

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 959

- *L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne – Audition de MM. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri), Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), Mmes María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Évry-Val d'Essonne, et Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie ..... 959*
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond ..... 978*
- *Communication ..... 992*
- *Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement (sera publié ultérieurement) ..... 992*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 993

- *Leçons de la guerre en Ukraine - Audition du Colonel Michel Goya, historien spécialisé dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits (sera publiée ultérieurement)..... 993*
- *Revue nationale stratégique - Échange de vues..... 993*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 995

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Jean-René Lecerf, président, et Mme Virginie Magnant, directrice, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)..... 995*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Examen du rapport..... 1005*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires – Désignation d'un rapporteur ..... 1065*
- *Proposition de loi visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et garantir l'accès à la santé pour tous – Désignation d'un rapporteur..... 1065*
- *Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi – Désignation de deux candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire ..... 1065*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 1067**

- *Audition de M. Stanislas Bourron, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement)..... 1067*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Stanislas Bourron aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement)..... 1067*
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) ..... 1067*
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)..... 1067*
- *Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité (sera publié ultérieurement)..... 1068*
- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)..... 1068*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 1069**

- *Situation du Centre national de la musique – Audition ..... 1069*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture ..... 1098*
- *Piratage des événements sportifs - Audition de M. Denis Rapone, membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et Mme Pauline Blassel, directeur général adjoint (Arcom), Mme Liza Bellulo, présidente de la Fédération française des télécoms (FFT), M. Maxime Saada, président de l'Association pour la protection des programmes sportifs (APPS), Mme Caroline Guenneteau, secrétaire générale adjointe de beIN media group et M. Mathieu Ficot, directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel (LFP)..... 1121*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..... 1136*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Presse » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..... 1136*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques (sera publié ultérieurement)..... 1136*

**COMMISSION DES FINANCES..... 1137**

- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial..... 1137*
- *Enquête réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) - Audition de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes..... 1142*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Anciens combattants » (et article 41) - Examen du rapport spécial ..... 1155*
- *Contrôle budgétaire - Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) – Communication..... 1158*
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Examen des amendements de séance ..... 1162*
- *Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des principaux éléments de l'équilibre - Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement)..... 1167*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Examen du rapport pour avis.. 1167*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial ..... 1173*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial ..... 1178*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Participation de la France au budget de l'Union européenne » (article 25) – Examen du rapport spécial..... 1183*
- *Conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, des 10 et 11 octobre 2022 à Prague –Compte rendu ..... 1191*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics (sera publié ultérieurement)..... 1193*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial ..... 1193*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 1203**

- *Avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, M. Jean-François Carenco, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer (sera publié ultérieurement)..... 1203*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 NOVEMBRE ET À VENIR**  
..... **1205**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Jeudi 13 octobre 2022**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

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

**L'énergie : des enjeux stratégiques pour l'Union européenne – Audition de MM. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du Centre énergie et climat de l'Institut français des relations internationales (Ifri), Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), Mmes María Eugenia Sanin, maître de conférences en sciences économiques à Université d'Évry-Val d'Essonne, et Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie**

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Nous nous retrouvons aujourd'hui pour cette table ronde sur le thème de l'énergie et de l'Union européenne (UE). C'est toujours un plaisir que de travailler avec la commission des affaires européennes, dont je salue et remercie son président, M. Jean-François Rapin. C'est en effet la troisième fois que nous nous retrouvons pour aborder les questions énergétiques, après nos travaux sur la taxonomie verte européenne et le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55).

La commission des affaires économiques est très engagée en faveur de la décarbonation de l'énergie, à l'échelon national, mais aussi européen. Je rappelle que l'UE est face à un double défi d'ici à 2030 : réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre, conformément au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », et sortir de sa dépendance aux hydrocarbures russes, en application du plan REPowerEU. Bien consciente de la nécessité, mais aussi de la difficulté de cet exercice, notre commission a fait adopter une résolution forte sur ce sujet, appuyée par les parlementaires des vingt-sept États membres, le 14 mars 2022, dans le cadre de la conférence interparlementaire de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE).

Dans ce contexte, très délicat, je souhaiterais recueillir l'opinion de nos intervenants sur trois points.

Le premier est l'énergie nucléaire. La moitié des États membres dispose d'un parc de deuxième génération et un quart est engagé dans la construction de réacteurs de troisième génération. De plus, la Belgique et, dans une moindre mesure, l'Allemagne ont suspendu leur trajectoire de sortie du nucléaire. Or, la taxonomie est défavorable à l'énergie nucléaire, qui y est assimilée, ce que nous regrettons, à une activité de transition, comme le gaz, et non à une activité durable, comme les autres énergies décarbonées. Par ailleurs, les délais et les conditions posées sont impraticables pour accompagner la relance du nucléaire en France, sans même mentionner le contentieux annoncé par l'Autriche et le Luxembourg... Quel est votre point de vue ? Ne faudrait-il pas corriger le tir, pour mobiliser tous les moyens de décarbonation au sein de l'Union, et respecter le droit souverain des États membres de définir leur mix énergétique ?

Le deuxième point est celui des métaux stratégiques. Nous le savons, nos pales d'éoliennes, nos batteries électriques, nos électrolyseurs d'hydrogène sont de grands consommateurs de tels métaux. Or, nous ne devons pas troquer notre dépendance actuelle aux énergies fossiles pour une dépendance future aux métaux stratégiques. C'est pourquoi nous plaçons pour que la taxonomie intègre le concept de « mine durable », et que le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » soit complété par une stratégie européenne de sécurisation des métaux. Si la Russie fournit 45 % du charbon et du gaz et 25 % du pétrole de l'Union, elle est aussi un grand exportateur de métaux, avec 30 % de l'aluminium, du nickel ou du cuivre. Quelle est votre appréciation ? Ne faudrait-il pas réduire cette dépendance minière pour extraire en Europe, mais aussi développer des substituts et renforcer le recyclage ?

Le troisième point est le stockage de l'énergie. Les énergies renouvelables pèchent toujours par leur intermittence. Pour y remédier, nous pouvons développer leur stockage : l'hydraulique, les batteries électriques, les électrolyseurs d'hydrogène. C'est une possibilité, et même une obligation. Nous souhaitons donc consolider les projets importants d'intérêt européen commun (Piiec), qui existent pour les batteries et l'hydrogène. Il est crucial de combler leur financement, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en France. De plus, il faut garantir une neutralité technologique entre tous les modes de stockage : en effet, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » se focalise sur l'hydrogène renouvelable, au mépris de l'hydrogène nucléaire, alors qu'il est au fondement de la stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France. Quelle est votre position ? Ne faudrait-il pas constituer des chaînes de valeur européennes en matière de stockage, pour accompagner l'essor des énergies renouvelables et préférer une production locale à des importations lointaines ?

Je vous remercie de votre éclairage sur ces questions cruciales. En réfléchissant aux impensés du Pacte vert pour l'Europe (*EU Green Deal*), que sont l'énergie nucléaire, les métaux stratégiques et le stockage de l'énergie, je crois que nous pouvons progresser dans le sens d'une économie européenne moins émissive et moins dépendante. La transition et la souveraineté énergétiques doivent progresser de concert.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – « La crise énergétique n'a pas encore commencé », titrait la chronique des Échos du mardi 11 octobre 2022. Au-delà de la flambée des prix des énergies à laquelle l'Europe doit faire face, qui – je le rappelle – a débuté dès la fin de l'été 2021, avant l'agression russe en Ukraine, ce titre illustre que se profile un choc d'activité majeur et durable pour l'économie européenne dans son ensemble, avec un risque de désindustrialisation. Il est évident qu'il n'y aura pas de retour au niveau de prix d'avant la crise que nous traversons actuellement.

Ce moment critique met brutalement au jour la dépendance de l'Union européenne à l'égard des énergies fossiles, sa dépendance envers un petit nombre de fournisseurs, et aussi ses divisions profondes en matière de politique énergétique. Pourtant, les questions d'énergie ont joué un rôle déterminant dans sa naissance, puisque la première institution commune des six pays fondateurs de l'Union européenne fut, après la signature en 1951 du traité de Paris, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Ceca), suivie de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Les pères fondateurs de l'Europe moderne avaient bien saisi le caractère stratégique du sujet.

Après avoir largement libéralisé les marchés de l'énergie, l'Union européenne se trouve désormais face un double enjeu : il s'agit à la fois d'assurer sa souveraineté énergétique et d'accélérer la transition énergétique.

Ce double objectif n'est pas simple à atteindre : ainsi le charbon contribue-t-il à la sécurité des approvisionnements, mais nuit à la performance environnementale. Les énergies renouvelables aideraient à réaliser cette dernière, même si elles se heurtent à la problématique du stockage de l'électricité, mais elles coûtent encore trop cher, ou se déploient au prix de nouvelles dépendances avec des fournisseurs. Le gaz est finalement apparu comme le combustible de choix des investisseurs dans le marché libéralisé de l'électricité, mais son utilisation a augmenté les importations. L'énergie nucléaire, dont certains mettent en cause le bilan environnemental malgré son caractère décarboné, cristallise encore des oppositions fortes en Europe.

Un des enjeux clés dans cette équation complexe est le prix de l'énergie. Le niveau actuel de ce prix oblige l'Union à résoudre cette quadrature du cercle, et ramène la question énergétique au centre du projet européen, à la fois dans sa dimension économique et dans sa dimension géopolitique. Les réunions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne ainsi que les réunions informelles consacrées à l'énergie se succèdent ces derniers mois à un rythme soutenu. La Commission a ainsi été invitée par les États membres à travailler sur le sujet, et doit poursuivre sa réflexion sur des mécanismes de réduction des prix des énergies à court et moyen terme. Elle devrait présenter une nouvelle proposition législative sur le plafonnement des prix du gaz tout prochainement.

C'est ce contexte sensible qui a conduit les commissions des affaires européennes et des affaires économiques à organiser cette table ronde sur les enjeux stratégiques de l'énergie pour l'Union européenne, suivant le débat au titre de l'article 50-1 tenu hier soir en séance sur la politique énergétique de la France. Je remercie les intervenants qui ont bien voulu se rendre disponibles pour y participer.

Selon vous, comment la crise de l'énergie met-elle à l'épreuve l'Union européenne ? Quelles sont les causes de la crise et les voies de sortie à court et moyen termes ?

**M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur du programme Europe de l'Institut économique pour le climat (I4CE).** – La crise actuelle des énergies fossiles, tant du côté des prix que de la quantité, n'est pas inédite. La première crise à avoir frappé la France et l'ouest de l'UE a été le choc pétrolier, à la suite de la guerre du Kippour, en 1973. Le parallèle historique est évident : une petite nation démocratique, Israël, a été attaquée, par surprise, par deux de ses voisins ; ces derniers ont réussi dans un premier temps à obtenir des gains militaires, puis, face à une situation difficile, en sont venus à utiliser l'arme de l'énergie fossile pour sanctionner leur cible et ses alliés. Ce premier choc pétrolier a provoqué dans l'économie française de l'inflation et a marqué la fin des Trente Glorieuses. Les premières crises gazières, quant à elles, ont émergé dans les années 2000, à la suite de la première révolution ukrainienne, en 2006, et de la tentative par la Russie de l'étouffer en utilisant l'arme énergétique.

L'histoire longue nous rappelle, depuis un demi-siècle, l'évidence du coût économique et géopolitique de notre dépendance aux énergies fossiles. La grande spécificité énergétique du continent européen est d'être pauvre en énergies fossiles ; le paradoxe est que, pendant des décennies, nous avons construit notre dépendance à ces sources d'énergie que

nous ne possédons pas, du moins que nous ne possédons plus depuis la décolonisation, laquelle aurait dû nous amener à interroger nos choix énergétiques.

En matière de consommation d'énergie finale, c'est-à-dire l'énergie réellement utile pour les activités humaines, la situation actuelle du mix énergétique français est telle que le nucléaire représente seulement 17 % de la consommation. La France est un pays extrêmement dépendant des combustibles fossiles : la première source d'énergie consommée en 2019 est le pétrole, qui représente quasi la moitié du total... La deuxième source d'énergie est le gaz fossile, pour près d'un quart ; la troisième est, depuis 2020, l'énergie renouvelable – à hauteur de 16 %-, le nucléaire n'étant plus que la quatrième, malgré son importance dans le domaine de l'électricité. Au sein des énergies renouvelables, la plus consommée en France est la biomasse : elle ne pose aucun problème en matière d'intermittence... L'éolien et le solaire représentent une part particulièrement faible de la consommation énergétique nationale.

De fait, la République française a choisi de ne pas vraiment soutenir les renouvelables. L'UE a fixé un objectif de déploiement des énergies renouvelables à chacun des vingt-sept États qui la composent : la France est le seul pays qui ne l'a pas atteint. Nous avons fait moins d'efforts que la Pologne alors que, nouveau paradoxe, notre pays est riche en énergies renouvelables : bois, régimes de vent différents, soleil... Le solaire thermique même est moins développé dans notre pays qu'en Autriche, pourtant moins ensoleillée.

La consommation d'énergie finale en Europe partage de grandes similarités avec la situation française. Le défi de la dépendance aux énergies fossiles, en particulier au gaz, est donc le même.

Analysons la situation actuelle. Les prix du pétrole sont normaux, et même bas ; les prix mondiaux sont inférieurs à ceux de 2012, 2013 et du début de l'année 2014, sans même prendre en compte l'inflation. Ce qui est anormal, tant au regard de l'histoire que des prix actuels qui sont dans la norme, c'est la politique française de subvention de la consommation des carburants.

Au niveau de la quantité, il n'existe pas de risques structurels de pénurie de pétrole, les grèves se limitant à un enjeu conjoncturel.

La situation est très différente en ce qui concerne le gaz. Les prix sont historiquement élevés : 1 000 % d'augmentation par rapport à la normale de la décennie 2010 ! Ces prix, quand bien même ils baisseraient, devraient demeurer importants dans la durée, probablement pour l'ensemble de la mandature actuelle. À l'image du premier choc pétrolier et de ses conséquences, la situation actuelle marque l'entrée, déjà réelle, dans une nouvelle ère, celle d'un gaz structurellement très cher. En effet, les Européens sont devenus dépendants au gaz naturel liquéfié, qui est, structurellement, deux à quatre fois plus cher que le gaz importé de Russie par des gazoducs. Nous allons devoir vivre avec des prix du gaz japonais... La transformation est particulièrement importante pour notre industrie : il faudra trouver un modèle économique viable dans un monde où les prix européens du gaz sont aussi élevés qu'au Japon, contrairement à ce qui était le cas durant les quarante dernières années.

Des pénuries de gaz sont à craindre à partir de février 2023, et, surtout, courant 2024. L'hiver qui s'annonce sera compliqué : le suivant sera plus dur encore, car il faudra réalimenter nos stocks sans gaz russe. Nous n'affrontons pas une « crise », au sens où il s'agirait d'un problème temporaire : nous entrons dans un nouveau monde.



**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Vous parlez de « pénurie » dès février 2023. Le Gouvernement appelle pourtant à ne pas avoir peur, assurant que les stocks dépassent les 110 % de capacité ; s’agit-il par conséquent d’une pénurie d’approvisionnement, ou d’une pénurie chez les industriels et les particuliers ?

**M. Thomas Pellerin-Carlin.** – Les stocks de gaz ne sont pas dimensionnés de façon à passer l’hiver entier en s’appuyant seulement sur leurs capacités, qui s’élèvent en Europe à 80 milliards de mètres cubes : cela représente ce que nous consommons, en hiver, en deux mois.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Nos installations de stockage sont en effet remplies, mais nos réserves ne couvrent pas nos besoins.

**M. Thomas Pellerin-Carlin.** – Les prix de l’électricité sont anormalement élevés du fait, principalement, de la hausse des prix du gaz : les prix sont corrélés dès que le gaz est nécessaire pour la production électrique. La demande d’électricité demeure très forte. Il n’y pas eu de mobilisation européenne pour baisser les prix de l’électricité, à l’image de celle du Japon de l’après-Fukushima, où ils ont été immédiatement abaissés de 15 %. Les risques de pénurie concernent surtout le mois de décembre 2022, et dépendront du redémarrage de réacteurs nucléaires. Quoi qu’il en soit, les prix de l’électricité demeureront élevés sur deux à quatre ans.

Nous payons le prix de notre procrastination et de notre sous-investissement dans l’efficacité énergétique et dans les énergies renouvelables. Concernant la rénovation des bâtiments, si la France avait mis en œuvre le plan adopté en 2008 lors du Grenelle de l’environnement, elle serait indépendante du gaz russe ! La production d’énergie renouvelable est insuffisante dans le secteur électrique : avec davantage d’éolien et de solaire, les prix de l’électricité seraient plus bas.

La première leçon à tirer de la crise actuelle – la septième ou huitième depuis le premier choc pétrolier – est que nous ne pouvons pas nous payer le luxe de rester dépendants aux énergies fossiles. Ne serait-ce que d’un point de vue strictement économique, le coût réel est non pas celui de la transition, mais celui de la non-transition. Une telle dépendance aux importations d’énergie fossile coûte extrêmement cher ; nous sommes victimes d’un choc inflationniste. Cela crée des dépendances géopolitiques importantes : Russie, États-Unis... D’autres coûts proviennent du dérèglement du climat : il est probable que 50 000 Européens sont morts cet été du fait des vagues de chaleur, les forêts brûlent, la sécheresse perturbe les chaînes de valeur industrielle et agricole... La crise actuelle peut tout à faire durer cinq ou dix ans, voire plus.

Le premier ministre belge, Alexander De Croo, a indiqué qu’il fallait se préparer à cinq à dix hivers difficiles. La réponse politique des élus de la nation, que vous êtes, doit partir de ce diagnostic raisonnable. Nous sommes dans une crise de moyen terme. La réponse nécessite des investissements massifs tant dans la sobriété énergétique, notamment de la part des collectivités territoriales, que dans l’efficacité énergétique, et dans toutes les énergies renouvelables sans exception. Il faut les planifier, en articulant le niveau européen, national et les collectivités territoriales, en lien avec les entreprises. Pour sortir de cette crise, il faut sortir des énergies fossiles.

**M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du centre énergie-climat de l'Institut français des relations internationales.** – Mon sentiment, c'est que Vladimir Poutine a déclaré la guerre à l'Europe, non pas depuis le 24 février 2022, mais en fait depuis 2014, voire bien avant. Les pays baltes et la Pologne s'en sont rendu compte les premiers.

Dans cette histoire, l'arme gazière a été fondamentale depuis le début. Les 5 années de prix bas, *grosso modo* de 2015 à 2020, nous ont totalement anesthésiés et nous ont conduits à renforcer notre dépendance aux combustibles fossiles, et au gaz russe en particulier. L'UE s'est doté d'objectifs de décarbonation particulièrement ambitieux dans un moment où il n'y avait pas de risques dans l'approvisionnement. Conséquence : nous n'avons pas pris la mesure du sous-investissement généralisé dans les énergies renouvelables (EnR) et l'efficacité énergétique, mais également dans les mines, les infrastructures de gaz et d'électricité, le nucléaire...

On en paie le prix actuellement. On est en pleine crise, et elle n'est pas près de se terminer.

On sort aussi d'une période où on s'est payé le luxe d'avoir des débats idéologiques sur le nucléaire, l'éolien, etc. On en est encore là ! Pour prendre une métaphore guerrière, nous sommes en situation de guerre, mais nous sommes nous-mêmes dans une posture de Drôle de guerre. Cela concerne aussi les mesures d'efficacité énergétique. Nous ne sommes qu'au début de la crise. Notre principal instrument, ce sont les mesures d'économies. Mais il faut faire des économies ultra-efficaces et ultra-intelligentes. Réduire de 37 centimes le prix de l'essence à la pompe pour tous est absolument inefficace, de même que n'augmenter que de 4 % le prix de l'électricité cette année et de 15 % l'an prochain. À cet égard, le bouclier tarifaire est inefficace car il annule tout signal-prix ; cela ne signifie pas qu'il ne faut pas redistribuer, mais il faut cibler les plus vulnérables.

Après l'Ukraine, l'Europe est l'immense perdante de la situation actuelle. Pour le dire de façon imagée, c'est un peu comme si 500 missiles russes s'étaient abattus pour détruire 10 % de notre industrie écono-intensive. Chaque mois qui passe augmente d'un point ce pourcentage de destruction. Je n'ai pas l'impression que l'Europe soit vraiment en situation de mobilisation. Or il importe d'éviter de fermer définitivement un certain nombre d'industries. Mais il faut aussi être conscient qu'une partie de ce capital industriel disparaîtra. Par exemple, l'industrie ammoniacale en Europe ne pourra jamais repartir, ce qui n'est pas sans conséquence sur notre production d'hydrogène.

Quelles sont les solutions ? Vous évoquiez l'énergie nucléaire. Nous ne pouvons pas compter dessus pour sortir de la crise. Au contraire, les problèmes sur le parc nucléaire français ont aggravé notre situation énergétique. Le nucléaire peut être une solution pour le long terme, mais non pour les trois à quatre prochaines années. De ce point de vue, l'opposition de l'Autriche et du Luxembourg notamment a contribué à saborder notre effort général et complique la sortie de crise, et surtout l'atteinte des objectifs climatiques pour 2030 et 2050.

Nous traversons une crise structurelle. Les infrastructures énergétiques, notamment le parc nucléaire français actuel, devront être renouvelées d'ici 2050. C'est le cas dans la quasi totalité des pays européens. C'est considérable. Il est nécessaire de prévoir un stockage de long terme, ce qui implique de disposer de nouvelles capacités flexibles qui devront être thermiques. Il n'y a pas d'autres solutions. Nos surcapacités sont en cours d'effacement alors que l'électrification progresse.

Concernant le fonctionnement des marchés, il existe un problème manifeste concernant le prix de l'électricité mais il n'est pas possible d'attendre trois ans. La Commission européenne a enfin pris en compte le sujet du *market design*. L'urgence est là.

La bonne nouvelle, c'est que l'euro se déprécie très fortement. Cela renforce, certes, le coût de l'énergie à l'importation, mais cela peut constituer une bonne opportunité pour attirer les investisseurs étrangers. Néanmoins, ils ont besoin de visibilité à moyen terme sur le prix de l'électricité, sinon ils préféreront investir aux États-Unis.

Les États-Unis entreprennent de soutenir à hauteur de 300 milliards de dollars les technologies bas carbone. C'est une déclaration de guerre économique de leur part. Leur objectif est surtout de créer de l'emploi et des chaînes de valeur résilientes aux États-Unis. Pendant ce temps, nous en sommes à dissenter sur des objectifs de neutralité carbone complètement irréalistes. La logique est totalement différente.

S'agissant des métaux, nous ne serons jamais autonomes. Les mines en Europe, c'est une illusion car elles sont trop petites et leur exploitation insuffisamment rentable. Il faut donc renforcer notre présence à l'étranger par une action diplomatique et politique volontaire, mais aussi par des alliances industrielles. C'est en cours de constitution à Bruxelles. Malheureusement, en la matière, nous avons dix ans de retard sur le Japon et cinq sur les Américains.

Je reviens sur le problème des infrastructures. On ne peut pas faire de l'hydrogène bas carbone avec le système électrique que l'on a actuellement, et surtout si on se focalise sur l'hydrogène vert. Dans ce cas, soit l'Europe se tourne vers l'étranger, soit il faut attendre la décarbonation du système électrique. Je pense qu'il ne faut pas écarter la position des Allemands sur les importations.

Le risque majeur est bien la survie de nos industries électro-intensives, avec des millions d'emplois à la clé. Comment faire pour sauver ce secteur ? Pour l'instant, les Allemands ont mis 100 milliards d'euros sur la table, mais tout le monde doit mettre la main à la poche, sinon l'Europe va se fragmenter.

La crise est terrible et, de toute façon, il va falloir se résoudre à accepter l'idée qu'une partie de l'industrie européenne n'y survivra pas.

J'insiste, l'urgence, c'est quand même de dégager des volumes de gaz suffisants pour sauver ce qui peut l'être.

En Autriche, en Espagne et en France, de grands projets hydro-EnR sont prêts, mais les procédures administratives traînent en longueur, parce qu'il manque je ne sais quelle signature, alors que, je le répète, l'urgence est là. C'est une mobilisation pour une économie de guerre.

**Mme María Eugenia Sanin, maître de conférences à l'université Paris-Saclay.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, à mon tour de vous remercier de nous avoir invités à débattre de la politique énergétique de l'Union européenne. Je suis totalement d'accord avec ce que viennent de dire les deux orateurs précédents. J'ajouterais deux choses.

D'abord, il faut savoir que les fossiles ont été les énergies les plus subventionnées de la planète dans l'Histoire, et notamment en Europe. Nous avons donc construit notre dépendance avec de l'argent public.

Ensuite, c'est vrai, il faut sauver le secteur industriel avec du thermique, mais il faut aussi massivement investir dans les EnR pour laisser le thermique aux secteurs où il n'est pas possible de décarboner, comme la défense.

Quels sont les principaux volets du plan REPowerUE ?

Nous avons le mécanisme de *back stop* ou de solidarité intra-européenne, mais, à terme, il y a des risques de fragmentation. Il n'est qu'à voir la réaction de l'Espagne en juillet quand une baisse de consommation du gaz de 10 % a été envisagée par la Commission européenne. Les choix de construction du mix énergétique ont été différents d'un pays à l'autre, avec des coûts et des risques différents, mais tout le monde fait face à la même problématique. Ce mécanisme me paraît difficile à utiliser à moyen et long termes.

Il reste trois leviers.

Tout d'abord l'efficacité énergétique. Dans le court terme, l'offre énergétique est donnée, donc il faut diminuer la demande. L'exhortation aux bonnes pratiques, comme en France, est une fausse bonne idée. Des analyses réalisées par des experts montrent que des mesures incitatives reposant sur un faible différentiel de prix ne permettent pas de réaliser des économies au-delà de 4 à 5 % pour les ménages et de 15 % pour certains secteurs industriels. Cela ne représente pas grand-chose. Il faut un État stratège qui ait une politique claire en matière d'efficacité énergétique, de rénovation énergétique des bâtiments publics, de planification des transports, etc.

On ne peut pas faire de l'efficacité énergétique avec un bouclier tarifaire sur l'électricité et des remises à la pompe sur le carburant. Il faut laisser les prix à leur niveau et protéger les plus vulnérables par la redistribution ainsi que les secteurs industriels les plus énergivores. Laissons les prix évoluer pour les autres, notamment les plus riches. C'est ce que l'on appelle le signal prix. Une étude réalisée par une de mes étudiantes montre ainsi que la remise à la pompe bénéficie trois fois plus aux automobilistes les plus riches qu'aux plus pauvres. Nous sommes dans un moment très difficile. La politique doit être à la hauteur de cet enjeu.

Ensuite, il y a la diversification des sources. La diversification des partenaires commerciaux sur les énergies fossiles peut être envisagée à court terme, mais cela ne peut constituer notre stratégie sur le long terme.

Il faut surtout diversifier nos partenariats commerciaux pour les métaux stratégiques. C'est compliqué pour le cobalt ou le graphite, qui sont des métaux rares. Néanmoins, ce n'est pas le cas du lithium, qui est produit en grande quantité en Australie. Nous devons pouvoir construire notre propre filière européenne de batteries au lithium concurrente de celle de la Chine.

De ce point de vue, mesdames, messieurs les sénateurs, votre rôle est très important. Le prix des énergies fossiles, notamment du gaz, étant appelé à rester durablement élevé, il importe de favoriser l'hydrogène vert.

Pour résumer, il faut diversifier les sources, et non pas les partenaires. En revanche, il faut diversifier les partenaires pour les autres métaux et matériaux importants. On a les moyens pour avancer et il nous faut rattraper le retard sur les autres pays occidentaux, la Chine ayant pour sa part plus de vingt ans d'avance dans ce domaine.

J'en viens à l'importance stratégique du stockage. On note un déploiement de plus en plus important du stockage électrique à grande échelle, dont l'efficacité est prouvée quand il est couplé avec un investissement en réseau. Le réseau électrique est en effet le grand oublié de cette crise. On pourrait améliorer les interconnexions, y compris en France. L'interconnexion améliore l'efficacité et la distribution des énergies renouvelables.

Le principal obstacle pour l'installation massive des énergies renouvelables, ce n'est pas le financement – l'attractivité pour la finance verte augmente –, c'est d'abord la bureaucratie, à savoir les délais de délivrance des permis pour les implanter ; il faut donc les écourter. Ce sont aussi les contraintes environnementales liées au déploiement de ces énergies. Pour y remédier, il faut entamer le dialogue et insister sur les bénéfices à l'échelon local, par exemple en termes de professionnalisation de la main-d'œuvre.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Du point de vue macro-économique, la remise à la pompe bénéficie principalement à ceux qui ont le plus de moyens, mais, sur le terrain, dans les milieux ruraux, l'impact sur le porte-monnaie de cette mesure est très important pour les personnes modestes qui utilisent leur véhicule pour aller travailler.

**Mme María Eugenia Sanin.** – L'étude différencie les populations selon leur lieu de résidence. C'est pourquoi nous proposons des « boucliers ciblés », c'est-à-dire une progression des aides. Les ressources ainsi dégagées permettent de proposer des mesures incitatives pour provoquer des changements de mode de transport, notamment l'utilisation des transports en commun.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Il n'y en a pas toujours ! L'impact d'une réduction du prix à la pompe est important pour les plus modestes.

**M. Thomas Pellerin-Carlin.** – En économie, on appelle cela le coût d'opportunité. Le bouclier tarifaire coûterait l'année prochaine environ 45 milliards d'euros. En le ciblant sur les 10 millions de Français les plus pauvres, cela correspond à 4 000 euros par personne et par an. Il s'agit donc de définir quelle est la meilleure manière d'utiliser l'argent public. Ceux qui consomment le plus sont ceux qui possèdent les voitures les plus lourdes – et ce sont aussi les plus riches !

**Mme María Eugenia Sanin.** – Il est facile de cibler, pour améliorer l'impact de cette mesure, en s'appuyant sur les déclarations d'impôts. On sait en effet où les gens habitent et quelle est leur activité professionnelle.

On pourrait d'ailleurs aider les personnes les plus aisées à transformer leur façon d'utiliser leur moyen de transport.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Votre étude nous intéresse !

**Mme Tatiana Marquez Uriarte, membre du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie Mme Kadri Simson.** – Au sein du cabinet de la commissaire européenne à l'énergie, je m'occupe surtout du gaz et de l'hydrogène, mais, depuis un an, je me consacre exclusivement à la sécurité d'approvisionnement et aux prix de l'énergie.

Mon propos s'articulera autour de trois points : premièrement, ce qui a changé dans le système énergétique européen ces dernières années ; deuxièmement, les mesures que l'Union européenne a déjà prises pour répondre à la crise énergétique, crise d'approvisionnement et crise des prix ; et enfin, les perspectives, car il reste beaucoup à faire pour sortir de cette crise !

Premièrement, beaucoup de choses ont changé. Sur le volet gaz, nos partenaires commerciaux ont changé. Jusqu'à l'année dernière, notre principal fournisseur était la Russie (à hauteur de 40 %) ; aujourd'hui, c'est la Norvège. Nous sommes désormais dépendants seulement à hauteur de 7,5 % du gaz russe importé par gazoduc et de 14 % en y incorporant le GNL.

La direction des flux a également changé. Traditionnellement, on transportait le gaz de l'est vers l'ouest par gazoducs. Aujourd'hui, c'est l'inverse, alors même que les infrastructures gazières n'étaient pas préparées à cela : on recourt au gaz liquéfié en utilisant les terminaux gaziers de l'ouest et du sud de l'Europe.

Notre fournisseur de gaz liquéfié était traditionnellement les États-Unis ; c'est encore le cas, mais avec des volumes qui ont battu des records. Aujourd'hui, nous sommes complètement dépendants du gaz liquéfié américain. Heureusement, les États-Unis ont augmenté leur volume d'exportation.

Je ne reviens pas sur les prix du gaz, dont il a déjà été question. Nous avons la même analyse des causes de leur augmentation : d'abord, la sortie du covid au deuxième semestre de l'année 2021 a entraîné une très grande augmentation de la demande globale de gaz ; ensuite, les tensions avec la Russie ont aggravé la situation et les prix ont flambé depuis l'invasion de l'Ukraine.

Les prix de l'électricité sont entraînés par les prix du gaz, pour les raisons qui ont été rappelées. De nombreux pays européens ont décidé de produire de l'électricité à partir d'autres combustibles fossiles, notamment le charbon, qui est beaucoup plus polluant que le gaz.

L'évolution pour les cinq prochaines années n'est pas positive : tant que la guerre continuera, le prix du gaz sera très haut, car la Russie continuera à manipuler les prix, elle a également coupé le robinet à beaucoup d'États et de compagnies – et que dire du sabotage du Nordstream ? Il est à craindre que la tension reste permanente dans les prochaines années.

Deuxièmement, pour répondre à cette crise, l'Union européenne a décidé de changer de cap et de ne plus être dépendante du gaz russe. Elle veut l'arrêt total de l'importation des combustibles fossiles russes aussi vite que possible.

Cela passe par trois volets : d'abord, la diversification, ensuite, la promotion des énergies renouvelables, enfin, l'augmentation de nos objectifs en matière d'efficacité énergétique.

Par ailleurs, l'Union européenne se prépare au pire, non seulement l'arrêt total des flux du gaz russe, mais aussi des problèmes d'approvisionnement, par exemple une panne dans un terminal gazier aux États-Unis, comme cela s'est produit cet été.

Pour ce faire, l'Union européenne a d'abord établi des obligations de stockage du gaz – il faut se préparer autant que possible avant le début de chaque hiver, mais il est à

craindre que l'hiver prochain sera encore plus difficile. Par ailleurs, elle a fixé des objectifs de réduction de la consommation de gaz en Europe, d'abord de façon volontaire – un plan de réduction de 15 % a été décidé cet été –, puis de façon obligatoire en cas de grave pénurie de gaz ; la Commission a la possibilité de déclarer l'état d'alerte pour rendre cet objectif impératif. Nous enregistrons aujourd'hui une baisse de 7 % de la consommation. Enfin, l'Union a amélioré la coordination entre les États membres en matière de sécurité d'approvisionnement. Une sorte de cabinet de crise a été créé, qui réunit les représentants des États membres presque toutes les semaines. Il s'agit à la fois d'échanger et de s'entraider.

Troisièmement, l'Union européenne est également en train d'agir sur les prix, et d'abord sur ceux de l'électricité, en adoptant des mesures d'urgence pour diminuer le prix de l'électricité des Européens. Ce paquet comporte quatre mesures principales.

En premier lieu, il s'agit d'établir des objectifs de réduction de la consommation d'électricité, surtout dans les moments de pointe. Cela doit permettre de ne pas avoir recours à la production d'électricité à base de gaz, la plus coûteuse.

En deuxième lieu, il convient de limiter les revenus des producteurs d'électricité dont les coûts marginaux sont les moins coûteux. Comme le prix du marché est établi à partir des technologies les plus chères – les centrales électriques au gaz –, les infrastructures dont les coûts sont moindres dégagent d'importants revenus cette année. Il a donc été décidé de fixer un plafond de recettes pour les producteurs inframarginaux. Les États membres peuvent utiliser cette mesure pour financer leurs mesures de soutien aux consommateurs.

En troisième lieu, nous avons ouvert juridiquement la possibilité de fixer des prix régulés, non seulement pour les foyers et les microentreprises, mais aussi pour les PME. Enfin, en quatrième lieu, nous avons établi une contribution de solidarité à la charge des entreprises des secteurs des combustibles fossiles et du raffinage afin qu'elles aussi contribuent à aider les plus vulnérables à faire face au coût élevé de l'électricité.

Que nous reste-t-il à faire pour sortir de cette crise ? Le chantier est vaste. Jusqu'ici, nous nous sommes surtout attaqués au prix de l'électricité. Dans les prochains jours, la Commission pourrait adopter une proposition d'urgence visant à diminuer non seulement les prix du gaz, mais aussi la volatilité du marché du gaz.

Parmi les mesures envisagées, figure la création d'un index alternatif au TTF, qui sert aujourd'hui de référence pour établir les prix dans les contrats de vente de gaz. Or cet index est essentiellement basé sur le prix du gaz sur le marché hollandais qui, malheureusement, connaît en ce moment des difficultés d'approvisionnement. Tous les fournisseurs dont les contrats sont indexés sur le TTF sont donc très défavorisés par rapport à nos concurrents asiatiques et autres. Le nouvel index alternatif reflétera davantage le prix du gaz liquéfié en Europe, qui est en réalité beaucoup plus faible qu'il ne l'est sur le marché hollandais.

L'établissement de cet index demande toutefois un certain temps et les acteurs économiques passant des contrats de fourniture de gaz ne pourront pas l'utiliser avant l'année prochaine. C'est pourquoi nous prévoyons, à court terme, un système de plafonnement des prix du gaz applicable à l'ensemble des importations de gaz de l'Union européenne. Dans l'immédiat, nous allons engager des négociations avec nos partenaires commerciaux hors Russie, en vue de leur acheter leur gaz à moindre coût qu'aujourd'hui. Ces négociations seront difficiles. En cas d'échec, nous aurons toujours la possibilité d'établir un plafonnement

des prix. Cette démarche est naturellement risquée. Elle pourrait se traduire en effet par un approvisionnement en gaz insuffisant dans certaines parties de l'Europe. C'est pourquoi nous réfléchissons également à des mesures plus contraignantes en matière de réduction de la consommation de gaz, auxquelles nous pourrions recourir le cas échéant.

Nous voulons par ailleurs prendre des mesures de solidarité renforcée entre les États membres. En effet, si les problèmes de fourniture de gaz devenaient critiques, il faudrait s'entraider davantage. Les États membres qui disposent de stocks suffisants devraient pouvoir fournir du gaz à leurs voisins qui seraient par exemple trop dépendants du gaz russe ou qui ne parviendraient pas à répondre aux besoins de leurs consommateurs protégés – foyers, industries critiques –, même si cela peut signifier, pour le pays fournisseur, de réduire la consommation de ses consommateurs non protégés. Jusqu'à présent, la solidarité entre États membres dépendait uniquement des rares accords bilatéraux. Nous sommes en train de réfléchir à un mécanisme comportant une forme d'automatisme.

Enfin, les dernières mesures envisagées portent sur les achats conjoints de gaz. L'une des manières de diminuer les prix du gaz peut être, en effet, de faire en sorte que les États membres et les compagnies européennes cessent de se concurrencer. Nous avons vu au mois d'août, lorsque les États membres cherchaient tous à remplir leurs stocks au plus vite auprès du même fournisseur, comment la concurrence avait entraîné une flambée des prix. Il est donc nécessaire d'améliorer notre coordination et cela passe probablement par des achats conjoints. C'est pourquoi nous allons créer le cadre juridique pour que les compagnies qui souhaitent acheter ensemble puissent le faire.

Voilà pour les mesures immédiates. Nous voulons prendre également des mesures pour améliorer la liquidité des entreprises énergétiques. Parfois – cela a été le cas en Suède, mais également ailleurs – ces dernières ne parviennent pas, faute de liquidités et de garanties suffisantes, à participer à certains marchés. En effet, les prix ayant fortement augmenté, le montant des garanties exigées a augmenté d'autant également. C'est pourquoi nous étudions la possibilité d'élargir le type de garanties nécessaires, par exemple aux actions ou à des garanties publiques. Nous proposerons des mesures pour s'assurer que les États membres puissent faire bénéficier ces entreprises de garanties publiques.

Une autre piste à l'étude est la mise en place de *circuit breakers*, qui permettraient de mettre un frein à l'augmentation soudaine des prix sur un marché, celui de l'électricité par exemple. Au-delà d'une certaine limite, il s'agirait d'arrêter la cotation, pour que les autorités régulatrices décèlent d'éventuels mouvements spéculatifs ou manipulations des prix. Les marchés rouvriraient seulement une fois que les conditions permettant un échange raisonnable entre l'offre et la demande seraient rétablies.

Enfin, nous pensons réviser, l'année prochaine, les règles du marché de l'électricité. Pendant longtemps, le système a permis de bénéficier de prix de l'électricité très bas. Nous devons nous assurer que cela sera encore possible avec un parc électrique très dépendant des énergies renouvelables. Il nous faut donc trouver le point d'équilibre qui permette de conserver des prix bas sans décourager les investissements dans les énergies renouvelables.

En conclusion, nous avons compris, à la Commission européenne, que les temps exceptionnels que nous vivons exigeaient des mesures exceptionnelles. Nous avons adopté des mesures d'urgence pour l'électricité. Nous allons adopter des mesures d'urgence pour le gaz. Toutefois, à moyen et long terme, notre cap est inchangé : au-delà des mesures



provisoires nécessaires que nous avons prises, pour des raisons d’approvisionnement et de prix, sur la consommation de combustibles fossiles, notre objectif demeure la décarbonation du système. C’est la seule manière de réunir nos exigences de sécurité d’approvisionnement, de compétitivité des prix de l’énergie et de lutte contre le changement climatique.

Enfin, soyons conscients que nous devons faire, dans les prochaines années, des sacrifices : il s’agira, premièrement, de réduire notre consommation énergétique, ce qui signifie faire des choix ; deuxièmement, d’afficher une véritable solidarité entre États membres, faute de quoi les pressions externes visant à nous désunir seront trop fortes.

**M. Daniel Gremillet.** – J’ai travaillé, avec ma collègue Dominique Estrosi Sassone et d’autres collègues à la rédaction d’un rapport complet sur le volet énergie du paquet « Ajustement à l’objectif 55 » et j’en ai retiré trois enseignements.

Le premier est le besoin d’accorder une plus grande attention à la question du coût de l’énergie. Le citoyen et l’entreprise sont insuffisamment pris en compte en termes de soutenabilité.

Le deuxième enseignement est l’impératif de respecter les compétences des États membres. Certains objectifs, comme celui d’atteindre 45 % d’énergies renouvelables d’ici à 2030 ou d’installer des panneaux photovoltaïques sur tous les bâtiments commerciaux et résidentiels neufs, sont clairement inatteignables.

Enfin, le dernier enseignement est la nécessité de garantir une plus grande neutralité technologique. Ce paquet laisse en effet de côté l’énergie et l’hydrogène d’origine nucléaire bien sûr, mais encore l’hydroélectricité ou les bioénergies. Le règlement sur les carburants alternatifs ou les initiatives sur l’aérien et le maritime sont par ailleurs focalisés sur l’électromobilité, sans se soucier du biogaz ou des biocarburants. C’est un tort, car ce paquet suppose, si l’on veut atteindre ses objectifs, de doubler notre production d’électricité. Ne mettons pas tous nos œufs dans le même panier !

Aussi nous pensons que ces questions de soutenabilité, de subsidiarité et de neutralité devraient être davantage prises en compte.

**M. Pierre Laurent.** – Vous avez parlé d’État stratège et d’investissements massifs nécessaires. Quelles que soient les options retenues dans le mix énergétique, nous faisons face en effet à un mur d’investissement. Or nous vivons encore sous le régime de toute une série de politiques européennes qui ont conduit à la déréglementation et à la concurrence, et qui ont affaibli nos moyens stratégiques.

En France par exemple, nos grands opérateurs industriels sont soit hors des politiques stratégiques et publiques qu’il faudrait construire, soit très affaiblis par toutes ces politiques européennes. Veut-on vraiment privilégier des politiques de planification stratégique et y mettre les moyens ? Ou veut-on continuer à bricoler perpétuellement des sortes d’usines à gaz, pour faire avec ce qu’on a fait depuis vingt ans ? Nous sommes pourtant confrontés à des problèmes stratégiques d’une tout autre ampleur.

Sur le plan international, nous allons effectivement devoir travailler tout à fait différemment. Même en ayant l’ambition d’une souveraineté européenne, il nous faudra changer les modes de rapports internationaux en matière énergétique. Les pays auxquels nous allons nous adresser ont, eux aussi, des enjeux de développement considérables. Ils sont

même plus confrontés que nous aux enjeux climatiques et énergétiques. Nous devons leur proposer des rapports internationaux qui leur permettent, à eux aussi, de résoudre leurs problèmes.

Jusqu'ici nous avons vécu sur des rapports de domination, de prédation ou de dépendance. Nos rapports avec les pays du Golfe sont aujourd'hui d'une grande aberration du point de vue énergétique, alors qu'ils sont censés être nos alliés stratégiques. Prenons la question des transferts de technologie. Qu'offrons-nous à ces pays comme modèle de développement de nature à résoudre leurs problèmes ? Sur le plan climatique, d'ailleurs, leurs problèmes sont aussi, en vérité, les nôtres. Je songe au Pakistan, un pays noyé sous les eaux et qui n'est pourtant pas le plus pauvre du monde. Les questions que vous posez nous obligent à nous interroger sur nos modèles de coopération internationaux.

Enfin, plusieurs d'entre vous ont évoqué la protection des « vulnérables ». J'aimerais que nous soyons plus précis sur ces questions. Les vulnérables sont très nombreux. Ils représentent même probablement l'immense majorité des pays et l'immense majorité de nos sociétés. Si nous voulons mettre en œuvre des politiques mieux ciblées face aux enjeux énergétiques, nous devons être plus précis.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Madame Marquez Uriarte, nous pratiquons la solidarité, puisque, depuis aujourd'hui, la France livre du gaz à l'Allemagne dans le cadre d'une convention bilatérale. L'Europe doit-elle favoriser cette solidarité ? Il ne faut pas en tout cas qu'elle aille trop loin en ce sens, pour ne pas donner aux États membres l'impression d'une mise sous tutelle.

Par ailleurs, beaucoup de nos concitoyens les plus vulnérables se chauffent au bois. Or personne n'a parlé de ce type d'énergie, première source de chaleur en France. Comment appréhendez-vous la dernière révision de la directive RED conduisant à exclure la biomasse ligneuse et donc les bûches et les plaquettes du champ de la directive ?

Ne devrions-nous pas optimiser les ressources dont nous disposons plutôt que de faire exploser la fiscalité les concernant ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ayant travaillé sur la baisse de nos émissions carbone, je trouve le constat dressé important, bien qu'inquiétant.

Alors que l'Europe ne représente que 9 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES), nous ne pouvons que montrer l'exemple, ce que nous ne faisons pas dans nos réponses à la crise énergétique actuelle.

Les raisons pour lesquelles les États-Unis sont parvenus à sortir de leur dépendance énergétique en 15 ans n'ont pas été abordées. Doit-on les prendre pour modèle ?

Peut-on sortir de notre dépendance à la Russie compte tenu de ce que fait la Commission européenne avec l'Azerbaïdjan ?

La construction de l'Union européenne s'est fondée sur la concurrence : le gaz russe s'achète ainsi à des prix différents selon les acheteurs. Une politique commune et égalitaire n'est-elle pas nécessaire pour des achats stratégiques conjoints en matière énergétique ?

Enfin, je trouve que les réseaux de transports demeurent un impensé des débats sur l'énergie. Ne gagnerions-nous pas à investir sur la supraconductivité ou sur de nouveaux vecteurs énergétiques comme l'hydrogène ?

Je ne comprends pas cette lubie française consistant à vouloir produire de l'hydrogène nucléaire alors que nous ne sommes même pas capables de produire suffisamment d'électricité nucléaire et que c'est source de frictions avec l'Allemagne.

Nous devons par ailleurs travailler davantage avec les pays du sud de la Méditerranée en matière d'importation, dont le potentiel solaire est supérieur au nôtre.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Je partage le constat dressé, même si certaines des réponses que vous apportez sont quelque peu difficiles à entendre.

Ma question porte sur le sort fait à la petite hydroélectricité dans la directive sur les énergies renouvelables, encore en négociation à l'échelle européenne. Un amendement adopté instaure un seuil de 10 mégawatts de capacité de production aux installations hydroélectriques pour rester dans le champ des énergies renouvelables, sacrifiant de fait les petites installations. La petite hydroélectricité n'est donc plus considérée comme une énergie renouvelable. Au regard des enjeux climatiques et énergétiques, il me semble incohérent de se priver d'un levier de décarbonation.

Disposez-vous d'éléments à nous apporter sur le traitement de l'hydroélectricité à l'échelle européenne, et plus particulièrement pour la petite hydroélectricité ?

**Mme Tatiana Marquez Uriarte.** – Plusieurs d'entre vous ont parlé de nos relations avec les pays tiers, dont nous sommes très dépendants du point de vue énergétique, mais qui ont également des intérêts propres.

Nous avons adopté une communication au mois de mai sur nos relations internationales énergétiques dans laquelle la Commission européenne propose un système innovant. Jusqu'à maintenant, nous nous sommes bien souvent bornés à des relations de simple vente-achat avec les États producteurs de pétrole.

Nous avons longtemps acheté du gaz peu cher, par exemple à l'Algérie, où des mouvements se sont formés pour défendre les ressources naturelles et augmenter les prix. Certains pays ont en effet pu se sentir utilisés.

Nous proposons donc de diversifier nos approvisionnements. Étant entendu que nous ne disposons pas d'assez d'EnR ou de nucléaire pour remplacer le gaz que nous consommons, nous allons devoir remplacer le gaz russe par du gaz provenant d'autres pays.

Pour autant, le gaz ne figure pas dans nos objectifs de long terme et doit être une énergie de transition pour nous aider à équilibrer notre consommation. Au bout du compte, nous devons produire un maximum d'énergies renouvelables – et, pour les pays qui le souhaitent, de nucléaire – et développer l'hydrogène pour les installations qui ne peuvent pas être électrifiées – manufactures industrielles, certains types de transport...

Depuis six mois, nos relations avec les pays tiers dont nous achetons le gaz ont évolué et le discours qu'on leur tient est plus nuancé : si nous voulons actuellement leur acheter plus de gaz qu'auparavant, nous souhaitons aussi, à l'avenir, leur acheter de l'électricité et de l'hydrogène renouvelable qu'ils produiront grâce à nos technologies et à

l'aide de nos entreprises sur place. Nous leur proposons des partenariats de très long terme et pas seulement le temps de décarboner notre production.

Nous avons commencé à signer des memoranda incluant des chapitres sur les EnR et l'hydrogène avec des pays tiers : Égypte, Israël, Azerbaïdjan... Nous sommes bien sûr conscients que nous ne devons pas substituer à nos dépendances actuelles des dépendances futures, par exemple à l'hydrogène. Nous devons commencer par développer la production d'hydrogène domestique. Mais, même en le faisant sur de très gros volumes – nous avons un objectif immense de 10 millions de tonnes produites en Europe –, ce ne sera pas suffisant pour les besoins futurs : nous aurons besoin d'au moins la même quantité venant de l'extérieur.

Il est donc nécessaire d'établir des partenariats stratégiques pour assurer la décarbonation de nos industries.

Sur la question de l'échelle de temps, je suis d'accord que nous avons trop tendance à mettre des petits patches pour que notre production continue de fonctionner en évitant de prendre des décisions stratégiques qui peuvent être dures. La Commission européenne se veut un peu la conscience derrière les États membres pour les pousser à prendre des choix stratégiques, développer les EnR, aller vers l'efficacité énergétique, afin de devenir plus indépendants.

La mise en pratique de ces choix est difficile et demande de gros investissements, pas seulement publics, mais aussi privés. Le programme *Next Generation EU* constitue un gros levier de financement public pour les États membres. Les fonds alloués sont destinés à la transition énergétique ou à la lutte contre le changement climatique : production d'hydrogène ou d'EnR, rénovation des bâtiments... Mais il faudra nécessairement se tourner également vers des financements privés.

Par ailleurs, les personnes vulnérables le sont de plus en plus et doivent être aidées par les pouvoirs publics. Les prix actuels du gaz et de l'électricité tendent à étendre cette vulnérabilité aux populations moyennes. Nous avons changé le cadre législatif pour permettre temporairement à certains membres d'aider tous les foyers, mais aussi les petites et moyennes entreprises. Pour les grands consommateurs industriels, nous prenons des mesures pour plafonner le prix du gaz et tenter de limiter les revenus des producteurs inframarginaux d'électricité.

Je tiens également à rappeler que nous devons tous défendre les règles de la concurrence : tous les États n'ont pas la même capacité financière à aider leurs entreprises et ces règles doivent nous permettre de nous assurer que les effets sur la concurrence à l'intérieur de l'UE ne sont pas excessivement faussés par des aides publiques.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Vous allez donc empêcher l'Allemagne de distribuer les 200 milliards d'euros qu'elle a prévus ?

**Mme Tatiana Marquez Uriarte.** – S'ils ne sont pas distribués à des entreprises, il n'y a pas de problème. Dans le cas contraire, l'Allemagne devra obtenir des autorisations auprès de la direction générale de la concurrence.

Monsieur Tissot, sur la question de la révision de la directive sur les énergies renouvelables, je ne connais pas les détails des négociations concernant l'hydroélectricité. La position de départ de la Commission est très favorable sur l'hydroélectricité.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Quid de la petite hydroélectricité ?

**Mme Tatiana Marquez Uriarte.** – Dans la proposition de la Commission européenne, toute la production hydroélectrique compte en tant que renouvelable. Pour ce qui est des négociations, ce n'est pas de mon ressort.

La biomasse est effectivement une ressource très importante – c'est la plus importante en Europe aujourd'hui parmi les énergies renouvelables – et je peux vous dire que la commissaire Simson est très attachée à cette question, d'autant que l'Estonie, son pays, comme les autres pays baltes et nordiques, a beaucoup de forêts sur son territoire. Certains considèrent cependant que l'utilisation de cette ressource pose des questions de durabilité. La Commission européenne a fait des propositions ; il revient maintenant au jeu politique d'arbitrer.

**Mme María Eugenia Sanin.** – Quand on fait un choix technologique dans le domaine énergétique, on fait nécessairement un choix sur la compétitivité. Or la France et l'Allemagne n'ont pas la même compétitivité de ce point de vue, puisque la première s'est plutôt appuyée sur le nucléaire et la seconde sur le gaz.

Un tel choix est également un choix d'indépendance. L'électricité est peu transportable, en particulier sur de longues distances, sauf avec des interconnexions très coûteuses. Plus on investit dans des énergies renouvelables, y compris la biomasse, plus on sera indépendant, parce que ce sont des ressources que nous n'avons pas besoin d'importer.

Mais il faut accepter le fait que nous ne serons jamais totalement indépendants, ne serait-ce que parce que nous aurons besoin de matériaux et de métaux pour développer l'électrification. Une grande partie de l'industrie française est électro-intensive : la consommation d'électricité représente une charge très importante pour ces entreprises.

La Chine a beaucoup d'expérience en la matière. Par exemple, elle a mis en place en Amérique du Sud d'importantes *joint-ventures* avec des entreprises minières, ce qui peut contribuer au développement du pays en question, tout en assurant à la Chine l'accès à des ressources essentielles.

En ce qui concerne les personnes vulnérables, je vous rappelle que le rapport du GIEC met en avant le fait que les 10 % les plus riches sont responsables de 40 % des émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire qu'ils consomment 40 % des énergies fossiles. Je ne veux pas faire de raccourci, mais dire simplement qu'il faut faire payer à ces personnes le vrai prix des choses, en laissant le marché agir normalement pour elles, c'est-à-dire sans leur faire bénéficier de subventions sous une forme ou sous une autre.

**M. Marc-Antoine Eyl-Mazzega.** – En France, nous avons passé dix ans à ne pas savoir sur quel pied danser : on ne voulait plus vraiment relancer le nucléaire et on ne voulait pas non plus avancer clairement vers les énergies renouvelables. Cet état d'esprit se répercutait dans les instances communautaires. Certains pays, notamment l'Allemagne ou l'Autriche, avaient une vision très claire, ce qui leur a permis de se faire entendre : du gaz russe pas cher en complément des énergies renouvelables avec un basculement à terme vers

l'hydrogène. Une partie du cabinet de la présidente de la Commission européenne reflète encore cela.

Désormais, la France, ainsi que d'autres pays européens, ont une vision plus claire : il nous faut du nucléaire pour sortir du charbon. Cette nouvelle approche doit être prise en compte à Bruxelles, mais il reste du chemin à parcourir...

En ce qui concerne la relation bilatérale entre la France et l'Allemagne, chacun doit reconnaître que l'Allemagne s'est trompée, mais que cela a un impact sur nous et que notre sécurité d'approvisionnement électrique dépend très largement d'elle depuis quelques mois, donc de la relance du charbon et du gaz.

Nous sommes aussi plus dépendants de l'Espagne. Je souligne d'ailleurs que l'Allemagne et l'Espagne produisent en 2022 beaucoup plus d'électricité à partir de gaz que les années précédentes, en particulier du fait des difficultés françaises.

Nous devons aussi dire aux Allemands que le nucléaire français n'est plus surpuissant et que nous devons investir fortement ensemble dans les énergies renouvelables, en particulier dans les projets d'éolien en mer. Dans le même temps, ils doivent comprendre que nous attendons d'eux des positions plus neutres sur des dossiers essentiels pour nous.

La position française de rejet du projet de gazoduc MidCat nous isole complètement de nos partenaires espagnols et allemands. Du coup, l'Italie, pragmatique, sort du bois et fait valoir la capacité de ses infrastructures, actuelles ou à venir, à faire face aux besoins. Il y a donc une question de posture et, actuellement, nous sommes très isolés en Europe. Nous devons comprendre les dynamiques qui sont à l'œuvre. Les Allemands estiment qu'une partie des émissions de cette année sont destinées à servir la France en électricité.

Par ailleurs, je suis d'accord avec le constat selon lequel nous ne sommes plus un modèle pour le reste du monde et je trouve cela extrêmement préoccupant. Les Européens étaient perçus comme très ambitieux sur ces sujets, en particulier en ce qui concerne la fin des énergies fossiles, mais ils subissent aujourd'hui un choc économique majeur. En fait, nous sommes vulnérables à la fois sur les énergies renouvelables, qui n'ont pas été suffisamment développées, et sur les énergies fossiles.

Pour autant, nous disposons d'atouts. Nous pouvons montrer aux autres pays une vision de long terme et intégrée, mais nous devons encore la consolider. Il est envisagé d'aider à fermer les centrales à charbon avant la fin de leur durée de vie technique : c'est une grande opportunité pour nos entreprises. Garder un mix avec du charbon ne pourra que diminuer la compétitivité des pays concernés, tout en ne résolvant pas la question de la pollution. Notre force, pour demain, est de réussir à montrer que nous sommes capables de réaliser l'intégration des marchés : la plupart des pays du monde ne sont pas intégrés avec leurs voisins d'un point de vue des réseaux électriques. À ce titre, l'UE est un modèle à leur proposer. Qui plus est, nous sommes parmi les seuls à pouvoir mobiliser des capitaux moins chers que le marché, ce qui est intéressant dans un contexte de remontée des taux d'intérêt.

La stratégie extérieure du *Green Deal* reste à construire concrètement. L'Europe a de véritables opportunités, mais nous devons être conscients que certains de nos grands partenaires traditionnels parmi les pays émergents restent attirés par des promesses russes de livraisons d'armes ou de céréales, ce qui est tout de même préoccupant.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** –

Je vous remercie pour vos interventions. Je crois que nous avons bien entendu vos inquiétudes quant aux tergiversations et aux retards de notre pays et de l'Europe. Nous devons réussir à rapprocher des modèles économiques qui ont trop longtemps divergé, ce qui n'est guère facile.

Je suis très préoccupée par la question de la temporalité : tous les jours, j'entends des chefs d'entreprise me dire que le problème, ce n'est pas demain, ce n'est même pas 2023, c'est aujourd'hui ! Nous devons donc aller vite et accepter de prendre des mesures qui peuvent paraître en contradiction avec nos objectifs stratégiques. Les mesures que nous prenons pour protéger les ménages et entreprises européens sont nécessaires, mais elles ne permettent pas de préparer l'avenir, alors même que les investissements nécessaires sont particulièrement élevés pour construire une stratégie européenne de l'énergie. Il y a donc une véritable difficulté de calendrier.

Je conclus en disant qu'aujourd'hui les collectivités territoriales n'ont plus du tout les capacités financières pour faire face. Elles savent à peine comment finir l'année 2022 et s'inquiètent énormément pour 2023.

**Mme María Eugenia Sanin.** – J'ajoute que les marchés réagissent aux politiques publiques : s'ils voient que les financements publics s'orientent vers les énergies fossiles pour « passer le cap », nous disposerons d'encore moins de ressources pour le développement des énergies renouvelables.

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Vous nous avez dit que nous étions dans un modèle martial, c'est-à-dire dans une forme d'économie de guerre, mais sans que nous l'assumions ni l'acceptions. Les populations et les institutions doivent gérer ce paradoxe. Je crois que beaucoup de gens n'ont pas encore vraiment compris qu'il y avait un conflit à 3 000 kilomètres de chez eux. Cela explique peut-être les difficultés que nous avons à faire passer les messages à nos concitoyens sur la sobriété, l'inflation ou l'augmentation des coûts de l'énergie.

Nous devons tous contribuer à mieux expliquer les choses, y compris la Commission européenne qui doit apparaître comme positionnée en soutien de la population et des États membres.

La configuration que nous connaissons est assez dramatique : effondrement de plusieurs monnaies, inflation considérable, problèmes d'économies d'énergie, nombre de gens vulnérables, que ce soit pour se chauffer, se loger ou se nourrir, etc.

Je n'ai pas un tempérament pessimiste, mais je suis inquiet. Nous ne voulons évidemment pas de la guerre, mais nous devons nous y préparer !

*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.*

**Mercredi 2 novembre 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, nous allons examiner les amendements de séance sur les articles du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables qui nous ont été délégués au fond. 650 amendements ont été déposés en vue de la séance publique, dont 280 sur les articles délégués à notre commission.

J'en profite pour remercier notre rapporteur pour avis, M. Patrick Chauvet, du travail qu'il a réalisé en vue de préparer cette réunion et la séance de cet après-midi, dans un contexte qui n'était pas facile.

**EXAMEN DE LA MOTION DU RAPPORTEUR POUR AVIS**

*Exception d'irrecevabilité*

*Article 6*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'amendement n° 249 vise à étendre le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 6 du projet de loi. Il est donc contraire au premier alinéa de l'article 38 de la Constitution.

Je vous propose que nous demandions la déclaration d'irrecevabilité de cet amendement à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en application de l'article 44 *bis*, alinéas 3 *bis* et 8, du règlement du Sénat.

**EXAMEN DES SOUS-AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS**

*Article 3*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Le sous-amendement n° 650 vise à préciser la rédaction de la mesure proposée relative à la délimitation, au sein des schémas de cohérence territoriale (SCoT), de zones prioritaires pour l'implantation des projets d'énergie renouvelable.

La rédaction proposée reprend la notion de « zones prioritaires pour l'implantation » introduite en commission des affaires économiques. Elle précise les dispositions relatives à l'acceptation des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés. Enfin, elle étend également au stockage de l'énergie la planification rendue possible au sein des SCoT.



*Le sous-amendement n° 650 est adopté.*

***Après l'article 6 bis***

*Le sous-amendement de précision rédactionnelle n° 651 est adopté.*

***Après l'article 19***

*Le sous-amendement de précision rédactionnelle n° 653 est adopté.*

***Article 19 bis***

*Le sous-amendement de précision rédactionnelle n° 652 est adopté.*

***Après l'article 21***

*Le sous-amendement de précision rédactionnelle n° 654 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

***Article 11 decies***

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour avis.** – Sans refaire le débat que nous avons eu la semaine dernière, je rappelle que nous avons souhaité introduire l'article 11 *decies* parce que nous avons considéré que l'agrivoltaïsme était une source d'énergie renouvelable à promouvoir mais aussi à encadrer.

Ma position de principe est que le Sénat s'est déjà prononcé sur le sujet, en adoptant, par 251 voix pour et 3 contre, la proposition de loi, le 20 octobre dernier. Je proposerai donc des avis défavorables sur les amendements qui reviendraient sur cet équilibre.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Par conséquent, nous émettrons un avis défavorable sur l'ensemble des amendements déposés sur cet article. Nous débattons suffisamment du sujet en séance publique...

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

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> A</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis proposé</b>
M. CHEVROLLIER	394	<b>Introduction d'un objectif chiffré en matière de combustibles solides de récupération (CSR)</b>	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> C</b>			
Mme VARAILLAS	417	<b>Réduction de la garantie de l'État pour les énergies fossiles</b>	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article 3</b>			
Mme VARAILLAS	418	<b>Suppression de l'article</b>	<b>Défavorable</b>

M. ANGLARS	22	<b>Autorisation des opérations de reconnaissance préalable des projets d'ENR au sein des espaces et milieux remarquables protégés par la loi Littoral</b>	<b>Défavorable</b>
M. MICHAU	520	<b>Autorisation des opérations de reconnaissance préalable des projets d'ENR au sein des espaces et milieux remarquables protégés par la loi Littoral</b>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	647	<b>Précisions relatives à la délimitation de zones prioritaires pour l'accueil de projets d'énergie renouvelable au sein des SCoT, au recensement régional de ces zones et à leur prise en compte au sein des appels d'offres</b>	<b>Favorable si rectifié</b>
M. CHAUVET	556	<b>Amendement de coordination et de précision</b>	<b>Favorable</b>
M. GILLÉ	504	<b>Planification obligatoire des implantations d'ENR au sein des schémas de cohérence territoriale</b>	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	316	<b>Exclure l'hydrogène bas-carbone du champ des mesures de simplification de l'article</b>	<b>Défavorable</b>
M. MICHAU	554	<b>Planification de l'implantation des installations de stockage de l'électricité dans les SCoT</b>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	589	<b>Suppression des articulations relatives à l'artificialisation des sols</b>	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	317	<b>Suppression de la mesure relative à l'artificialisation des sols liée à l'agrivoltaïsme</b>	<b>Défavorable</b>
M. CHAUVET	577	<b>Modification simplifiée des SCoT au bénéfice de la délimitation de zones prioritaires d'implantation pour les projets d'énergie renouvelable</b>	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	65	<b>Possibilité pour le plan local d'urbanisme de soumettre à conditions l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans certains secteurs</b>	<b>Favorable</b>
M. CHAUVET	557	<b>Possibilité pour le plan local d'urbanisme de soumettre à conditions l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans certains secteurs</b>	<b>Favorable</b>
M. Cédric VIAL	51	<b>Possibilité pour le plan local d'urbanisme de soumettre à conditions l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans certains secteurs</b>	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme Martine FILLEUL	524	<b>Possibilité pour le plan local d'urbanisme de soumettre à conditions l'implantation d'installations de production d'énergie renouvelable dans certains secteurs</b>	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme de MARCO	349	<b>Suppression de la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour modifier les règles relatives aux zones NAF et aux espaces boisés en vue de l'implantation de projets d'ENR</b>	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	187	<b>Suppression de la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour modifier les règles relatives aux zones N et F et aux espaces boisés en vue de l'implantation de projets d'ENR</b>	<b>Défavorable</b>
Mme PLUCHET	484	<b>Suppression de la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour modifier les règles relatives aux zones NAF en vue de l'implantation de projets d'ENR</b>	<b>Défavorable</b>

M. REDON-SARRAZY	502	Suppression de la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour modifier les règles relatives aux zones NAF en vue de l'implantation de projets d'ENR	Défavorable
M. GREMILLET	634	Suppression de la possibilité de recourir à la modification simplifiée des PLU pour modifier les règles relatives aux zones NAF en vue de l'implantation de projets d'ENR	Défavorable
M. CABANEL	396	Avis de la CDPENAF sur la modification simplifiée des plans locaux d'urbanisme	Favorable
M. CHAUVET	578	Permettre le recours à la modification simplifiée des PLU pour délimiter les secteurs dans lesquels les installations d'ENR sont soumis à condition	Favorable
M. SALMON	326	Limitation des du champ de la déclaration de projet aux ouvrages du réseau de transport et distribution d'électricité liés aux seuls besoins des installations d'ENR	Défavorable
M. GREMILLET	449	Obligation pour l'État de recourir à la déclaration de projet pour tous les projets de production et de stockage d'ENR dont le porteur de projet le demande	Défavorable
M. CORBISEZ	110	Pérennisation des simplifications relatives aux documents d'urbanisme et à la déclaration de projet	Défavorable
M. SALMON	315	Avis de la CDPENAF pour les objectifs des SCoT et pour les articulations relatives au "ZAN"	Défavorable
M. KERROUCHE	96 rect.	Extension aux espaces forestiers de la dispense "ZAN" relative au photovoltaïque vertueux	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	337	Création d'une enveloppe nationale pour les "grands projets" d'ENR d'ampleur nationale ou européenne au regard du "ZAN"	Favorable
<b>Article additionnel après Article 3</b>			
M. PATIENT	382	Exonération de la comptabilisation de l'artificialisation liée aux projets d'énergies renouvelables	Défavorable
M. CORBISEZ	111	Étendre la dématérialisation du dépôt et de l'instruction des autorisations d'urbanisme aux petites communes pour les projets de production d'énergies renouvelables	Défavorable
M. MENONVILLE	127	Compatibilité entre l'autorisation d'exploiter un site de production électrique et les dispositions du SCoT et du PLU	Avis du Gouvernement
M. de NICOLAY	33	Inopposabilité des documents d'urbanisme locaux aux projets de sites photovoltaïques ayant fait l'objet d'un accord de la commune	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 4 bis</b>			
M. MOGA	217	Consolidation de l'objectif de production de biogaz d'ici 2030	Irrecevable 45
<b>Article 6</b>			
Mme VARAILLAS	433	Suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance visant à accélérer les procédures de raccordement des projets d'énergie renouvelable aux réseaux de distribution et de transport d'électricité	Défavorable

Mme de MARCO	354	Suppression de l'habilitation relative à l'adaptation des modalités de participation du public des ouvrages des réseaux de distribution et de transport d'électricité	Défavorable
M. MARSEILLE	249	Extension de l'habilitation à légiférer par ordonnance aux zones prioritaires de développement de l'hydrogène	Irrecevabilité soulevée
M. CHAUVET	558	Ajout de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) parmi les personnes consultées dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance sur l'accélération des réseaux	Favorable
<b>Article additionnel après Article 6</b>			
Mme BONNEFOY	530	Rapport sur les difficultés liées aux raccordements prévus par les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR)	Défavorable
<b>Article 6 bis</b>			
M. GAY	426	Suppression de l'article inscrivant directement dans la loi certaines dispositions de l'habilitation à légiférer par ordonnance	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 6 bis</b>			
Mme ESTROSI SASSONE	34 rect.	Élargissement de la notion de réseaux intérieurs de bâtiments (RIB)	Sagesse si rectifié
Mme de MARCO	353	Modification des compétences des syndicats de copropriétés en matière de photovoltaïque	Irrecevable 45
<b>Article 11 decies</b>			
M. MOGA	216	Modification de l'objectif afférent aux installations agrivoltaïques	Défavorable
M. GREMILLET	487	Modification de l'objectif afférent aux installations agrivoltaïques	Défavorable
M. SALMON	322	Mention de la réalisation de deux services directs dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	507	Mention de la réalisation de deux services directs dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	505	Ajout du critère de l'utilisation durable des sols dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. CABANEL	231	Modification de la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	509	Modification de la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	506	Ajout du maintien de la biodiversité dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	508	Modification de la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. CABANEL	232	Ajout d'une condition afférente au revenu dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. CABANEL	234	Ajout des dynamiques locales dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. SALMON	323	Mention de la puissance installée, limitée à 1 mégawatt, dans la définition de l'agrivoltaïsme	Défavorable
M. REDON-SARRAZY	510	Modification des modalités de détermination réglementaire de la notion d'activité agricole principale	Défavorable

M. REDON-SARRAZY	511	<b>Intégration d'une évaluation des moyens de contrôle et de sanction parmi les modalités d'application de la définition de l'agrivoltaïsme</b>	<b>Défavorable</b>
M. REDON-SARRAZY	514	<b>Modification des modalités d'information des élus locaux dans le cadre des installations agrivoltaïques</b>	<b>Défavorable</b>
M. MOGA	218	<b>Limitation à 1 mégawatt de l'éligibilité des installations agrivoltaïques à l'obligation d'achat</b>	<b>Défavorable</b>
M. DUPLOMB	341	<b>Modification des modalités de constitution et d'application des garanties financières et obligations de remise en état</b>	<b>Défavorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	389	<b>Modification des modalités de constitution et d'application des garanties financières et obligations de remise en état</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	493	<b>Modification des modalités de constitution et d'application des garanties financières et obligations de remise en état</b>	<b>Défavorable</b>
M. REDON-SARRAZY	512	<b>Modification des modalités de constitution et d'application des garanties financières et obligations de remise en état</b>	<b>Défavorable</b>
M. DUPLOMB	340	<b>Modification des coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA)</b>	<b>Irrecevable 45</b>
M. CABANEL	233	<b>Modification des conditions d'autorisation des installations agrivoltaïques</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	491	<b>Modification des conditions d'autorisation des installations agrivoltaïques</b>	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	321	<b>Modification des conditions d'autorisation des installations agrivoltaïques</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	492	<b>Modification des conditions d'autorisation des installations agrivoltaïques</b>	<b>Défavorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	388	<b>Mention de la nécessité pour les installations des serres, des hangars et des ombrières à usage agricole de correspondre à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière.</b>	<b>Défavorable</b>
M. DUPLOMB	343	<b>Mention de la nécessité pour les installations des serres, des hangars et des ombrières à usage agricole de correspondre à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière.</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	495	<b>Mention de la nécessité pour les installations des serres, des hangars et des ombrières à usage agricole de correspondre à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière.</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	489	<b>Encadrement des autorisations liées aux installations photovoltaïques en zone agricole</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	490	<b>Encadrement des autorisations liées aux installations photovoltaïques en zone agricole</b>	<b>Défavorable</b>
M. DUPLOMB	342	<b>Prise en compte de la réversibilité des installations dans les autorisations d'urbanisme</b>	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	494	<b>Prise en compte de la réversibilité des installations dans les autorisations d'urbanisme</b>	<b>Défavorable</b>
M. REDON-SARRAZY	513	<b>Rapport relatif à un cadre de médiation s'agissant de la sécurisation du revenu des exploitants agricoles</b>	<b>Défavorable</b>
M. PLA	515	<b>Rapport annuel des chambres d'agriculture sur l'impact de l'agrivoltaïsme</b>	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 11 <i>decies</i></b>			
Mme de MARCO	365	Mention des proportions d'énergies renouvelables dans les clauses contractuelles des contrats de fourniture	Défavorable
<b>Article 16</b>			
Mme HAVET	620	Rétablissement de l'article 16 initial permettant d'implanter des ouvrages de raccordements au réseau public de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
M. CHAUVET	562	Amendement de coordination rédactionnelle	Favorable
M. CORBISEZ	116	Ajout des installations de stockage, aux côtés des ouvrages de raccordement, dans le champ de l'autorisation prévue pour le raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
M. CHAUVET	561	Consolidation de l'avis des communes d'implantation sur les installations des ouvrages de raccordement au réseau de transport public d'électricité	Favorable
M. Stéphane DEMILLY	183	Consolidation de l'avis des communes d'implantation sur les installations des ouvrages de raccordement au réseau de transport public d'électricité	Défavorable
M. de NICOLAY	26	Mention des sites industriels dans conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
M. SAUTAREL	45	Mention des sites industriels dans conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
M. HOULLEGATTE	551	Prise en compte de la covisibilité dans les conditions d'implantation des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
M. SALMON	324	Institution d'un avis de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) pour l'implantation des ouvrages de raccordement au réseau public de transport d'électricité en zone littorale	Défavorable
<b>Article 16 <i>quater</i></b>			
M. GILLÉ	516	Suppression de l'article permettant à l'autorité administrative de fixer des débits inférieurs à ceux minimaux en cas de tension sur la sécurité d'approvisionnement	Défavorable
M. CABANEL	257	Application à la période hivernale de la possibilité de fixer des débits inférieurs à ceux minimaux	Défavorable
M. CHAUVET	564	Amendement de coordination rédactionnelle	Favorable
M. GAY	420	Suivi de l'impact environnemental de la diminution des seuils applicables en cas de tensions sur la sécurité d'approvisionnement	Défavorable

<b>Article 16 quinquies</b>			
M. LOUAULT	375	Réécriture de la sécurisation des concessions placées en délais glissants	Défavorable
M. GREMILLET	412	Modification de la sécurisation des concessions placées en délais glissants	Favorable
M. CHAUVET	565	Amendement de précision rédactionnelle	Favorable
<b>Article 16 sexies</b>			
M. CABANEL	258	Suppression de l'article modernisant les comités de suivi de l'exécution des concessions	Défavorable
M. MONTAUGÉ	543	Suppression de l'article modernisant les comités de suivi de l'exécution des concessions	Défavorable
M. CHAUVET	566	Amendement de précision rédactionnelle	Favorable
<b>Article 16 septies</b>			
M. CHAUVET	567	Amendement de coordination rédactionnelle	Favorable
M. ANGLARS	21	Modification de la facilitation de l'augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées	Défavorable
M. GAY	421	Suivi de l'impact environnemental de l'augmentation de puissance des concessions hydroélectriques	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 16 septies</b>			
M. GREMILLET	313	Expérimentation de souplesses administratives pour la mise en œuvre d'hydroliennes fluviales	Sagesse
<b>Article 16 octies</b>			
M. CHAUVET	568	Amendement de précision rédactionnelle	Favorable
M. GREMILLET	312	Complément du rapport d'évaluation du volet hydroélectricité de la loi "Climat-Résilience" d'éléments sur les hydroliennes fluviales	Sagesse
<b>Article additionnel après Article 16 octies</b>			
Mme Nathalie DELATTRE	84	Relèvement à 20 % de l'objectif de production de biogaz d'ici 2030	Irrecevable 45
<b>Article 16 nonies</b>			
M. GAY	445	Suppression de l'article	Défavorable
Mme HAVET	621	Augmentation du seuil de matières premières agricoles qualifiant un méthaniseur d'activité agricole	Défavorable
M. SALMON	384	Augmentation du seuil de matières premières agricoles qualifiant un méthaniseur d'activité agricole et fixation d'une distance minimale à l'exploitation	Défavorable
M. CHAUVET	569	Amendement de coordination juridique	Favorable
M. MARSEILLE	251	Élargissement de la qualification d'activité agricole des méthaniseurs	Défavorable

<b>Article 16 undecies</b>			
Le Gouvernement	594	<b>Suppression de la possibilité pour les installations de gaz en cogénération de bénéficier des certificats de production</b>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	595	<b>Modification des possibilités d'anticipation de la réalisation des travaux de raccordement par les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz</b>	<b>Défavorable</b>
M. CHAUVET	575 rect.	<b>Modification des possibilités d'anticipation de la réalisation des travaux de raccordement par les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz</b>	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 16 undecies</b>			
M. GONTARD	580 rect.	<b>Suppression du gaz de décharge parmi les énergies renouvelables</b>	<b>Défavorable</b>
M. GONTARD	581 rect.	<b>Suppression du gaz produit à partir de déchets stockés ou incinérés parmi les énergies renouvelables</b>	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	108	<b>Application des garanties d'origine et des certificats de production au biogaz non injecté</b>	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	215 rect.	<b>Application des garanties d'origine et des certificats de production au biogaz non injecté</b>	<b>Défavorable</b>
Mme HAVET	632 rect.	<b>Application des garanties d'origine et des certificats de production au biogaz non injecté</b>	<b>Défavorable</b>
M. MOGA	643 rect.	<b>Institution d'un bail emphytéotique agrivoltaïque</b>	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 duodecies</b>			
M. CHAUVET	563	<b>Amendement de précision rédactionnelle</b>	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 16 duodecies</b>			
M. MENONVILLE	142 rect.	<b>Mention d'un lien entre l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et les opérations d'autoconsommation individuelle ou collective en électricité</b>	<b>Sagesse</b>
M. FAVREAU	168 rect.	<b>Mention d'un lien entre l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et les opérations d'autoconsommation individuelle ou collective en électricité</b>	<b>Sagesse</b>
M. PATIENT	380 rect.	<b>Modification de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces agricoles naturels et forestiers sur certains projets d'énergies renouvelables</b>	<b>Sagesse</b>
<b>Article 17</b>			
M. GAY	422	<b>Suppression de l'article instituant notamment des contrats d'achat de long terme</b>	<b>Défavorable</b>
M. CHAUVET	576	<b>Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz</b>	<b>Favorable</b>
M. CHAUVET	570	<b>Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz</b>	<b>Favorable</b>
M. CHAIZE	235	<b>Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz</b>	<b>Défavorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	263	<b>Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz</b>	<b>Défavorable</b>



M. GENET	402	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. MENONVILLE	409	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
Mme HAVET	627	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. CHAUVET	571	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Favorable
M. CHAIZE	236	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. Stéphane DEMILLY	264	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. GENET	403	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. SALMON	325	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. CHAIZE	237	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. Stéphane DEMILLY	265	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. GENET	404	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. CANÉVET	145 rect. <i>bis</i>	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
M. KERN	282 rect.	Modification des modalités de mise en œuvre des contrats de long terme en matière d'électricité et de biogaz	Défavorable
Le Gouvernement	645	Ajout d'une référence à une notification européenne pour la déductibilité fiscale appliquée aux sociétés de financement de long terme	Favorable
Le Gouvernement	646	Limitation de la durée de la déduction fiscale applicable aux sociétés de financement de long terme jusqu'au 31 décembre 2028	Défavorable
Mme PLUCHET	105	Application d'obligations comptables aux producteurs d'énergie renouvelables redevables de l'imposition forfaitaire sur les réseaux d'électricité (IFER)	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 17</b>			
M. SALMON	320	Modulation du complément de rémunération en fonction du productible des installations d'énergies renouvelables	Défavorable
M. CHAIZE	239	Participation des collectivités territoriales au financement des projets d'énergies renouvelables portés notamment par les communautés énergétiques	Défavorable

M. Stéphane DEMILLY	267	<b>Participation des collectivités territoriales au financement des projets d'énergies renouvelables portés notamment par les communautés énergétiques</b>	<b>Défavorable</b>
M. GENET	405	<b>Participation des collectivités territoriales au financement des projets d'énergies renouvelables portés notamment par les communautés énergétiques</b>	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	57 rect.	<b>Suppression de l'obligation de constituer un budget annexe pour les services publics locaux dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque</b>	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. GONTARD	281 rect.	<b>Suppression de l'obligation de constituer un budget annexe pour les services publics locaux dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque</b>	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. GENET	401 rect.	<b>Suppression de l'obligation de constituer un budget annexe pour les services publics locaux dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque</b>	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme PRÉVILLE	415 rect.	<b>Suppression de l'obligation de constituer un budget annexe pour les services publics locaux dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque</b>	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. GOLD	457 rect.	<b>Suppression de l'obligation de constituer un budget annexe pour les services publics locaux dans le cas de la production d'électricité photovoltaïque</b>	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. SAVIN	202 rect. <i>bis</i>	<b>Faculté de reversement de l'excédent de recettes du budget annexe vers le budget général des communes dans le cas des projets de production d'énergie renouvelable</b>	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18</b>			
M. SAUTAREL	46	<b>Suppression de l'article sur le partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. GAY	446	<b>Suppression de l'article sur le partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	648	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	188	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
Mme PLUCHET	103	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	109	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	259	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	261	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	260	<b>Suppression ou modification du dispositif de partage territorial de la valeur</b>	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	385	<b>Proposition aux habitants dont la résidence principale ou secondaire est située à proximité du lieu d'implantation des projets d'énergies renouvelables d'une part de capital gratuite au sein des sociétés de production d'énergies renouvelables, lors de la constitution ou de l'évolution de ce capital</b>	<b>Défavorable</b>

Le Gouvernement	596	<b>Modification du dispositif d'information des maires et présidents de groupements d'implantation de la constitution ou de la cession de part des sociétés de production d'énergies renouvelables situées sur leurs territoires</b>	<b>Défavorable</b>
Mme VARAILLAS	438	<b>Modification du dispositif d'information des maires et présidents de groupements d'implantation de la constitution ou de la cession de part des sociétés de production d'énergies renouvelables situées sur leurs territoires</b>	<b>Défavorable</b>
M. CHAUVET	572	<b>Modification du dispositif d'information des maires et présidents de groupements d'implantation de la constitution ou de la cession de part des sociétés de production d'énergies renouvelables situées sur leurs territoires</b>	<b>Favorable</b>
M. CHAUVET	573	<b>Modification du dispositif d'information des maires et présidents de groupements d'implantation de la constitution ou de la cession de part des sociétés de production d'énergies renouvelables situées sur leurs territoires</b>	<b>Favorable</b>
M. LEVI	91	<b>Création d'un dispositif de partage territorial de la valeur pour les énergies renouvelables gazières</b>	<b>Défavorable</b>
Mme MICOULEAU	483	<b>Création d'un dispositif de partage territorial de la valeur pour les énergies renouvelables gazières</b>	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 18</b>			
Mme PRÉVILLE	76 rect.	<b>Extension des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation</b>	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	461 rect.	<b>Modification des conditions de rachat de l'électricité produite dans le cadre des opérations d'autoconsommation individuelle en électricité</b>	<b>Défavorable</b>
M. GONTARD	277 rect.	<b>Généralisation du système de batterie virtuelle dans le cadre des opérations d'autoconsommation individuelle</b>	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	78 rect.	<b>Extension des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective en électricité</b>	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	459 rect.	<b>Modification du critère de proximité pour les opérations d'autoconsommation individuelle</b>	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	351 rect.	<b>Modification des critères géographiques des opérations d'autoconsommation collective en électricité</b>	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	8	<b>Modification du critère géographique appliqué aux opérations d'autoconsommation collective en électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)</b>	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	460 rect.	<b>Application des opérations d'autoconsommation collective étendue aux entreprises du secteur logistique, industriel et commercial</b>	<b>Défavorable</b>
M. FAVREAU	220 rect.	<b>Modification des modalités de facturation des opérations d'autoconsommation collective en électricité</b>	<b>Défavorable</b>
M. GONTARD	279 rect.	<b>Modification des modalités de cession des opérations d'autoconsommation individuelles ou collectives en électricité</b>	<b>Défavorable</b>

Mme PAOLI-GAGIN	9	Révision annuelle du décret fixant le niveau d'injections d'électricité sur le réseau public de distribution pouvant être effectuées dans le cadre d'une opération d'autoconsommation en électricité.	Défavorable
M. LONGUET	468 rect.	Augmentation à 36 kilovoltampères (kVA) de la limite de puissance des opérations d'autoconsommation	Défavorable
M. SALMON	211	Possibilité pour les communes et leurs groupements de participer conjointement à une société de production d'énergies renouvelables	Sagesse si rectifié
M. KERN	283	Possibilité pour les communes et leurs groupements de participer conjointement à une société de production d'énergies renouvelables	Défavorable
<b>Article additionnel avant Article 19</b>			
M. MARSEILLE	250	Application du contrat d'expérimentation à l'ensemble des gaz renouvelables	Défavorable
<b>Article 19</b>			
Mme MICOULEAU	376	Mention de biomasse et de l'hydrogène dans la définition dans la définition du gaz bas-carbone	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	222	Mention du gaz de récupération dans les taux de réfaction tarifaires appliqués pour le raccordement aux réseaux de distribution et de transport de gaz naturel	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 19</b>			
Mme PAOLI-GAGIN	221	Octroi d'un droit d'accès à l'ensemble des gaz aux réseaux de distribution et de transport de gaz	Défavorable
M. KERN	286 rect.	Absence de concurrence entre les réseaux de gaz et ceux de chaleur	Sagesse
M. CHEVROLLIER	393	Absence de concurrence entre les réseaux de gaz et ceux de chaleur	Sagesse
Mme Martine FILLEUL	635	Absence de concurrence entre les réseaux de gaz et ceux de chaleur	Sagesse
M. Joël BIGOT	338	Absence de concurrence entre les réseaux de gaz et ceux de chaleur	Sagesse
Mme HAVET	628	Promotion de la conversion vers la biomasse dans les zones non interconnectées (ZNI)	Sagesse si rectifié
M. CHAIZE	240 rect.	Institution d'une convention entre l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales ou leurs groupements, et le gestionnaire du réseau public de distribution en cas de développement du réseau de gaz	Défavorable
M. Stéphane DEMILLY	268 rect.	Institution d'une convention entre l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales ou leurs groupements, et le gestionnaire du réseau public de distribution en cas de développement du réseau de gaz	Défavorable
M. GENET	406 rect.	Institution d'une convention entre l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales ou leurs groupements, et le gestionnaire du réseau public de distribution en cas de développement du réseau de gaz	Défavorable

<b>Article 19 bis</b>			
M. GAY	440	Suppression de l'article instituant un cadre pour les opérations d'autoconsommation collective en gaz	Défavorable
M. HOUPERT	12 rect.	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Sagesse si rectifié
M. PLA	69 rect. bis	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	85	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Défavorable
M. LEVI	92	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Défavorable
Mme HAVET	614	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	16	Possibilité pour les bailleurs sociaux d'instituer des opérations d'autoconsommation en gaz	Défavorable
Mme PAOLI-GAGIN	17 rect.	Dispense d'autorisation de fourniture de la vente de biogaz dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective étendue	Défavorable
<b>Article 19 ter</b>			
M. GAY	441	Suppression de l'article assimilant à un gaz renouvelable le méthane de synthèse	Défavorable
<b>Article additionnel après Article 19 ter</b>			
M. HOUPERT	10 rect.	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
Mme PAOLI-GAGIN	15	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
M. PLA	68 rect. bis	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
M. CUYPERS	206 rect.	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
M. MOGA	219	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
Mme HAVET	613	Modification d'objectifs énergétiques nationaux en matière de biogaz ayant vocation à figurer dans la loi quinquennale de l'énergie	Irrecevable 45
M. CHEVROLLIER	392 rect.	Modification de la classification des réseaux de chaleur et des dispositifs de soutien public afférents	Défavorable
<b>Article 21</b>			
M. CHAUVET	574	Ajustement de l'encadrement des travaux de raccordement du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité	Favorable
M. GAY	442	Ajustement de l'encadrement des travaux de raccordement du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité	Défavorable

Article additionnel après Article 21			
M. PATIENT	633 rect.	Fixation d'objectifs minimaux dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) propres aux zones non interconnectées (ZNI)	Sagesse si rectifié
M. MENONVILLE	134	Extension des certificats d'économies d'énergie (C2E) aux opérations d'autoconsommation collective	Défavorable
Mme BONNEFOY	205 rect.	Encadrement des délais de raccordement des installations de production d'électricité renouvelable au réseau de distribution d'électricité	Sagesse
M. SALMON	319 rect.	Encadrement des délais de raccordement des installations de production d'électricité renouvelable au réseau de distribution d'électricité	Sagesse
Mme ESTROSI SASSONE	64 rect.	Fixation d'une part minimale de biocombustibles pour l'utilisation d'équipement de chauffages	Défavorable
M. MENONVILLE	133	Fixation d'une part minimale de biocombustibles pour l'utilisation d'équipement de chauffages	Défavorable
M. REQUIER	204 rect.	Fixation d'une part minimale de biocombustibles pour l'utilisation d'équipement de chauffages	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	81	Institution d'un contrat de performance énergétique pour les opérations de rénovations énergétiques	Irrecevable 45

## Communication

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je vous informe que, la semaine prochaine, notre commission ne se réunira pas mercredi matin. En revanche, nous auditionnerons, dans le cadre du projet de loi de finances, M. Olivier Klein, ministre chargé de la ville et du logement, mardi après-midi, et M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, mercredi après-midi.

*La réunion est close à 9 h 20.*

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 45.*

### **Audition de M. Bruno Bonnell, secrétaire général pour l'investissement (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 11 h 15.*

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

**Mercredi 2 novembre 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

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

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

**Revue nationale stratégique - Échange de vues**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, j'ai jugé important que nous puissions avoir, comme cela a déjà été le cas quelques fois, un échange de vues sur un sujet d'importance : le projet de Revue nationale stratégique (RNS) qui nous est soumis.

Nous entendrons donc le point de vue de chaque groupe, avant d'avoir un temps de débat.

Pour ma part, je ferai d'ores et déjà une observation de forme. Si nous pouvons bien sûr nous réjouir que le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) ait tenu l'engagement qu'il avait pris devant moi de nous transmettre le projet avant sa remise au Président de la République, il est certain que le temps qui nous est laissé est bien court : le document a été remis jeudi matin, et nous devons renvoyer nos observations avant la fin de la journée.

Je m'efforcerai de résumer dans ma réponse au SGDSN les principaux points qui seront ressortis de cet échange, et d'y joindre les positions des groupes qui auront souhaité nous communiquer leurs observations par écrit. Vous savez que ce délai très contraint résulte du souhait du Président de la République de s'exprimer sur ce sujet le 9 novembre, à Toulon.

*La réunion est close à 12 h 35.*





**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 26 octobre 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Audition de M. Jean-René Lecerf, président, et Mme Virginie Magnant, directrice, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – J'ai le plaisir d'accueillir Jean-René Lecerf qui préside désormais la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et de retrouver ainsi un ancien collègue dans nos murs. Il est accompagné de Mme Virginie Magnant, directrice de la CNSA. Notre audition porte sur le PLFSS pour 2023 mais nous allons peut être déborder tant le sujet est vaste, les besoins sont grands et nécessitent des solutions.

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

**M. Jean-René Lecerf, président de la CNSA.** – Je reviens avec beaucoup d'émotion dans cette salle, j'ai été en effet membre de la commission des affaires sociales avant d'émigrer à la commission des lois.

Je vais prononcer quelques mots d'introduction avant de laisser la parole à Virginie Magnant qui répondra aux questions plus techniques.

Je vais rappeler la spécificité de la CNSA qui a conservé son organisation précédente, même depuis qu'elle est devenue la 5<sup>e</sup> branche de la sécurité sociale. Le conseil de la CNSA est composé de l'ensemble des parties prenantes parmi lesquelles les représentants des associations et des fédérations des personnes en situation de handicap, des personnes âgées, des grandes institutions de l'autonomie comme la fédération hospitalière de France (FHF) et de trois personnalités qualifiées dont je fais partie et parmi lesquelles est choisi le président du conseil. Mon élection n'a pas été compliquée les deux autres personnes qualifiées n'étant pas candidates. La voix du président ne porte que s'il maintient la cohésion de la majorité du conseil composé également de représentants du département, des employeurs et des syndicats. Elle se doit d'être emblématique de la position du conseil. Je n'ai pas de voix en dehors du conseil. Si j'étais mis en minorité, je quitterai le conseil qui a un pouvoir d'incitation, d'initiative, voire de contrôle mais certainement pas de caution des pouvoirs publics. Je suis d'accord pour jouer un rôle de conscience mais pas un rôle de caution. Nous avons avec la directrice une complémentarité. Chacun intervient dans son domaine. Elle a un devoir de loyauté envers l'exécutif et moi j'ai ma liberté d'expression. Le pouvoir de critique du conseil est total. C'est également un moyen de pression sur les pouvoirs publics pour tenter de les orienter dans un sens ou un autre en faveur de l'autonomie.

J'ai pris la présidence il y a quelques mois, à mon grand étonnement, et j'ai compris que ce sont essentiellement mes anciennes fonctions de président de département qui avaient motivé ce choix. Le Premier ministre avait remarqué que la CNSA et les départements ne se parlaient plus. Il souhaitait que je remette du lien et que l'on retrouve un partenariat entre les uns et les autres. Il est vrai que durant les 6 ans du précédent mandat, les présidents

de département n'ont assisté à pratiquement aucune réunion du conseil de la CNSA. Les choses ont largement changé. Aujourd'hui, un des vice-présidents de la CNSA est un président de département au côté d'un représentant du monde du handicap et de celui du monde du grand âge.

J'ai trouvé une situation très largement marquée par le climat et les défis actuels, avec des évènements qui nous échappent, liés aux conflits internationaux, qui entraînent une augmentation des coûts de l'énergie, de l'inflation et par conséquent des besoins nouveaux pour les établissements sociaux, médico-sociaux et les Ephad, bref pour tout le monde de l'autonomie. Nous sommes tous confrontés au défi colossal du vieillissement de la population, qui va progresser très fortement jusqu'en 2030, avec une part plus importante de personnes dépendantes. Nous devons prendre aujourd'hui les mesures, demain sera trop tard. Il faudrait construire des structures intermédiaires entre le domicile et l'Ephad, des résidences-services, des résidences-autonomie, mettre en place de l'habitat partagé, du logement inclusif, développer l'accueil familial ... Cela va demander du temps. Ce défi est doublé d'un autre défi, sans le personnel de soins et d'accompagnement nécessaire, on n'arrivera pas à grand-chose ! Nous avons besoin non seulement de médecins mais également de « petites mains » dans le secteur de l'aide à domicile et des aides-soignants notamment. D'ici 2025, nous devrions embaucher 360 000 aides à domicile et aides-soignants, dont 200 000 pour remplacer ceux qui partent en retraite ou changent de métier. Il y a, en outre, un grand manque d'attractivité pour ces métiers, notamment par le manque de sens des responsabilités que l'on donne. J'ai été très choqué d'entendre que le salaire moyen d'une aide à domicile est de 800 €. C'est un salaire très inférieur au SMIC parce que ces personnels sont souvent à temps partiel, avec une journée hachée et qu'ils doivent utiliser leur véhicule avec des frais de déplacement mal remboursés. L'attractivité constitue un enjeu colossal à travers la reconnaissance de ces métiers, notamment financière et par la mise en place de carrière professionnelle. À 65 ans, je pense qu'il est difficile de continuer à exercer le métier d'aide à domicile en connaissant les difficultés physiques de ce travail. Il faut pouvoir faciliter le passage de la fonction d'aide à domicile à la fonction d'aide-soignant, de créer des personnes « ressources » lorsqu'elles prennent de l'âge, afin qu'elles puissent être des guides pour leurs jeunes collègues. Nous sommes confrontés à deux défis fondamentaux : le défi climatique et le défi du vieillissement. Concernant le premier, nous ne sommes pas sûrs de le gagner. Il requiert l'unité des uns et des autres. En revanche, sur le deuxième, à partir de 2030, où les choses se passent bien car on a été bon, ou les choses se passent mal ! Et là notre responsabilité est pleine et entière.

Tout cela pour vous expliquer l'avis que le conseil a rendu sur le PLFSS pour 2023 qui est pour la majorité de ses membres une prise d'acte, avec quelques votes positifs ou négatifs et des abstentions, les représentants de l'État n'ont pas pris part au vote afin de respecter l'indépendance du conseil. Cet avis nuancé s'explique par les défis que je viens d'énoncer. Il nous semblait qu'une grande loi était fondamentale pour expliciter ces défis à l'opinion publique et qu'elle devienne partie prenante sur la question de l'autonomie. Je me souviens des reproches que l'on nous avait faits sur la loi pénitentiaire considérée comme trop bavarde car, avec Robert Badinter, nous avons voulu expliquer le sens de la peine à l'article 1<sup>er</sup> ! La loi a été un phare nous permettant ultérieurement de travailler. Nous souhaiterions, au conseil du CNSA, une grande loi sur l'autonomie qui nous permette d'avancer. Tout cela aura bien sûr un prix, le prix de la prise en charge des plus vulnérables. Si on considère que l'accompagnement et le soin des plus vulnérables est une obligation de résultat et non pas seulement une obligation de moyens, cela coutera de l'argent. Avec une grande loi, cela permettra une cohérence d'ensemble. Il y a de bonnes mesures dans ce PLFSS, notamment en termes de crédits pour les personnes en situation d'handicap et les

personnes âgées, et de bonnes initiatives comme les heures de lien social pour les bénéficiaires de l'APA. Nous aspirons à une cohérence d'ensemble, une convergence entre le grand âge et le handicap.

Je pense qu'il était important de remettre ce dossier en perspective.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie.** – Je vous remercie pour ces propos liminaires qui restituent bien le contexte de l'examen du PLFSS. Les besoins sont de plus en plus importants et les structures souffrent de l'inflation, de difficultés de recrutement et de ressources, notamment en matière de rémunérations, avec des charges supplémentaires.

Dans ce contexte budgétaire, le PLFSS a conclu à un déficit de la branche, avec une amélioration prévue en 2024 de 0,9 milliard d'euros selon les projections figurant à l'annexe B du PLFSS. Pensez-vous que les engagements financiers qui sont en progression, sont suffisants pour couvrir les difficultés des différents établissements ? On retrouve, en parallèle, un engagement pour le recrutement de 50 000 ETP supplémentaires dans les années qui viennent ; est-ce que les recettes disponibles donnent assez de souplesse pour gérer à la fois 2023 et 2024, au regard des besoins ? Les associations du monde du handicap sont aujourd'hui contre le budget même si elles notent l'évolution des crédits.

Ensuite, pouvez-vous nous présenter les mesures prévues pour les personnes handicapées et les personnes âgées qui ne font pas l'objet d'un article législatif spécifique mais peuvent bénéficier d'un financement ?

Sur l'article 32 consacré à la transparence, la procédure de récupération des financements publics employés à un objet différent de celui prévu par les textes vous semble-t-elle répondre aux besoins ?

À la suite de la mission Igas-Igf, la CNSA a engagé une procédure à l'encontre de la société Orpea visant à récupérer près de 56 millions d'euros (55,8 millions d'euros). Le groupe Orpea a indiqué qu'il ne reverserait pas l'intégralité de cette somme. Cette position a-t-elle été communiquée officiellement à la CNSA ? Pouvez-vous nous indiquer les mesures que la CNSA ou le Gouvernement compte prendre afin de récupérer les sommes dues ?

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022 a instauré un tarif plancher national par heure d'intervention par des services prestataires d'aide à domicile pour les plans d'aide à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et aux prestations de compensation du handicap (PCH). Le Gouvernement a déposé un amendement visant à prévoir la revalorisation de ce tarif en 2023. De quels éléments disposez-vous sur cette revalorisation ? Et qui va financer ?

Le Gouvernement a, aussi, déposé un amendement à l'Assemblée nationale dont l'objet est de conforter le rôle de la CNSA, dans la maîtrise d'ouvrage du système d'information, lui permettant de développer progressivement des briques nationales (modules évaluation, portail usagers, *etc.*) dans le cadre de la convergence vers un SI autonomie. Même si nous disposons déjà de nombreux rapports, cet outil permettra-t-il de disposer des données nécessaires à l'évaluation des besoins et à une gestion plus fine des politiques publiques en direction des personnes âgées et des personnes handicapées ?

Enfin, nous regrettons de ne pouvoir travailler sur une grande loi sur l'autonomie. Traiter toutes ces évolutions uniquement dans le cadre du PLFSS ne règle que des problèmes budgétaires sans réforme de fond d'organisation et de prise en charge. C'est peut être un message commun que nous pourrions porter ensemble.

**Mme Virginie Magnant, directrice de la CNSA.** – En guise de propos liminaire, je voulais souligner que le conseil de la CNSA a été renouvelé récemment. Les représentants associatifs, les représentants des conseils départementaux et les personnalités qualifiées, dont fait partie notre président, ont été renouvelés depuis le dernier exercice. Avec la création de la branche autonomie, la CNSA a connu et connaît encore une transformation profonde. C'est une structure tout à fait originale par sa gouvernance nationale et par son mode d'articulation avec les acteurs territoriaux de pilotage de la politique d'autonomie. La CNSA ne s'appuie pas sur un réseau de caisses locales à la différence des Caisses maladie ou familiale. La branche autonomie pilote la mise en œuvre de la qualité du service aux personnes âgées ou handicapées, pilote la réponse aux besoins et l'organisation des parcours d'accompagnement, avec comme partenaires, les conseils départementaux et les agences régionales de santé. Ces dernières jouent un rôle très important tant pour organiser, piloter et financer l'offre médico-sociale que pour organiser le soin à la fois primaire et spécialisé. Avec la création de la branche autonomie, la CNSA a disposé d'une nouvelle feuille de route. La convention d'objectif et de gestion (COG) a été approuvée à l'unanimité par le conseil fin mars pour la période 2022-2026 qui représente une étape importante vers l'horizon 2030 où la part des plus de 60 ans sera plus importante que celle des moins de 20 ans et où le nombre des plus de 75 ans aura doublé. Il sera alors indispensable d'avoir opéré un développement quantitatif et qualitatif des réponses aux personnes pour accompagner les nouveaux besoins en matière de prévention de la perte d'autonomie et développer des réponses nouvelles entre le maintien à domicile peu sécurisé et la prise en charge dans des établissements avec hébergement permanent qui ne correspondent plus aux aspirations d'un grand nombre de nos concitoyens. Les personnes âgées aspirent à vivre chez elles plus longtemps et c'est pourquoi nous développons l'habitat inclusif et les personnes en situation de handicap nous demandent aussi des solutions plus individualisées et à proximité de leurs proches, un accompagnement des élèves en situation de handicap, puis dans l'emploi. Cela appelle une profonde transformation des réponses.

La feuille de route de la Caisse pour les cinq ans à venir nous permet de projeter des moyens financiers et humains pour faire face à ces objectifs et nous mettre dans la bonne trajectoire pour répondre à ce défi notamment démographique. C'est un effort considérable pour les moyens de la Caisse avec une augmentation de près de 80 % de ses effectifs dans un contexte où les moyens des opérateurs sont tendus, et pour nous permettre d'être en capacité de mieux piloter cette politique. Cette trajectoire pluri-annuelle porte à la fois sur la qualité du service de l'autonomie avec 2,7 milliards d'euros sur cette période, et sur l'appui à la transformation et la modernisation pour 4,3 milliards d'euros, incluant les crédits du pilier II du Ségur.

Le rapporteur nous a interrogés sur le caractère adapté de la trajectoire des dépenses prévisionnelles de la branche autonomie, soit quelques 35 milliards d'euros pour l'année 2023 et les perspectives à l'horizon 2024. La Caisse sera affectataire en 2024 d'une quote-part supplémentaire de la contribution sociale généralisée (CSG) qui est une ressource dynamique, dont nous avons perçu les bénéfices dès 2022, ce qui nous permettra une exécution budgétaire moins déficitaire qu'initialement prévue. Elle sera finalement de 500 millions d'euros contre les 1,2 milliards d'euros votés dans le précédent PLFSS.

Les dépenses pour 2023 regroupent deux grands volumes qui n'ont jamais atteint un tel niveau. L'objectif général des dépenses (OGD) finance le fonctionnement des établissements et services médico-sociaux qui accompagnent les personnes âgées et handicapées son montant atteint 30 milliards d'euros. L'annexe 7 du PLFSS pour 2023 rappelle les montants importants de revalorisation des professionnels liés au Ségur de la Santé, soit plus de 3,4 milliards d'euros sur la période 2020-2023 face à des attentes très fortes du secteur. En 2023, 100 % des professionnels des Ephad, des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), des professionnels soignants et éducatifs, des structures du handicap auront bénéficié de ces revalorisations qui sont sans précédent. Les dépenses de la branche sont significatives avec plus de 440 millions d'euros, afin de protéger les professionnels contre l'effet de l'inflation et, côté fonction publique hospitalière et territoriale, avec la revalorisation de la valeur du point et la déclinaison de cette revalorisation dans le secteur privé. Nous avons un niveau de dépenses de 35 milliards d'euros dont 30 milliards pour l'OGD qui permet de poursuivre un effort substantiel pour revaloriser les professionnels du secteur. Cela est la condition de l'attractivité de ces métiers, qui est l'enjeu central afin de pouvoir répondre aux défis.

S'agissant de la trajectoire de moyen terme, le rapport Libault sur la concertation Grand âge et autonomie est souvent utilisé comme point d'ancrage pour estimer les besoins d'amélioration de la prise en charge des personnes âgées. Ce rapport évaluait le besoin de financement public de plus de 6 milliards d'euros à horizon 2024 et de 9 milliards d'euros pour 2030 concernant le secteur de l'âge. La trajectoire de la branche à horizon 2024 s'élève à 39 milliards d'euros avec une augmentation de 12 milliards par rapport à 2019. On est sur le double de ce que Dominique Libault estimait nécessaire en 2019 ! Il est vrai qu'il n'avait pas projeté les effets des revalorisations salariales issues du Ségur. Il avait, par contre, pointé la nécessité de travailler l'attractivité des métiers et la revalorisation des professionnels

Concernant la revalorisation du tarif plancher, c'est désormais un tarif national. C'est une avancée très importante qui était très attendue par le secteur de l'aide à domicile. Le PLFSS pour 2023 traduit bien le virage domiciliaire. Nous sommes attentifs à avancer parallèlement sur la bonne solvabilisation des structures tarifés par les ARS et sur le soutien au département pour qu'ils exercent leur responsabilité sur le financement de la qualité de l'aide à domicile.

Sur le tarif plancher, le Gouvernement s'engage à compenser à l'euro près les dépenses liées à la revalorisation annoncée pour l'année 2023 comme cela a été le cas en 2022. Au niveau de la branche autonomie, cela se traduira par un rehaussement du concours spécifique créé à cet effet.

**M. Jean-René Lecerf.** – Le tarif de 22 euros passe à 23 euros. L'euro supplémentaire doit être financé par l'État. Ce sujet est douloureux pour les départements. L'indemnisation de la précédente augmentation s'est faite en fonction des tarifs horaires de chaque département. Les départements les plus pauvres n'avaient pas forcément les tarifs les plus bas et inversement. Ceux qui ont reçu le plus d'indemnisation pour une compensation entre le niveau où ils étaient et les 22 euros, ont été les Alpes-Maritimes, Paris et les Hauts-de-Seine.

**Mme Virginie Magnant, directrice de la CNSA.** – Le niveau des besoins concernant le handicap est une question cruciale. Lors du déploiement du système d'information (SI) harmonisé des Maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH), nous avons travaillé sur un centre décisionnel et un centre de données opérationnel

afin de rapprocher la cotation des profils des personnes, l'identification de leur handicap et le retentissement de leur handicap sur leur situation de vie. Nous allons faire un progrès considérable avec l'ouverture de ce centre de données. Le SI MDPH n'est pas un SI unique à la différence de prochain SI de gestion de l'APA. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons aller plus loin avec ce SI en harmonisant l'outil d'évaluation. Nous espérons que l'amendement déposé à l'Assemblée nationale sera repris par le Sénat pour nous autoriser à construire une brique nationale dans ce SIH pour outiller les professionnels sur l'évaluation du besoin en améliorant la qualité de la saisie des données pour mieux connaître les profils des personnes et par conséquent mieux ajuster les réponses.

**M. Olivier Henno.** – Je voudrais vous interroger sur la question de la fracture territoriale qui existe dans le médical, dans le médico-social et dans le social. Lors des discussions sur la bioéthique, on a découvert qu'entre un quart et un tiers du territoire français ne disposait pas, peu ou mal de soins palliatifs. Les personnes ne meurent pas dans les mêmes conditions. Au moment du défi du grand âge, c'est une question qui se pose, d'autant plus que la CNSA doit contribuer à l'équité territoriale. Est-ce que notre mécanique de décision participe à l'équité territoriale ou, au contraire, n'est-on pas en train d'assister à une fracture territoriale qui pourrait s'amplifier ?

L'année passée Mme Brigitte Bourguignon, alors ministre de la Santé et de la Prévention, avait évoqué la somme d'1,5 milliard d'euros pour les habitats adaptés. Qu'en est-il ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je souhaite revenir sur les 4 000 places supplémentaires créées dans les services d'aide à domicile en 2023. Nous avons un gros problème dans les territoires ruraux car elles doivent beaucoup se déplacer. Elles doivent avoir leur permis de conduire et s'acheter un véhicule. Il faut en avoir les moyens. Je pense qu'on n'y arrivera pas si on ne les aide pas davantage.

Afin de lutter contre l'isolement, les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) auront le droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024 à deux heures supplémentaires par semaine dédiées à l'accompagnement et au lien social. Pourquoi attendre 2024 ?

**Mme Michelle Meunier.** – M. le président, en juin dernier, vous avez dit qu'on devait « voter une grande loi dans les six mois suivant l'élection du président, sinon elle ne sera jamais votée ». Mes collègues du groupe socialistes et moi sommes d'accord avec vous. Nous le disons depuis 2020 lors du vote sur la création de la 5<sup>e</sup> branche, en proposant des amendements sur les PLFSS successifs, afin que la CNSA ait des missions de prévention, anime les territoires, lutte contre l'isolement... Toutes ces propositions ont été balayées par la ministre de l'époque qui nous parlait de grande loi ! Cela a du sens, il nous faut un cadre, un cap pour les personnes concernés et pour les professionnels.

Parmi vos propositions sur l'attractivité des métiers, j'ai relevé celle relative au développement d'une flotte de véhicules. Avez-vous déjà engagé des démarches avec les fédérations d'aides à domicile, avec BPI France ou la Caisse des dépôts ? Cela me semble important, d'autant plus dans un contexte de crise énergétique.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – On sait que la France a besoin de se doter de moyens humains pour une politique du bien vieillir. Cela passe par une augmentation massive du nombre de travailleurs dans le secteur du grand âge. La France compte 2,3 travailleurs du grand âge pour 100 personnes âgées de plus de 65 ans, tandis que la moyenne des pays de

l'OCDE se situe à 100 travailleurs pour 100 personnes âgées ! Comment redonner de l'attractivité à ces métiers dont on connaît la faible rémunération, la pénibilité physique et psychologique et la difficile fragmentation des horaires. Vous avez parlé de 360 000 postes. Comment allez-vous vous y prendre pour y parvenir ?

Certains départements ont décidé de louer des véhicules et de les mettre à disposition des aides à domicile, en prenant à leur charge la moitié de la location. C'est une expérience qui me semble très intéressante, ce secteur souffrant beaucoup notamment à cause des difficultés de déplacement.

**M. Daniel Chasseing.** – Jusqu'à présent, il y avait peu de financement pour la 5<sup>ème</sup> branche. Vous parlez également du virage domiciliaire. C'est ce que souhaitent les gens. Et pour cela il faut de l'attractivité pour les aides à domicile. Elles doivent être formées. Il faut augmenter le nombre de SSIAD, soit environ 10 000 places supplémentaires. Le passage de 1,4 millions de personnes dépendantes à 1,7 en 2030, nous oblige à avoir 100 000 places en Ephad supplémentaires, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Je pense, qu'au vu de ce que souhaite les personnes, il faudrait peut-être aussi 30 000 places de résidence-autonomie et renforcer le maintien à domicile.

Nous allons avoir encore plus de personnes dépendantes en Ephad, même si c'est déjà le cas. Or, il n'y a pas eu d'augmentation de personnel cette année. Nous avons eu un demi emploi de plus par Ephad ! Quand aura-t-on cinq personnes de plus par Ephad, soit 35 000 emplois pour les 7 000 Ephad ? On manque de « petites mains » en Ephad. Avec les 10 000 places de SSIAD, on arrive à 50 000 places ce qui correspond à un minimum. C'est pour quand ?

**Mme Corinne Imbert.** – Je souhaite revenir sur le tarif socle fixé par voie d'amendement, qui passe de 22 à 23 euros pour la tarification des services d'aide à domicile. Je partage votre position M. le président, sur le fait que l'euro supplémentaire doit intégralement être pris en charge par l'État et sur la compensation de cette tarification.

Or, je ne vois rien dans ce PLFSS sur cette règle de compensation. Vous n'appréciez pas son mode de calcul actuel. Les départements vertueux ne sont pas correctement compensés. Quand la refonte du concours de la CNSA va-t-elle être revue ? Les départements pourraient-ils être compensés en fonction des heures servies plutôt qu'en fonction du tarif, avant fixation du tarif socle ?

Et comment jugez-vous la façon dont les départements sont traités ?

**M. Bernard Bonne.** – Nous comptons beaucoup sur la CNSA pour soutenir notre demande de la mise en place de cette loi Grand âge avec une perspective de dépenses sur le moyen et long terme.

Quel est le rôle que la CNSA pourrait jouer entre les ARS et les départements afin de favoriser une harmonisation au niveau des tarifs des départements, notamment pour réduire la difficulté de double tarification dans les départements.

Comme l'a dit mon collègue Daniel Chasseing, la création de 3 000 postes cette année correspond à 0,5 poste, en moyenne, par Ephad. C'est notoirement insuffisant !

Concernant Orpéa, c'est logique de récupérer des sommes auprès de cette structure. Mais nous avons demandé un contrôle au niveau de tous les établissements privés

lucratifs, il n'y a pas qu'Orpéa qui a abusé des fonds publics ! La CNSA pourrait être à l'initiative de cette demande auprès des pouvoirs publics.

En 2018, le rapport de Dominique Libault évoquait l'essentiel des besoins. Il parlait de 6 milliards d'euros. On a donné 12 milliards, utilisés notamment pour le Ségur et la compensation salariale. Dans son dernier rapport du mois de mars 2022, Dominique Libault a évoqué une évolution dans le mode de travail entre les départements et le délégué départemental de l'ARS. Cela me semble intéressant. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Catherine Conconne.** – En Martinique, nous sommes face à une catastrophe due au vieillissement et une population en baisse. Nous détenons avec la Corse le record des départements les plus vieux de France. Cela entraîne des problèmes de garde et de soins et d'hébergement des personnes âgées. Nous sommes en carence d'investissement dans tous les domaines. En ajoutant le contexte actuel du coût de la vie, notamment dans l'alimentaire, supérieur de 38 % par rapport à la métropole, l'équation sera difficile à tenir. Je plaide pour que le PLFSS prenne en compte ces données, prévoit des investissements qui soient à la hauteur des attentes en tenant compte de la réalité sociale de ces personnes âgées. Nous avons été tardivement affiliés à la sécurité sociale et nous nous retrouvons avec une population de retraités pauvres qui ne peuvent pas honorer leurs dépenses quotidiennes. Qu'en est-il des dispositions spécifiques que pourrait prendre la CNSA au vue de votre expérience ? Il va être très compliqué d'inverser rapidement cette tendance !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Mme Brigitte Bourguignon nous a dit l'année dernière que les Ephad allaient se transformer en lieu ressource pour tenir compte du virage domiciliaire. Pour cela il faut des moyens ! Y a-t-il un plan et quels sont les moyens ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – J'ai noté des disparités dans l'accueil familial, notamment pour les accueillants, en matière d'accès au chômage et de crédits d'impôts dont ils ne bénéficient pas. Or, je pense que l'accueil familial a toute sa place dans le panel des mesures sur la prise en charge du vieillissement.

**M. Jean-René Lecerf.** – Beaucoup de préoccupations se recourent dans vos questions. On ne choisit pas son domicile en fonction des politiques départementales, il doit y avoir globalement une équité sur les territoires même si la Lozère ou Paris ne gère pas l'accueil des personnes en situation de handicap de la même manière. Pour qu'il y ait une équité, il faut trouver le juste curseur entre ce besoin d'équité et l'autonomie des collectivités territoriales. Il faut que les départements soient en mesure de faire face à leur responsabilité. Des progrès ont été réalisés, comme sur la mutualisation des droits de mutation à titre onéreux. Les départements ont eu le courage de mettre en place cette réforme. Les départements réclament aujourd'hui, et l'État est d'accord, une simplification et une clarification dans les aides du gouvernement aux départements. Ce sera peut-être l'occasion de fixer des critères partagés par l'Assemblée des Départements de France (ADF). L'ADF se réintéresse à la CNSA. Il y a la présence constante de plusieurs vice-présidents de l'ADF auprès de la CNSA.

Concernant les problèmes de déplacement pour l'aide à domicile notamment en milieu rural, il y a en Mayenne une expérience intéressante qui se met en place. C'est le financement par le département, de véhicules électriques pour les aides à domicile. Ce seront des véhicules de fonction qu'ils pourront utiliser à titre personnel, ce qui est particulièrement important dans le cadre de l'attractivité !



L'attractivité des métiers pour embaucher sur les 360 000 postes dépend de la société toute entière et dépend aussi de réformes qui commencent à se mettre en place comme sur les heures de convivialité.

Sur les 10 000 places supplémentaires en Ephpad, je pense comme vous que ce n'est pas forcément la solution. L'Ephpad de demain est un établissement qui va accueillir des personnes en situation de très grande dépendance, des groupes iso-ressources de niveau 1 (GIR 1) pour l'essentiel, et des personnes en fin de vie. La véritable révolution domiciliaire se fera dans des structures intermédiaires. L'Ephpad sera par conséquent de plus en plus médicalisé.

Sur les relations entre le département, la CNSA et l'ARS, tout était à faire. La pandémie a fait évoluer les choses utilement dans ce domaine. Aujourd'hui, il y a des discussions et des partenariats entre les départements et la CNSA, même si c'est encore insuffisant. Mon travail consiste maintenant à ramener les directeurs d'ARS dans le dialogue avec la CNSA et leur apprendre à vivre ensemble. L'idée des lieux ressource est bonne. Après il faut voir comment cela va être mis en place et avec quels moyens. Faire sortir les professionnels de l'Ephpad pour rencontrer des personnes vivant, par exemple, en béguinage, mais qui ont besoin d'un regard médical pour continuer à vivre de façon autonome, semble essentiel.

On estime qu'il y a 11 millions d'aidants en France. Dans un colloque organisé par le Medef, ces derniers nous ont demandé d'intervenir car les aidants en entreprises n'osent pas le dire, seuls un quart d'entre eux le signale alors que les chefs d'entreprises sont d'accord pour faciliter leur tâche dans l'intérêt de tous.

**Mme Virginie Magnant.** – Sur la question du soutien de l'attractivité des métiers de l'aide à domicile, ce n'est pas une question propre au secteur de l'autonomie. Cela nécessite que l'ensemble des acteurs responsables actionnent différents leviers. C'est la convergence des efforts de chacun qui permettra d'avancer. L'attractivité financière a largement été évoquée avec les 3,4 milliards d'euros dédiés à la déclinaison du Ségur pour l'ensemble des professionnels de la branche. L'attractivité des organisations de travail est également importante avec la question du fractionnement des interventions dans le champ de l'aide à domicile, qui les empêche de travailler à temps plein et les conduit à des interventions morcelées, parfois frustrantes. Le déploiement de la mesure des heures de lien social vise notamment à répondre à cette question. La promotion par la CNSA d'un certain nombre de méthodes d'organisation, est également pertinente. Nous terminons une évaluation sur le déploiement de modes d'organisation en équipes autonomes, labellisée « Buurtzorg », permettant un travail de proximité. Les résultats sont intéressants, en termes de motivation, de qualité de service et de diminution du taux de sinistralité et de vacances dans les emplois. La CNSA finance aussi le déploiement de 20 plateformes des métiers de l'autonomie, afin de rassembler les financeurs de ces métiers dans les domaines de la formation, de l'accompagnement ou de l'éducation nationale. Je vous rendrai compte du fonctionnement de ces plateformes.

Sur la convergence des efforts des différents opérateurs afin de donner une réponse plus harmonisée aux besoins des personnes, et en écho à la réponse de Jean-René Lecerf, de mobiliser les conseils départementaux autour de la gouvernance nationale de la caisse, je tiens à souligner, que dans le cadre de la transformation de la CNSA, nous avons conduit un travail avec le soutien de l'Union européenne. Ce travail a porté sur deux volets : l'organisation interne et la manière dont nous travaillons avec les ARS et les départements

pour faciliter leur coopération, afin de créer un parcours fluide. Les travaux sur notre cadre de coopération s'achèvent. Nous organisons le 16 novembre prochain une conférence de restitution pour présenter la manière dont nous formalisons nos engagements et nos propositions de travailler différemment. Cela passe par la mise en partage des données pour permettre à chacun de se situer, au travers d'un cadre de valeur, de principes d'action, d'objectifs stratégiques communs et de modes d'animation plus territorialisés. Il nous semble qu'il faut aller au delà des mesures préconisées dans le rapport Libault sur le service territorial de l'autonomie. Nous devons préparer le volet territorial d'une feuille de route commune, la CNSA partageant les indicateurs qu'elle collecte. Cela nous rapprocherait du fonctionnement de nos partenaires européens et cela a permis de réaliser une forme de *benchmark* du fonctionnement du pilotage de la gouvernance des politiques de l'autonomie à l'échelle européenne. Nous observons la présence de deux acteurs très importants : l'acteur national en charge de la garantie de l'équité de traitement et de la fixation des grandes lignes de travail, correspondants aux objectifs stratégiques de la branche, la qualité de service aux guichets, la qualité de l'offre et une plus grande initiative laissée aux territoires. Ce cadre de coopération va être formalisé mi-novembre puis il deviendra le cadre de déploiement de l'action de la CNSA à partir de 2023.

L'Outre-mer est confrontée de façon différente par rapport aux territoires métropolitains à la question du vieillissement où elle est accélérée. La Martinique et la Guadeloupe, à horizon 2030, vont connaître une transition démographique rapide. Le Gouvernement et la branche autonomie ont déjà pris la mesure de cette situation qu'ils accompagnent par des financements dédiés. En 2022, un plan de rattrapage de l'offre ultramarine a été décidé, mobilisant plus de 150 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement. L'offre est aujourd'hui insuffisante et il faut en profiter pour développer en plus de l'offre classique, cette offre intermédiaire comme l'habitat inclusif et soutenir les SSIAD et SAAD.

Sur la question plus générale des moyens et du développement de l'offre, elle trouve sa traduction dans le budget de la branche autonomie, avec côté Ephad, un objectif de recrutement de 50 000 professionnels à moyen terme, et côté SSIAD, le développement de 4 000 places dès 2023 avec une trajectoire de 25 000 nouvelles places, selon le chiffrage récent de la Cour des comptes. La trajectoire de la branche intègre bien ces perspectives pour améliorer le taux d'encadrement en Ephad et développer ces places dans les SSIAD. Pour atteindre ces objectifs, il faut des financements à la fois portés par la branche et toute la mobilisation collective pour trouver les professionnels. Et là, nous revenons à la question de l'attractivité des métiers.

Vous avez cité un indicateur à l'échelle communautaire sur les personnels qui interviennent en soutien aux personnes âgées. Les comparaisons sont difficiles car la définition du médico-social n'est pas partout la même. Dans les professionnels qui interviennent, il faut également intégrer les professionnels de l'aide à domicile, ceux des structures spécialisées de type SSIAD mais aussi toute l'offre de santé libérale.

Pour terminer sur une comparaison européenne importante, j'attire votre attention sur le tableau de bord social de l'Union européenne. L'indicateur sur l'espérance de vie en bonne santé à 65 ans, est en moyenne à l'échelle de l'Union européenne, de 10,1 ans pour les femmes et de 9,5 ans pour les hommes. En France, il est de 11,8 pour les femmes et de 10,2 ans pour les hommes. Cela ne veut pas dire qu'il faut arrêter nos efforts. Notre politique de l'autonomie qui est perfectible, donne néanmoins de bons résultats.

**M. Jean-René Lecerf.** – Le département du Nord est n° 2 pour l'accueil familial derrière La Réunion. L'accueil à la ferme en milieu rural a donné de très bons résultats. En dehors de la question financière, il faut donner un statut, une reconnaissance aux accueillants.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie pour vos interventions.

*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 2 novembre 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

## **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Examen du rapport**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons ce matin le rapport de notre rapporteure générale et de nos rapporteurs de branche sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Le premier PLFSS de la législature nous a été transmis avant-hier soir seulement.

Comme vous le savez, la première lecture à l'Assemblée nationale a donné lieu à deux reprises à la mise en œuvre de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution : tout d'abord, pour faire adopter la troisième partie du PLFSS, relative aux recettes de l'année à venir et aux conditions générales de l'équilibre financier, avant même le début de son examen ; et ensuite au cours de l'examen de la quatrième partie, afin de faire adopter les dépenses de l'année à venir ainsi que l'ensemble du texte.

En revanche, la première partie, relative aux comptes de l'exercice clos et la deuxième partie, qui rectifie les prévisions pour l'année en cours, n'ont pas donné lieu à cette procédure et ont toutes deux été rejetées par l'Assemblée nationale. Nous allons donc examiner un texte tronqué et riche d'incertitudes.

Une fois n'est pas coutume, cette incertitude débute dès l'examen des comptes de l'exercice clos, c'est-à-dire 2021.

En effet, le Gouvernement présente des comptes en très net redressement après le déficit historique enregistré en 2020, au plus fort de la crise de covid-19 et alors que les recettes de la sécurité sociale subissaient notamment les conséquences de l'activité partielle. Cependant, la Cour des comptes conteste vivement le mode de calcul retenu par le Gouvernement pour les cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants. Elle considère que 5 milliards d'euros de recettes enregistrées en 2021 auraient dû l'être en 2020, ce qui modifie dans les mêmes proportions les résultats de ces deux années. Pour ce motif, elle a refusé de certifier les comptes 2021 de la branche recouvrement, considérant qu'ils ne donnent « pas une image fidèle du déficit du régime général en 2021 et de son évolution entre 2020 et 2021 ».

Certes, au bout du compte, la « photographie » de la situation financière de la sécurité sociale est la même. Néanmoins, le « film » de ces deux années n'est pas du tout identique. Selon la Cour, le redressement de 2021 ne s'élève qu'à 5,5 milliards d'euros, au lieu de 15,5 milliards. Et le déficit de 2021 tutoierait encore celui de 2010, qui était le plus élevé de l'histoire avant l'arrivée de la covid-19.

Considérant qu'il est de bon aloi d'adopter des comptes exacts, c'est-à-dire ceux dont le certificateur affirme qu'ils sont exacts et donnent une image fidèle des comptes, je vous proposerai de rétablir l'article 1<sup>er</sup> dans la rédaction préconisée par la Cour.

Pour ce qui concerne l'année en cours, en revanche, je vous proposerai de rétablir les articles 3 et 4 dans leur version d'origine.

L'exercice 2022 appelle cependant quelques commentaires.

On constate une nouvelle baisse du déficit de la sécurité sociale par rapport à 2021 et même par rapport à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 : la prévision rectifiée pour le déficit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'élève à 17,9 milliards d'euros, soit 3,5 milliards de mieux que ce que nous avons voté l'année dernière. Mais cela résulte de deux mouvements très forts et d'effets opposés.

D'une part, on constate une augmentation de 19 milliards d'euros des dépenses par rapport aux objectifs votés : 9,1 milliards pour ce qui relève de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et 9,9 milliards d'euros pour les autres postes de dépenses, en particulier sous l'effet des augmentations anticipées au 1<sup>er</sup> juillet de 4 % de nombreuses prestations – dont les retraites – et de l'augmentation du traitement indiciaire à hauteur de 3,5 %.

D'autre part, on note une augmentation encore plus forte des recettes, à hauteur de 22,5 milliards d'euros par rapport à la prévision de l'année dernière, tirée par la croissance du PIB (2,7 %) et surtout une exceptionnelle croissance de la masse salariale (+ 8,6 %, après + 8,9 % en 2021).

Même si la variation du solde est positive et si elle reste relativement mesurée, l'ampleur de la variation des recettes et surtout des dépenses aurait, une nouvelle fois, justifié une consultation du Parlement en cours d'année. Le dépôt d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale doit servir à faire ratifier en temps utile de tels écarts et d'éventuelles mesures correctrices par le Parlement, et non à permettre une utilisation supplémentaire de l'article 49-3 en cours d'année.

En fin de troisième partie, le tableau d'équilibre de 2023 devrait, selon le Gouvernement, poursuivre la trajectoire de redressement débutée après le creux historique de 2020.

Malgré un niveau de dépenses inédit, qui devrait atteindre pour la première fois 600 milliards d'euros, les Robss et le FSV verraient leur déficit se réduire à un niveau plus soutenable que ces dernières années, à hauteur de 6,8 milliards d'euros. Néanmoins, cette bonne nouvelle, que j'espère voir se concrétiser, n'est pas à accueillir sans réserve.

Tout d'abord, elle repose sur des hypothèses que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qualifie d'optimistes. D'une part, pour ce qui concerne les recettes, le

Gouvernement prévoit une croissance du PIB de 1 % et une nouvelle progression de la masse salariale de 5 %. D'autre part, pour ce qui concerne les dépenses, le Gouvernement prévoit une quasi-disparition des dépenses liées à l'épidémie de covid-19 – la provision correspondante ne s'élevant qu'à 1 milliard d'euros –, ce qui devra, là aussi, être vérifié, mais Corinne Imbert devrait évoquer ce sujet avec plus de précision.

À l'inverse, ce redressement espéré ne s'appuie sur aucune mesure figurant dans ce PLFSS.

Même s'il semble comporter beaucoup de données, le tableau figurant dans l'annexe 3 traduit en fait un message très simple. Le solde tendanciel de la sécurité sociale, du simple fait des prévisions économiques et sans aucune action des pouvoirs publics, devrait être un déficit de 7,2 milliards d'euros en 2023. En additionnant toutes les mesures, peu nombreuses, ayant un impact un peu significatif, ce solde passerait à 6,8 milliards d'euros, avec une dégradation de 500 millions d'euros due à des dépenses supplémentaires ; une amélioration de 500 millions d'euros due à des recettes supplémentaires, portée presque exclusivement par la hausse de la fiscalité du tabac, et une amélioration de 400 millions d'euros des transferts entre l'État et la sécurité sociale, portée par la prolongation de la compensation de l'exonération de cotisations en faveur des travailleurs saisonniers, au travers du dispositif des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emploi (TO-DE). Cela dit, tout en intégrant le transfert de l'État au titre de ce dispositif, le tableau n'intègre curieusement pas la perte de recettes due à cette même prolongation du dispositif, c'est-à-dire 400 millions d'euros.

En fait, le solde des mesures est donc nul. D'ailleurs, le tableau d'équilibre qui figure dans le texte transmis par l'Assemblée nationale fait désormais apparaître un déficit de 7,2 milliards d'euros, c'est-à-dire exactement le solde tendanciel figurant en haut à droite du tableau.

En outre, au-delà de 2023, considérant l'annexe B, quadriennale, de ce PLFSS, on peut observer que le déficit relativement modeste espéré pour 2023 ne devrait pas conduire à franchir une étape sur le chemin du retour à l'équilibre, mais il constitue plutôt une embellie, avant un nouveau creusement des déficits.

Selon les prévisions du Gouvernement lui-même, la situation des comptes de la sécurité sociale devrait se dégrader dès 2024 pour retrouver des niveaux inquiétants, aux environs de 12 milliards d'euros de déficit par an, en 2025 et 2026.

Or, comme nous l'avons vu la semaine dernière, ce scénario repose sur des hypothèses de croissance optimistes et des perspectives de maîtrise des dépenses, notamment sur l'Ondam, dont nous ne savons rien. Ainsi l'annexe B, qui a aussi pour vocation de donner une visibilité et une stratégie pour l'avenir, ne fournit aucun détail sur les moyens que le Gouvernement envisage de se donner pour maîtriser les comptes. Par exemple, il est tout juste précisé que le solde de la branche vieillesse « bénéficierait de l'objectif d'élévation progressive de l'âge effectif de départ sur le quinquennat ».

Selon le HCFP, « l'hypothèse (...) de croissance potentielle (1,35 % par an de 2022 à 2027) [est] optimiste notamment parce qu'elle suppose des effets importants et immédiats de réformes (du revenu de solidarité active, des retraites, de l'assurance-chômage, de l'apprentissage...) dont ni les modalités, ni les impacts, ni le calendrier ne sont

documentés ». Le HCFP en déduit que « ces hypothèses rendent particulièrement fragile la trajectoire de finances publiques présentée par le Gouvernement sur la période 2023-2027 ».

En somme, cette trajectoire qui devrait se dégrader dès 2024 est une version optimiste de l'avenir des comptes sociaux.

Je conclurai en vous présentant ce désormais traditionnel schéma de suivi de la dette sociale, qui fait apparaître la limite des autorisations de transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) que le Parlement a accordé en 2020 pour les déficits 2020-2023, soit 92 milliards d'euros sur les 136 milliards accordés.

Une bonne nouvelle : du fait de la conjoncture et si les hypothèses du Gouvernement se vérifient, cette enveloppe pourrait être tenue fin 2023. Une nouvelle moins bonne : comme nous l'avons vu, les déficits devraient continuer de s'accumuler et même se creuser à partir de 2024. Dès lors, il faudra sans doute sérieusement envisager de nouveaux transferts – ou de nouvelles mesures – au cours de cette législature, ce qui pourrait ne pas être simple.

En conclusion, au travers des amendements que nous proposerons avec les rapporteurs de branche, nous souhaitons que notre commission adopte une approche responsable en rétablissant les parties de LFSS qui doivent exister, quitte à les corriger, comme en première partie ; en marquant notre refus de l'annexe B à la sincérité douteuse et à la dimension stratégique absente ; en posant nous-mêmes des jalons pour mettre en place de véritables mesures d'équilibre, en particulier sur les retraites ; et en renforçant le contrôle du Parlement, notamment dans le cas où les hypothèses optimistes du Gouvernement ne se vérifieraient pas et en cas de dépassement de l'Ondam et des dépenses d'urgence, ce que détaillera notre rapporteure pour la branche maladie.

Notre objectif à tous est évidemment la sauvegarde à long terme de ce bien commun qu'est notre sécurité sociale.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Si les autorisations de transferts à la Cades sont tenues, on s'achemine vers des déficits supplémentaires en 2023 et 2024. Il est vrai qu'elle peut emprunter sur les marchés internationaux, mais les taux d'intérêt ne sont plus négatifs. De plus, je rappelle qu'Urssaf Caisse nationale stocke de la dette, qu'elle ne peut plus transférer, et elle ne peut emprunter à moyen terme. Je n'ai cessé de le dire, le jour où les taux d'intérêt remonteraient nous irions dans le mur. Nous y sommes. Il serait souhaitable de savoir comment Urssaf Caisse nationale va gérer le transfert de la dette sociale dans les années à venir et à quel taux. Quelle sera la conséquence de l'augmentation des taux sur le stock de dettes ?

**M. Bernard Jomier.** – C'est la première fois qu'un gouvernement supprime les premiers articles de son PLFSS ! Cela témoigne d'une gestion erratique de l'inscription des charges dans la LFSS.

J'ai un point de désaccord, vous avez indiqué que ce texte manquait d'une dimension stratégique. Au contraire, laisser les comptes sociaux en déficit relève d'un choix politique. Nous n'oublions pas le transfert de la charge de la dette de l'État à la Cades, à savoir 17 milliards d'euros. Or les économistes s'accordent à dire qu'il serait plus efficient que ce soit l'État qui gère cette dette. Sans ce transfert la sécurité sociale serait en équilibre, et elle dégagerait des marges pour investir dans notre système de santé.

Par ailleurs, si le niveau d'exonérations des cotisations sociales passe d'un peu moins de 41 milliards d'euros en 2018 à 71 milliards en 2023 c'est tout simplement parce que l'on a transféré de la dette fiscale en dette sociale à hauteur de 20 milliards. Le ministre a revendiqué la reprise de la trajectoire 2010-2018 ; nous souscrivons à ce redressement, mais pas en transférant des charges à la sécurité sociale et en proposant une politique de l'offre qui détruit notre système de santé.

Je rappelle que la dépense publique comprend majoritairement des transferts aux ménages et aux entreprises ; un tiers seulement concerne les dépenses de fonctionnement de l'État. Cette modification majeure de la structure de la dépense publique n'est pas de nature à favoriser l'équilibre des comptes sociaux. Qui plus est, le manque d'investissements détruit notre système de santé.

Pour ma part, j'estime que ce PLFSS a une dimension stratégique évidente, que nous ne soutenons pas.

**M. René-Paul Savary.** – On constate effectivement une dérive. Le modèle social bismarckien devient de plus en plus un modèle beveridgien, qui dénature complètement notre modèle social.

La France est toujours le pays où l'on paie le plus d'impôts, talonnée par le Danemark. Avec des prélèvements sociaux et fiscaux particulièrement importants, tout devrait bien fonctionner. Or le taux de pauvreté ne fait que s'accroître, notre système de santé enchaîne les crises et notre système de retraite ne sera pas à l'équilibre dans les années à venir. Pour ma part, je ne vois pas de stratégie dans ce PLFSS. Je m'interroge sur la sincérité des comptes. C'est pourquoi je serai particulièrement réservé. Nous verrons si certaines de nos propositions seront prises en compte, ce dont je ne suis pas sûr.

**M. Olivier Henno.** – Merci pour la clarté de l'exposé, qui nous permet de mieux comprendre la réalité du PLFSS. Je partage l'avis de la rapporteure générale, ce texte ne présente aucune réforme structurelle majeure. Notre taux de prélèvement obligatoire est de 47 %, contre 42 % dans la zone euro. La question n'est pas donc celle des moyens. Les transferts en faveur des particuliers et des ménages sont plus élevés que dans d'autres pays, ce qui explique le paradoxe d'avoir un taux de prélèvements obligatoires élevé avec des services publics défaillants.

J'ai été marqué par l'audition de Pierre Moscovici. Il faudra à l'évidence faire des choix et prendre des décisions quant à la question essentielle du retour à l'équilibre de la branche maladie, la trajectoire l'impose. La réforme des retraites est nécessaire, mais ne sera pas suffisante.

**M. Daniel Chasseing.** – Je remercie la rapporteure générale pour son exposé très clair. Grâce à la croissance, nous enregistrons plus de recettes que prévu. Il faut continuer à essayer d'industrialiser notre pays. En 2023, 1 milliard d'euros est prévu pour les dépenses liées à la covid, mais sera-ce suffisant vu le nombre de contaminations ?

Certes, on note une embellie en 2023, mais elle sera suivie d'une dégradation en 2024-2026. Il faut donc être vigilant et trouver des solutions pour éviter que les déficits ne se creusent, tout en aidant l'hôpital et le secteur médico-social. Je rejoins les conclusions de la rapporteure générale.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Le travail sur ce PLFSS est quelque peu tronqué en raison notamment du recours inédit à l'article 49-3 devant l'Assemblée nationale. J'ai parlé de manque de stratégie pour deux raisons. D'une part, ce texte ne comprend pas de mesures nouvelles majeures et, d'autre part, nous n'avons aucune information sur les réformes à venir. Nous n'avons pas de vision d'ensemble, ni un regard précis sur les conséquences du vieillissement de la population. La prise en compte démographique fait cruellement défaut dans ce PLFSS; or les besoins en termes d'accueil et d'accompagnement seront immenses.

Je suggère à Mme la présidente d'auditionner Jean-Louis Rey, le président de la Cades, pour en savoir plus, par exemple dans le cadre de la Mecss, sur la façon dont est gérée la dette sociale. Le retour à l'équilibre était prévu en 2024 ; or la Cades est à la recherche des meilleurs taux d'emprunt sur le marché international. Ses recettes se sont élevées à 19 milliards d'euros, et des dettes supplémentaires à hauteur de 20 milliards lui ont été transférées. À l'issue de ces opérations, le montant des dettes transférées s'élevait à 320,5 milliards fin 2021. Elle a amorti 17,8 milliards d'euros en 2021, contre 17 milliards estimés, ce qui porte à 205,3 milliards la dette sociale déjà amortie – il lui reste 115,2 milliards à amortir.

J'observe une sorte d'évitement de la part du Gouvernement dans la mesure où il n'a pas assumé le financement de charges qui auraient dû lui incomber, notamment lors de la crise de la covid-19, ce qui a contribué à accroître indûment la dette de la sécurité sociale.

Monsieur Savary, les futurs déficits de la sécurité sociale proviendront surtout de la branche vieillesse, plus encore que de la branche maladie. C'est inquiétant pour l'avenir. Vous nous permettez d'en débattre en séance.

Monsieur Henno, monsieur Savary, la France est effectivement le pays où les prélèvements sociaux et fiscaux sont les plus importants, pour autant les services publics ne répondent pas aux besoins de structuration de notre système. Il est toujours cruel de faire des choix, mais l'hôpital est une priorité, même si le Ségur II a prévu des investissements importants. Ce n'est pas seulement la revalorisation des salaires qui donne un sens à l'activité des professionnels.

Le retour à l'équilibre sera compliqué. La France est habituée à vivre avec un déficit – la Suède ne connaît pas ce terme ! Nous devons nous habituer à équilibrer nos comptes.

Monsieur Chasseing, la croissance a beaucoup changé les trajectoires. On observe une forte amélioration entre les prévisions et l'exécution des comptes. Toutefois, les dépenses demeurent élevées. Avec Corinne Imbert, nous vous proposerons un amendement prévoyant que le Parlement devra être saisi dès qu'un dérapage important des dépenses est envisagé.

Je suis totalement d'accord avec M. Chasseing, les propositions de ce PLFSS sont insuffisantes pour faire face au vieillissement de la population. Le Sénat a des propositions à faire en la matière.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie.** – Ce PLFSS est le troisième depuis le début de la pandémie, qui marque profondément, cette année encore, la branche maladie.



Ce texte est surtout le premier PLFSS d'une nouvelle législature. Pourtant, vous l'aurez noté, il n'est ni ambitieux ni structurant, particulièrement dans le champ de l'assurance maladie : il ne dégage pas de ligne claire concernant les dépenses et, malgré une communication forte sur certaines petites dispositions, il ne comprend pas de mesures fortes d'orientation de la politique de santé.

Le cadrage financier est au cœur des enjeux du PLFSS.

L'objectif de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès est fixé à 238,3 milliards d'euros, soit une très légère baisse par rapport au montant révisé pour 2022, du seul fait d'hypothèses favorables concernant l'épidémie de covid-19.

Permettez-moi de dire un mot sur la trajectoire pluriannuelle, qui anticipe des dépenses à hauteur de plus de 252 milliards d'euros en 2026, et en particulier sur le solde de la branche. Comme je l'ai déjà évoqué lors de précédentes auditions de la commission, le redressement de la trajectoire est tout simplement spectaculaire. Mais je ne sais plus si nous devons nous réjouir ou nous inquiéter.

Je serais bien sûr la première satisfaite d'un retour à l'équilibre de la branche maladie, condition indispensable à la soutenabilité de l'assurance maladie. Mais cela n'est pas crédible, car le « redressement » de la perspective pluriannuelle résulte d'un effet recettes anticipé bien supérieur à celui qui a été projeté l'an dernier. Or les hypothèses du Gouvernement sont pour le moins optimistes et aucune mesure en recettes ne peut expliquer cette hausse, inférieure au seul « remboursement » douteux des indemnités journalières (IJ) maternité par la branche famille.

Toujours en matière de cadrage financier, arrêtons-nous sur l'un des marqueurs du PLFSS, comme chaque année : l'Ondam.

L'Ondam 2023 serait fixé à 244,1 milliards d'euros. Après un dépassement considérable de plus de 9 milliards d'euros en 2022, en raison principalement de la vague Omicron, mais aussi de l'inflation, l'Ondam 2023 serait en baisse si l'on prend en compte les dépenses covid, mais en hausse de 3,7 % hors covid.

Le rythme de progression, soutenu, se décline par sous-objectifs. Les soins de ville progresseraient de 2,9 %, les établissements de santé de 4,1 %. Ces deux sous-objectifs dépasseront chacun les 100 milliards d'euros. L'Ondam médico-social augmenterait, lui, de plus de 5 %.

En dépit de ces dynamiques de dépenses, on déplore pourtant l'absence d'une grande politique de soutien au système de santé. L'Ondam hospitalier, par exemple, se borne à prendre en charge la revalorisation du point d'indice et suit le tendancier majoré par la forte inflation.

L'Ondam atteindrait dans cinq ans 270 milliards d'euros, alors qu'il dépassait à peine les 200 milliards il y a trois ans. Tout cela est vertigineux. Le rythme d'augmentation annuel serait de 2,6 % à cet horizon, soit plus de 6,5 milliards d'euros en plus par an.

Or les établissements de santé nous alertent sur leurs charges, les libéraux attendent des revalorisations, et le secteur du médicament se plaint d'économies trop dures. En outre, force est malheureusement de constater que les montants records présentés sont pourtant sont peu crédibles. Il est difficile de penser que l'Ondam 2023 sera respecté, avec des

dépenses covid très maîtrisées, et que l'impact de l'inflation sera moindre sur les dépenses hospitalières que sur les prix moyens. Soit les moyens sont insuffisants, soit des économies cachées sont prévues. La sincérité de la trajectoire de l'Ondam peut donc être discutée. Alors que des dépassements sont déjà probables, je souhaite qu'ils soient dûment soumis à l'avis de notre commission en cours d'année. Notre réflexion engagée lors de l'examen de la loi organique sur le pilotage de l'Ondam doit aussi être poursuivie.

J'en viens aux mesures nouvelles que contient ce texte.

Je commencerai par le volet prévention, qui ouvre le dossier de presse du Gouvernement. Je vous proposerai d'adopter les articles 18, 19 et 20, car ils constituent des extensions plutôt bienvenues de mesures de santé publique existantes : en matière de santé sexuelle d'une part, et de compétences vaccinales des pharmaciens, sages-femmes et infirmiers d'autre part. Mais le principal dispositif nouveau en matière de prévention, censé illustrer le nouvel intitulé du ministère de la santé, est celui de l'article 17, et il ne mérite pas les coups de trompette qui l'annoncent trop souvent. La communication gouvernementale prétend qu'il crée trois rendez-vous de prévention tout au long de la vie, à 20-25 ans, 40-45 ans et 60-65 ans, entièrement pris en charge par la sécurité sociale. Or si l'article crée bel et bien une consultation nouvelle vers 20-25 ans pour prévenir, notamment, les addictions, et promouvoir des habitudes de vie saines, le rendez-vous de 40-45 ans visant à prévenir les maladies chroniques prendra la forme de « séances » assez indéterminées et pourrait donner lieu à une consultation, mais pas nécessairement. Quant au rendez-vous de 65 ans visant à prévenir la perte d'autonomie, c'est en fait la généralisation du dispositif déjà en cours de déploiement au titre de la stratégie « vieillir en bonne santé » du quinquennat précédent.

Tout le monde en convient, la prévention doit être renforcée dans notre pays, mais les moyens d'y parvenir sont moins consensuels. Les travaux scientifiques et les comparaisons internationales semblent indiquer que la confiance et la stabilité du suivi par un médecin traitant, le ciblage des profils à risque ou des moments de rupture, comme le chômage ou la retraite, sont des variables plus pertinentes que de simples bornes d'âge pour des bilans de santé à caractère général. De plus, le caractère facultatif de ces rendez-vous fait craindre que les personnes déjà éloignées des soins ne les sollicitent pas. Je vous proposerai par conséquent de préciser un peu le dispositif du Gouvernement et de faire entrer les complémentaires dans son financement.

Un second volet concerne l'accès aux soins et la médecine de ville, et apporte des réponses elles aussi trop timides à ce problème si fondamental pour nos territoires.

L'article 22, qui prétend « rénover la vie conventionnelle », ne modifie en réalité qu'à la marge les règles encadrant les conventions conclues entre les organisations représentatives des professions de santé et l'assurance maladie. La mesure la plus sensible est sans doute l'ajout, parmi les thèmes pouvant être abordés à l'occasion des négociations pour la plupart des professions, du conventionnement conditionnel. Vous le savez, je doute fortement de l'efficacité de ce type de mesures dans un contexte de pénurie médicale généralisée. Mais ici, il s'agit seulement d'autoriser les partenaires conventionnels à négocier sur ce sujet : ils resteraient libres de s'accorder ou non sur des mesures coercitives. Parce qu'il me semble qu'il est souhaitable de leur laisser cette liberté, je vous propose de ne pas modifier cette disposition. En revanche, et parce que les conventions constituent un enjeu essentiel pour la structuration des soins de ville, je vous soumettrai trois amendements pour améliorer le suivi financier des conventions et le contrôle du Parlement en la matière.

Sur ce chapitre encore, de nombreux articles additionnels ont été conservés ou déposés par le Gouvernement. Je vous proposerai d'en supprimer plusieurs, notamment ceux qui visent à permettre l'accès direct aux infirmiers en pratique avancée (IPA) et à élargir la permanence des soins à d'autres professions libérales : ces sujets, structurants, doivent être examinés de manière transversale à l'occasion d'une loi Santé. D'autres, comme la faculté de substitution des dispositifs médicaux ou la possibilité pour les infirmiers de signer des certificats de décès, m'ont semblé mieux ciblés. C'est aussi le cas de l'expérimentation de consultations avancées dans les zones sous-denses, dispositif qui, avec celui de l'article 24 sur la rationalisation des contrats d'aide à l'installation, reprend des recommandations du rapport de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) publié en juillet dernier pour tâcher de remédier aux problèmes de densité médicale. Je vous proposerai quelques améliorations.

D'autres dispositions visent à mieux encadrer les téléconsultations : l'article 28 crée un cadre juridique nouveau pour les sociétés de consultation, tandis que l'article 43 concerne la prise en charge des arrêts de travail. Ces articles vont dans le bon sens, mais ils ne vont pas assez loin. La téléconsultation, bien acceptée par les patients désormais, est un complément pertinent à l'offre de soins classique, notamment pour les patients chroniques. La crise sanitaire a cependant banalisé son utilisation, et il faut à présent garantir son bon usage.

La téléconsultation ne saurait en toute hypothèse faire office de remède miracle aux problèmes de démographie médicale. D'une part, son utilisation n'est pas plus importante en zone sous-dense. D'autre part, une téléconsultation n'est pas une consultation, puisqu'elle n'emporte pas la même charge pour le médecin, et n'apporte pas la même qualité de service au patient, qui ne se prête à aucun examen clinique. Renforçons donc son encadrement.

L'hôpital est le grand oublié de ce PLFSS. Le texte initial ne contenait qu'une seule mesure relative à l'intérim médical. Le Gouvernement en a ajouté d'autres, mais de faible importance, et parfois carrément irrecevables. Curieusement, donc, aucune mesure de cette loi de financement ne concerne le financement de l'hôpital. Il n'est pas même question, par exemple, d'approuver la garantie de financement reconduite en 2022, ni de prévoir la sortie de ce dispositif et un filet de sécurité pour certains hôpitaux, alors qu'ils n'ont pas retrouvé leur niveau d'activité de 2019. Il n'est pas non plus question de lancer l'expérimentation d'un financement sur la base d'une dotation populationnelle. Le Gouvernement renvoie ces questions au Conseil national de la refondation (CNR), y voyant sans doute une solution miracle, peut-être un moyen de gagner du temps.

Or ce silence est préjudiciable aux établissements d'abord, dépourvus de visibilité sur leurs ressources ; aux parlementaires ensuite, dispensés d'approuver des règles de financement, qui seront sans doute encore fixées par voie réglementaire.

Le Gouvernement propose l'interdiction de l'intérim médical notamment pour les jeunes diplômés, médecins et infirmiers. C'est souhaitable, mais l'intérim des jeunes diplômés n'est pas le seul à fragiliser le fonctionnement des établissements de santé, la qualité et la continuité des soins. C'est pourquoi je propose qu'il ne puisse être le seul mode d'exercice pour un professionnel de santé. Je suggère en outre de l'inscrire dans un dispositif consistant à renforcer le rôle des agences régionales de santé (ARS) en appui aux établissements, avec une possibilité de prise en charge de missions permettant aux établissements d'assurer leur activité programmée. Il convient de renforcer l'encadrement de l'intérim et les moyens de faire face aux tensions anticipées avec l'entrée en vigueur prévue en mars prochain des dispositions de la loi Rist.

Une série de mesures concerne enfin les produits de santé et la biologie médicale, principalement sous un angle de régulation de ces secteurs en vue de faire des économies.

L'article 9 *bis* réforme la clause de sauvegarde et fixe les seuils de déclenchement pour 2023. L'article 30 porte de nombreuses réformes concernant le médicament, et l'article 31 rassemble celles qui concernent les dispositifs médicaux. De toute évidence, ces mesures n'étaient pas assez préparées. Elles ont suscité de nombreuses inquiétudes chez les exploitants comme chez les distributeurs, qui ont conduit le Gouvernement à abandonner les plus emblématiques.

Ainsi, le Gouvernement a supprimé la contribution spécifique aux médicaments en forte croissance et rééquilibré en contrepartie la clause de sauvegarde en prévoyant que 30 % de son montant sera réparti en fonction de la croissance du chiffre d'affaires. Cette mesure me paraît plus juste.

Le montant de la clause de sauvegarde pour 2023 a aussi suscité beaucoup de réactions. Si le Gouvernement ne l'a pas modifié, il a en revanche déposé à l'Assemblée nationale plusieurs amendements visant à rassurer le secteur, notamment en plafonnant les contributions dues pour l'année 2023. Je ne propose pas d'y revenir.

En revanche et comme l'année dernière, je vous inviterai à adopter un amendement visant à rendre plus juste la clause de sauvegarde assise sur les dispositifs médicaux, en prévoyant un barème progressif équivalent à celui des médicaments.

À l'article 30, le Gouvernement a accepté d'abandonner le référencement périodique des médicaments, que les fabricants et pharmaciens avaient jugé dangereux et inadapté. Je vous proposerai de supprimer également les dispositions qui prévoient d'étendre à l'ensemble des médicaments la possibilité, pour le Comité économique des produits de santé (CEPS), de prononcer des remises unilatéralement. Le CEPS n'a jamais eu recours à cette possibilité lorsqu'elle était autorisée. De plus, notre commission a toujours été attachée à ce que la régulation du médicament reste fondée sur la négociation de conventions entre le CEPS et les exploitants.

Enfin, l'article 31 porte de nombreuses mesures tendant à réformer profondément la tarification des dispositifs médicaux. Il conduit à mieux distinguer le tarif des produits de celui des prestations associées, et autorise le Gouvernement à fixer par arrêté les taux de marge des distributeurs. Ces mesures sont propices à une meilleure répartition de la valeur, mais je ne souhaite pas qu'elles s'appliquent uniformément, car le secteur des dispositifs médicaux est très hétérogène, et on ne comprendrait pas que l'État administre de la même manière les dispositifs médicaux que l'assurance maladie rembourse et ceux qu'elle ne rembourse presque pas.

L'article 27 concerne la biologie médicale. Il confère une base légale au référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN) et promet une « gestion plus dynamique » de ces actes, mais le calendrier envisagé laisse espérer, au mieux, un apurement de la liste actuelle pour 2037 ! La procédure sera prévue par des textes d'application, mais paraît pour l'instant décevante. Pour ne pas entraver de possibles avancées toutefois, je vous proposerai de maintenir ces dispositions.

L'article 27 prévoit une économie annuelle de 250 millions d'euros sur les dépenses de biologie médicale sous la forme d'un ultimatum fait au secteur : à défaut

d'accord avant le 1<sup>er</sup> février permettant dès 2023 une telle économie, un arrêté ministériel fixera une baisse généralisée de la cotation des actes hors ceux qui sont liés à la covid. Le montant des sommes versées par l'assurance maladie aux laboratoires au titre du dépistage du SARS-CoV-2, évaluées à 7,3 milliards d'euros entre 2020 et 2022, justifie certes de demander un effort au secteur, mais ni la méthode ni le choix d'une baisse pérenne des tarifs des actes hors covid ne sont acceptables. Cette mesure d'économie, à la louche dirais-je, risque de fragiliser des laboratoires de petite taille ou situés en zone rurale. Je vous propose donc de la supprimer.

L'amendement que nous vous proposons avec la rapporteure générale crée plutôt une contribution exceptionnelle, pour la seule année 2023, assise sur le remboursement aux laboratoires du dépistage de la covid en 2021. Son produit, 250 millions d'euros, serait affecté à la Cnam. Je suis toutefois convaincue de la nécessité d'une maîtrise tant médicalisée que tarifaire des dépenses de biologie médicale négociée entre l'assurance maladie et les professionnels. Un autre amendement prévoit que la convention liant les biologistes médicaux à la Cnam fixe des orientations pluriannuelles d'évolution des dépenses et les mécanismes concourant à leur respect.

Vous le voyez, de nombreux articles du texte initial ou ajoutés par le Gouvernement dans le texte adopté au moyen de l'article 49-3 de la Constitution relèvent davantage d'une loi Santé que d'une loi de financement.

Ce constat n'est pas dicté par une doctrine rigide sur ce qui distingue une LFSS d'une loi ordinaire, mais par l'exigence minimale que nous devons à notre système de santé, à savoir une véritable réforme sectorielle à la hauteur des besoins et non un fatras de dispositions hétéroclites dont la discussion est contrainte par le calendrier budgétaire.

Sous réserve du vote des amendements que je vous présenterai, je vous propose donc, sans grand enthousiasme, d'adopter ce projet de loi de financement dans son volet assurance maladie.

**Mme Laurence Cohen.** – Il est toujours compliqué pour le groupe CRCE de débattre du PLFSS, car nous combattons la logique du Gouvernement – et la majorité LR la partage – selon laquelle la santé a un coût.

Vous dites que les sommes en jeu sont vertigineuses et que le PLFSS ne propose pas d'orientations fortes de la politique de santé, et je vous rejoins. Vous concluez votre propos en proposant « sans grand enthousiasme » d'adopter le texte. Mais vous avez la majorité au Sénat, vous pourriez donc corriger la trajectoire !

L'Ondam est en hausse de 3,7 %, mais c'est sans tenir compte de l'inflation (4,7 %) ni de la hausse tendancielle des besoins de santé, estimée à 4 % par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Cela revient à dire que le Gouvernement fait plus de 2 milliards d'économies sur la branche maladie. Il est donc regrettable que vous alliez dans ce sens. On ne peut pas dire dans nos territoires que l'argent manque pour nos établissements de santé et approuver cette politique.

Concernant la création de la quatrième année d'internat, vous ne l'évoquez pas. Certes, on en a beaucoup parlé, mais nous avons là l'occasion de contester cette mesure.

**M. Bernard Jomier.** – Je ne reviendrai pas sur le cadrage général, mais il est spectaculaire de constater que l’Ondam a progressé de 21,9 % entre 2018 et 2023. Quel sera le taux d’inflation sur la même période ? Car les prévisions pour 2022 ont été revues à la hausse, et Bruno Le Maire annonce, optimiste, un taux d’inflation à 5 % début 2023 et 4 % fin 2023. Mais nombre d’économistes indiquent que l’inflation diffuse dans l’ensemble des secteurs économiques.

Je partage le diagnostic, l’hôpital public est le grand absent du PLFSS, il est même abandonné. Des services hospitaliers sont actuellement dans l’incapacité de faire face à l’épidémie de bronchiolite. Des plans blancs sont déclenchés, mais cela conduit *in fine* à détruire un peu plus notre système hospitalier, car des personnels vont partir à cause de ces contraintes supplémentaires. De plus, l’activité est pour partie transférée vers les établissements privés à but lucratif. D’ailleurs, vous avez souligné à juste titre que la fin du dispositif de garantie de financement des établissements de santé est absente de ce PLFSS – cela ne pose pas de problème à la Fédération de l’hospitalisation privée (FHP).

Comme cela a été dit, il manque plusieurs milliards pour assurer le niveau de dépenses à périmètre d’activité constant. Avec ce PLFSS, à l’évidence, ce périmètre ne sera pas constant.

Pour revenir sur le débat précédent, la dépense publique est certes élevée dans notre pays, mais elle a progressé de 9 points en quarante ans, et les transferts aux ménages et aux entreprises représentent près de 60 % de la dépense publique. Nos services publics sont donc sous-financés et sont en permanence contraints budgétairement.

En outre, les soins de ville sont entrés dans une période de pénurie profonde. Le système conventionnel – il a permis à tous les assurés d’accéder à des soins de qualité – est en danger. Émergent d’ores et déjà d’autres solutions ; nous-mêmes, élus locaux en proposons dans nos territoires, ce qui est une erreur funeste, car nous mettons à mal les fondements du système conventionnel. Par ailleurs, on est en train de désorganiser les parcours de soins mis en place depuis presque deux décennies. Oui au partage des tâches, mais veillons à ne pas franchir la limite entre l’accès à des professionnels de santé et la désorganisation des parcours de santé, car ce sont les plus fragiles qui en paieront le prix.

Même s’il est compliqué, je le reconnais, de gérer une pénurie, le pilotage est totalement défaillant dans ce PLFSS.

**M. Daniel Chasseing.** – Il faut reconnaître que la guerre en Ukraine et l’épidémie de covid ne facilitent pas la tâche du Gouvernement.

Je rappelle que l’Ondam a été augmenté de 57 milliards d’euros depuis 2017. S’il diminue légèrement cette année, cela s’explique par des dépenses covid prévues à hauteur de 1 milliard, ce qui me paraît insuffisant. Mais j’observe que la progression des établissements de santé est de 4,1 %, contre 2 % entre 2012 et 2017.

Je rejoins Mme Imbert concernant les préconisations en matière de prévention, avec le concours des infirmiers de pratique avancée. Il est également pertinent d’encadrer les téléconsultations.

Vous dites que l’hôpital est abandonné, mais le problème tient à la pénurie de médecins. Se pose aussi la question de la pénurie des infirmiers et des aides-soignants : il faut

former massivement. Oui, il faut interdire l'intérim, mais un directeur d'hôpital rencontre parfois des difficultés pour recruter un médecin au service des urgences le week-end.

Je partage votre analyse concernant la biologie médicale, les économies vont fragiliser les petits laboratoires.

Je rejoins la conclusion finale de Mme la rapporteure.

**M. Laurent Burgoa.** – Alors que l'hôpital est en crise, il est regrettable qu'il soit le grand absent de ce PLFSS.

Je veux revenir sur l'article 31, concernant la tarification des dispositifs médicaux, notamment la dissociation du tarif des produits de celui des prestations associées. Un matériel, parfois fabriqué à l'étranger, serait mieux remboursé que la prestation à domicile. Je ne serai pas favorable à ce dispositif, car le Gouvernement n'envoie pas un bon message aux structures qui permettent la médicalisation à domicile.

**Mme Véronique Guillotin.** – J'ai un point de désaccord sur les IPA, mais je n'y reviendrai pas.

Alors que l'hôpital et le système de soins de ville sont en crise, le PLFSS apporte des réponses, pour une partie d'entre elles, coercitives, avec, par exemple, la création de la quatrième année d'internat. Je n'y suis pas opposée, mais il fallait prendre le temps d'associer la profession, et surtout, ne pas pointer les déserts médicaux. D'ailleurs, il en existe sur tout le territoire. Et j'ai l'impression que les maîtres de stage ont disparu, au profit de médecins sur les territoires. Il n'y a pas de coconstruction, pas de visibilité ; par peur de manquer de médecins, on ajoute des mesures contraignantes ou coercitives. On n'est pas dans un cercle vertueux.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Madame Cohen, la santé a évidemment un coût, avec des dépenses à hauteur de 250 milliards d'euros pour la branche maladie. Je ne fais pas de propositions majeures parce que nous sommes contraints par l'article 40 de la Constitution. Et nous examinons un PLFSS et non pas une loi Santé. Je proposerai tout de même des amendements visant à mieux associer le Parlement lorsque des mesures modifient la trajectoire des dépenses. Je proposerai également la suppression de certains articles. À cet égard, une proposition de loi déposée par la rapporteure générale de l'Assemblée nationale prévoit l'accès direct aux IPA, mais, dans le même temps, cette mesure est intégrée par voie d'amendement dans le PLFSS. Je regrette donc clairement une absence de cohérence.

Peut-être suis-je trop naïve, mais je crois encore au rôle du médecin traitant. Comme l'a souligné M. Jomier, on a mis des années à créer un parcours de soins et on cherche des solutions parce que notre système de soins est en train d'exploser. Les autres professionnels de santé, même s'ils sont prêts à travailler avec les médecins traitants, ne sont pas le couteau suisse de notre système de santé.

Oui, l'Ondam est inférieur à l'inflation, et j'ai indiqué dans mon intervention liminaire qu'il est peu crédible. Approuver ce PLFSS n'équivaut pas à donner un blanc-seing au Gouvernement, d'autant que je soupçonne des économies cachées. L'amendement que je vous proposerai avec Élisabeth Doineau vise, je le répète, à contrôler les dérapages.

Monsieur Jomier, le rythme de progression semble décrocher de l'inflation. C'est un vrai sujet. Je proposerai un amendement sur la garantie de financement, car on ne peut pas

laisser les hôpitaux dans le néant face à la crise de l'énergie. Les dépenses relatives à l'énergie auraient été estimées à 10 % de la valeur de l'Ondam. Or nous sommes tous convaincus qu'elles seront supérieures, les établissements de santé risquent d'être impactés fortement sur le plan financier.

J'en viens à la crise de l'hôpital. Le Gouvernement va lâcher 150 millions d'euros en faveur de la pédiatrie, et l'on s'attend à des rallonges à l'Ondam, mais ces crédits ne suffiront sans doute pas. Comme le disait le professeur Rémi Salomon, la moitié des internes en pédiatrie ne veulent plus participer aux gardes. Les tensions au sein des services hospitaliers sont très fortes, *a fortiori* du fait des effets des 35 heures sur l'hôpital. Une telle pression a conduit de nombreux professionnels, médecins, infirmiers ou aides-soignants, à quitter l'hôpital et à travailler en intérim.

La garantie de financement, je l'ai proposée, car l'activité n'est pas revenue au niveau de 2019.

S'agissant du niveau de la dépense, la part de l'Ondam a tout de même progressé pour atteindre 9 % du PIB, contre 7,5 % voilà quinze ans. Néanmoins, au dernier trimestre, le PIB connaît un léger recul, et l'inflation augmente...

Les parcours de soins sont un vrai sujet. Dans ce PLFSS, comme dans celui de l'an dernier, le Gouvernement ne prévoit que de nouveaux accès directs de manière désordonnée, qu'il s'agisse des kinésithérapeutes ou des infirmiers en pratique avancée. Cela nécessite un vrai débat et une loi Santé.

Monsieur Chasseing, le niveau de l'Ondam hospitalier à 2 % explique le manque d'attractivité des postes et le sous-investissement. Le manque d'infirmiers à l'hôpital peut paraître paradoxal eu égard au nombre de personnels formés chaque année. D'où la question de la répartition entre les secteurs hospitalier et libéral.

Madame Guillotin, sur l'article 23, je vous proposerai, par voie d'amendement, d'introduire les dispositions de la proposition de loi de Bruno Retailleau, qui a été adoptée par le Sénat, car on ne peut balayer d'un revers de la main la mouture proche proposée par le Gouvernement.

Le caractère coercitif des réserves est dû à la nécessité de gérer la pénurie de médecins. Aux termes de l'article 22, il peut être prévu par convention. Je ne suis pas certaine que les syndicats de médecins soient très enthousiastes.

Sur l'intérim, je propose de renforcer la contrainte. Toutefois, cela ne sera tenable que si les emplois classiques sont attractifs. Les fédérations et les médecins chefs de service appellent de leurs vœux des mesures en la matière.

L'article 31 prévoit la dissociation entre les prestations. L'objectif affiché du Gouvernement est la valorisation de la prestation. Je ne ferme pas la porte à des amendements de séance sur ce sujet. Il me paraît notamment aberrant que l'exécutif fixe des tarifs pour des dispositifs médicaux pour lesquels il ne rembourse pratiquement rien. C'est le cas des verres correcteurs et des montures de lunettes – ils sont remboursés 9 centimes !

Enfin, l'article 23 tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale prévoit que le stage de dernière année soit supervisé par un praticien situé dans le bassin de vie. Je



vous proposerais de reprendre sur ce point la rédaction des dispositions de la proposition de loi de Bruno Retailleau.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une proposition de loi de Stéphanie Rist devrait être présentée au Sénat d’ici à la fin de l’année. C’est dans cet espace, et non dans un PLFSS, que le partage des tâches doit être réglé.

**M. Bernard Jomier.** – L’an dernier, dans le document des recevabilités de la commission, il était précisé que les tâches des professions de santé ne relevaient pas de la LFSS et étaient donc irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution. Est-ce toujours d’actualité ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le Conseil constitutionnel n’a pas censuré ce type de dispositions dans sa décision sur la LFSS pour 2022, relevant qu’elles pouvaient se traduire par un coût pour l’assurance maladie. Il me semble, pour ma part, que cette jurisprudence, qui constitue un revirement, doit être consolidée et j’aurais tendance à considérer qu’un changement dans l’attribution des tâches des professionnels ne peut s’analyser comme une charge nouvelle pour la sécurité sociale.

La commission des finances tirera en revanche de la décision du Conseil constitutionnel la conséquence, logique, d’une irrecevabilité relevant de l’article 40 de la Constitution, qu’elle n’appliquait pas jusqu’alors.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).** – Après l’« accident » de 2020, la branche AT-MP a renoué dès 2021 avec les excédents qu’elle connaît depuis 2013. En 2022, sous l’effet de la croissance de la masse salariale du secteur privé et de la fin des exonérations de cotisations mises en place pour soutenir les entreprises confrontées à la crise sanitaire, les recettes augmentent nettement plus rapidement que les dépenses, si bien que le solde de la branche devrait cette année être excédentaire de 2 milliards d’euros pour l’ensemble des régimes obligatoires de base. La prévision de dépenses, fixée à 14,1 milliards d’euros par la dernière loi de financement, est ajustée à 14,2 milliards d’euros pour 2022.

La sinistralité a bien connu, en 2021, un rebond de 8,8 % par rapport à la forte baisse enregistrée en 2020 sous l’effet des confinements, du télétravail et de la mise en activité partielle d’une part importante des salariés. Mais, fin 2021, elle restait en deçà de son niveau de 2019.

Pour 2023, l’objectif de dépenses de la branche AT-MP est fixé à 14,8 milliards d’euros pour l’ensemble des régimes obligatoires de base. Le PLFSS prévoit un excédent de 2,2 milliards d’euros pour la branche, confirmant le retour à une situation financière favorable. À moyen terme, l’écart entre les recettes et les dépenses s’amplifierait, atteignant 3,3 milliards d’euros en 2026.

Même si cette situation peut sembler confortable, cela signifie que le calibrage des recettes de la branche AT-MP reste structurellement déconnecté de ses besoins de financement : le ratio d’adéquation des recettes aux dépenses pour la branche dépasserait 120 % en 2026 en l’absence de mesure nouvelle.

Des mesures de rééquilibrage doivent donc être envisagées, qui peuvent passer par la création de nouvelles dépenses, notamment en matière de prévention, et par la poursuite de

l'ajustement à la baisse des cotisations. Il me semble important de réaffirmer que les excédents de la branche ne devraient pas être utilisés pour d'autres finalités que la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Les perspectives d'évolution du Fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (FNPATMP) sont en cours de discussion dans le cadre de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2023-2027. Les programmes nationaux prioritaires concernant les troubles musculo-squelettiques (« TMS-Pros »), les risques de chute et les risques chimiques pourraient être accompagnés d'une approche sectorielle multirisque dans les secteurs à la sinistralité particulièrement élevée comme le médico-social.

Malgré ces marges financières, le PLFSS contient cette année peu de mesures affectant significativement les dépenses de la branche AT-MP.

L'article 40 améliore la couverture AT-MP des non-salariés agricoles pluriactifs en leur permettant de percevoir des indemnités journalières maladie au titre de l'activité non salariée qu'ils ne peuvent pas exercer lorsqu'ils sont victimes d'un accident ou d'une maladie professionnelle dans le cadre d'une activité salariée, en sus des indemnités journalières AT-MP dont ils bénéficient à ce titre. Cette mesure est bienvenue, même si l'on peut regretter qu'elle n'ait pas été prévue dès la LFSS pour 2021, qui a permis réciproquement à ces actifs de prétendre au versement d'IJ maladie au titre de leur activité salariée lorsqu'ils sont victimes d'un accident ou d'une maladie professionnelle dans le cadre de leur activité non salariée agricole. Son impact financier pour la branche maladie est estimé à 1,3 million d'euros par an.

En outre, cet article permet aux non-salariés agricoles autres que le chef d'exploitation ou d'entreprise, c'est-à-dire aux conjoints collaborateurs et aux aides familiaux, de bénéficier d'une rente AT-MP en cas d'incapacité permanente partielle. Actuellement, ces travailleurs ne peuvent bénéficier d'une telle rente qu'en cas d'incapacité permanente totale, alors que les chefs d'exploitation y ont droit à partir de 30 % d'incapacité partielle. Compte tenu de leur niveau de cotisation plus faible, le montant de leur rente serait deux fois moins élevé. Une équité de traitement serait ainsi rétablie entre ces catégories de travailleurs non salariés.

Par ailleurs, deux articles additionnels ont été retenus par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité. Ils procèdent à des ajustements, à l'impact financier quasi nul, du dispositif d'indemnisation des enfants victimes des pesticides du fait d'une exposition prénatale par le Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides. L'article 40 *bis* permet ainsi aux ayants droit de ces enfants, notamment leurs parents, d'être également indemnisés, ce qui, en réalité, est déjà prévu par un arrêté. L'article 40 *ter* supprime, quant à lui, la déductibilité de certaines prestations, perçues au titre du même préjudice, du montant de l'indemnisation : le mécanisme actuel, au demeurant complexe, ne se justifie pas dans la mesure où il ne s'agit pas d'une réparation intégrale, mais d'une indemnisation forfaitaire.

Cette indemnisation au titre de la solidarité nationale des enfants exposés *in utero* reste marginale dans l'activité du Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, créé en 2020 : sur 7 demandes déposées à ce jour, 4 étaient incomplètes, une a fait l'objet d'un refus et 2 dossiers seulement ont connu une suite favorable, dont l'un concerne une personne majeure. Quant au nombre de demandes de victimes directes ou de leurs ayants droit ayant

abouti, il s'élève à 166 en 2020 et 242 en 2021. Les dépenses du Fonds se sont ainsi élevées à près de 580 000 euros en 2020 et 2,3 millions d'euros en 2021.

De manière classique, l'article 48 fixe les montants des transferts et versements de la branche AT-MP aux fonds amiante et vers d'autres branches.

Je ne vous surprendrai pas en rappelant que la branche maladie du régime général bénéficie, chaque année depuis 1997, d'un versement de la branche AT-MP visant à compenser le coût de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles. Le montant de ce versement serait fixé à 1,2 milliard d'euros pour 2023, alors qu'il était de 1,1 milliard d'euros en 2022 et de 1 milliard d'euros les sept années précédentes. Cette augmentation en deux temps, annoncée l'an dernier par le Gouvernement, vise à approcher le bas de la fourchette établie entre 1,23 et 2,11 milliards d'euros dans le dernier rapport de la commission chargée d'évaluer, tous les trois ans, le coût réel pour la branche maladie de la sous-déclaration des AT-MP.

La sous-déclaration est un phénomène étayé par des statistiques et contre lequel il importe de lutter, puisqu'elle empêche les personnes concernées de bénéficier de la couverture à laquelle elles pourraient prétendre. Elle concerne principalement les maladies professionnelles, dont la déclaration nécessite une démarche de la victime. Toutefois, la sous-déclaration résulte de décisions et de comportements qui, pour la plupart, échappent à la branche AT-MP et aux employeurs qui la financent. Par exemple, le renforcement de l'enseignement relatif aux AT-MP au cours de la formation initiale des étudiants en médecine, qui figure parmi les recommandations de la « commission sous-déclaration », relève du ministère de la santé ainsi que des universités.

Il est donc contestable d'imputer à la branche AT-MP l'intégralité des conséquences financières de ce phénomène, même si sa situation financière est enviable. Alors que le nombre de maladies professionnelles a diminué de plus de 10 % entre 2012 et 2021 et que des progrès ont été accomplis en matière de sensibilisation, d'information apportée aux victimes et de simplification des procédures, l'augmentation de ce versement nourrit le sentiment que la branche subit une ponction dans des conditions peu transparentes et que cette opération ne vise qu'à contribuer à combler le déficit de la branche maladie.

Si l'on considère la sous-déclaration des AT-MP comme un problème d'accès aux droits, on peut s'interroger sur le principe même de ce transfert. Imagine-t-on qu'une autre caisse soit tenue de payer le coût supposé du non-recours aux prestations qu'elle est chargée de verser ?

Il convient également de relever que le phénomène inverse de « sur-reconnaissance », lié au fait que des pathologies reconnues comme professionnelles peuvent tirer leur origine de facteurs extra-professionnels, ne fait l'objet d'aucune évaluation.

Je vous propose donc, comme l'an passé, de réduire le montant de ce versement à 1 milliard d'euros, ce qui me semble représenter un maximum. Les 200 millions d'euros ainsi conservés par la branche pourraient utilement être fléchés vers la prévention et l'accompagnement.

Par ailleurs, la dotation d'équilibre versée au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata) passerait en 2023 de 327 à 337 millions d'euros : malgré la décrue du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour cessation anticipée

d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata), les charges du fonds ont en effet diminué moins rapidement que prévu en 2022 en raison des revalorisations de la prestation en réponse à l'inflation.

Quant à la dotation au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), elle est maintenue à 220 millions d'euros pour 2023. Malgré la baisse tendancielle du nombre de travailleurs ayant été exposés à l'amiante au cours de leur carrière, les dépenses du fonds restent relativement stables. La demande est aujourd'hui principalement portée par les ayants droit des victimes de l'amiante, qui représentent plus de 80 % des demandes d'indemnisation.

Enfin, un transfert de 128,4 millions d'euros à la branche vieillesse du régime général, en augmentation de 4 %, est prévu au titre du financement des dispositifs de retraite anticipée visant à prendre en compte la pénibilité, dont 60,3 millions d'euros au titre du compte professionnel de prévention (C2P).

Sous les réserves que j'ai évoquées, je vous invite à vous prononcer en faveur de l'objectif de dépenses de la branche, fixé à 14,8 milliards d'euros pour 2023.

**Mme Frédérique Puissat.** – Avez-vous l'occasion d'auditionner régulièrement cette fameuse commission chargée d'évaluer tous les trois ans le coût réel, pour la branche, de la sous-déclaration ? Ne pourrait-on pas faire de même ? Grâce à des paramètres tangibles, nous pourrions éviter les amendements ponctuels destinés à rectifier la situation.

**Mme Corinne Féret.** – Mes commentaires viendront en soutien du rapport de Pascale Gruny. Comme indiqué, cette branche est excédentaire, mais ses fonds doivent lui être totalement dédiés, en vue de la prévention et de l'accompagnement. Dans ce PLFSS, le Gouvernement met fortement en avant la prévention, mais il demande à la branche AT-MP d'augmenter ses transferts de crédits, pourtant consentis depuis quelques années. Et ce, parce que son action préventive serait suffisante ! Irait-on demander un tel effort à une autre branche ? Je pense à tous les métiers du médico-social : il faut renforcer leurs effectifs et leur attractivité, car ils sont les premiers touchés par les AT-MP.

**Mme Florence Lassarade.** – Merci, madame le rapporteur, de ce travail instructif. Concernant l'exposition *in utero*, je suis étonnée par le très faible recours à l'indemnisation compte tenu du nombre de consultations pour malformation au sein des services de génétique. L'enquête menée est toujours très approfondie. Croise-t-on les données de ces consultations périnatales ou postnatales ? Ou bien attend-on, sans renseigner les familles, une plainte de leur part ?

**Mme Catherine Procaccia.** – J'ai procédé à une audition sur le chlordécone dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). Selon moi, le chiffre du rapport correspondait aux demandes concernant les enfants qui auraient été contaminés *in utero* par cette substance. Il nous a été clairement indiqué que les incidences du chlordécone sur les maladies n'étaient pas toutes connues et s'apprécieraient parfois à l'horizon de quarante à cinquante ans. Par conséquent, si le fonds est faible aujourd'hui, le nombre de demandes prises en compte dans une ou deux décennies sera peut-être beaucoup plus important.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – J'aimerais que les 2 milliards d'euros d'excédents soient bien dédiés à la branche AT-MP en vue, d'une part, d'une meilleure prévention auprès des salariés, et, de l'autre, de l'indemnisation des victimes. Nombre de

salariés de Metaleurop ayant été intoxiqués par le plomb de cette usine sont atteints de saturnisme ; aujourd'hui, certains d'entre eux essaient encore d'obtenir réparation. Cette affection touche aussi bien des adultes que des enfants. Comment pourrait-on utiliser ce fonds pour soigner ces personnes, pour faire de la prévention, du dépistage, et pour indemniser les victimes ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Un excédent n'est pas plus normal qu'un déficit. Soit les cotisations sont trop hautes, soit les idées manquent pour dépenser. Je me réjouis à cet égard qu'ait été nommé un ministre de la santé et de la prévention. J'espère que le prochain PLFSS comportera beaucoup plus de propositions en ce sens. En effet, le présent texte prévoit très peu d'anticipation, de prévention et d'observation en milieu de travail. Une vraie concertation devrait s'engager en amont avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), les médecins du travail, ainsi qu'un observatoire scientifique. Elle devrait porter sur la prévention, l'alimentation, l'environnement et l'activité physique.

Je terminerai en évoquant la question de la surdité. À côté des non-recours, il convient de prendre en compte les problèmes liés à ce handicap qui apparaissent après l'arrêt de l'activité. On sait aujourd'hui que la surdité accentue l'isolement et les difficultés cognitives consécutives à la maladie d'Alzheimer ou de Parkinson. De plus, durant des dizaines d'années, nombre de salariés, tels que les ouvriers et les dentistes, n'ont pas été équipés de protections auditives. Ainsi, 1 ou 1,2 milliard d'euros proposé par le Gouvernement est aussi destiné à pallier ces manques. Nous avons fort à faire dans cette branche pour bien anticiper ces problèmes de santé.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Madame la rapporteure générale, Stéphane Artano et moi-même avons été rapporteurs sur la proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail. Cet examen fut l'occasion d'évoquer ces sujets. Un dossier médical doit désormais être partagé entre le médecin du travail et le médecin de ville. Par ailleurs, la surdité d'un salarié qui apparaît après l'âge de la retraite peut résulter d'une surexposition au bruit au sein de l'entreprise. Des réflexions sont en cours en lien avec, entre autres, l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) et l'Anses. J'ai, pour ma part, toujours insisté sur la prévention, qui est longtemps restée le parent pauvre de notre système de santé.

Madame Puissat, cette commission étant auditionnée tous les trois ans, aucune réunion n'est prévue prochainement en ce sens. Elle est présidée par un magistrat de la Cour des comptes et publie un rapport, qui est disponible.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons entendu le président de cette commission, Noël Diricq, il y a quelques années, mais nous pourrions organiser une nouvelle audition.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Pour ce qui est du transfert, je ne suis pas opposée à ce que les crédits affectés à la santé publique soient fléchés. Mais qu'on nous le dise ! Or, lors des auditions, des excuses sont juste avancées. Bien évidemment, la prévention, notamment concernant les troubles musculo-squelettiques et les accidents du travail, devra être renforcée. Le transfert est un mauvais message pour les entreprises : des efforts ont été consentis par le biais du document unique d'évaluation des risques professionnels, mais l'argent n'est finalement pas consacré à la prévention.

Sur l'exposition des enfants aux pesticides, nous ne disposons pas de données croisées – nous pourrions prévoir des auditions à ce sujet. Il faut que les familles engagent des démarches, mais elles méconnaissent souvent les possibilités d'action. Il revient aux médecins de les renseigner. Le chiffre que nous avons donné inclut les demandes d'indemnisation relatives au chlordécone.

Madame Apourceau-Poly, nous sommes d'accord pour qu'il n'y ait pas de transfert. Il vaut mieux apporter des réponses au sujet de Metaleurop, ce qui n'est prévu ni par le Fiva ni par le Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Il me revient de vous présenter dans les grandes lignes la situation et les perspectives de la branche vieillesse, c'est-à-dire de l'ensemble constitué par les régimes obligatoires de base et par le Fonds de solidarité vieillesse.

En 2022, le déficit de la branche devrait être ramené à - 1,7 milliard d'euros, contre - 2,6 milliards en 2021 et - 7,4 milliards en 2020. Ce redressement est lié au surcroît de cotisations sociales généré par la croissance du PIB et de la masse salariale du secteur privé dans le cadre de la reprise économique que nous connaissons depuis la fin de la crise sanitaire.

Les régimes de base ont vu leur déficit se creuser, passant de - 1,1 milliard à - 3 milliards d'euros entre 2021 et 2022 du fait de la progression de leurs charges suscitée par le vieillissement démographique et la forte revalorisation des pensions intervenue en 2022, à + 3,1 % en moyenne annuelle.

À l'inverse, le FSV, déficitaire à hauteur de - 1,5 milliard en 2021, est redevenu excédentaire en 2022 et améliore par conséquent le solde de la branche de 1,3 milliard d'euros. En effet, la progression des recettes du Fonds, exclusivement constituées de contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du capital et sur les revenus de remplacement, a été portée par la reprise économique et par les mesures de revalorisation des pensions.

À partir de 2023, le ralentissement de la croissance et les revalorisations importantes liées au niveau de l'inflation entraîneraient une augmentation des charges des régimes de base plus dynamique que celle de leurs recettes, aboutissant à un déficit de - 3,5 milliards d'euros. Le FSV, lui, dégagerait un excédent de 800 millions d'euros, permettant de limiter le déficit global de la branche à - 2,7 milliards d'euros.

Au cours des années suivantes, la situation financière de la branche se dégraderait sensiblement et rapidement.

En raison, notamment, de la poursuite du vieillissement démographique et du ralentissement de la croissance de la masse salariale du secteur privé, le déficit des régimes de base atteindrait - 15,9 milliards d'euros dès 2026, tandis que la LFSS pour 2022 tablait plutôt sur - 8,5 milliards d'euros en 2025. Dans le détail, le déficit du régime général s'établirait alors à - 12,1 milliards d'euros et celui du régime de la fonction publique territoriale et hospitalière à - 6,4 milliards d'euros. Dans le même temps, le régime des exploitants agricoles dégagerait un excédent de 800 millions d'euros, tandis que celui des industries électriques et gazières serait excédentaire de 700 millions d'euros.

L'excédent du FSV, pour sa part, continuerait de croître chaque année sous l'effet de la dynamique de ses recettes, pour atteindre 2,3 milliards d'euros à l'horizon de 2026, contre une prévision de déficit de - 300 millions d'euros d'ici à 2025 en LFSS pour 2022.

Au global, la branche vieillesse serait déficitaire à hauteur de - 13,6 milliards d'euros en 2026, un niveau d'autant plus alarmant que les projections du Gouvernement intègrent les effets d'une réforme des retraites dont les paramètres exacts ne m'ont pas été communiqués malgré mes demandes, mais qui améliorerait le solde de la branche de 8 milliards d'euros d'ici à 2027. Il est tout de même fort désagréable de ne pas obtenir de réponse aux questions que l'on pose de manière officielle...

Je rappelle, par ailleurs, que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) porte une dette imputable à la branche vieillesse estimée à 43 milliards d'euros à la fin 2021.

Or, comme l'an dernier, ce PLFSS contient très peu de mesures relatives à la branche vieillesse.

L'article 7 *sexies* tend d'abord à exonérer de toute cotisation de retraite en 2023 les médecins retraités reprenant une activité de médecine libérale, remplissant les conditions du cumul intégral d'une pension avec des revenus d'activité et justifiant de revenus d'activité inférieurs à un montant fixé par décret. D'après la Caisse autonome de retraite des médecins de France (Carmf), cette mesure représenterait un manque à gagner de près de 200 millions d'euros pour les trois régimes concernés.

Dans la lignée de la loi Pouvoir d'achat d'août 2022, l'article 40 *quater* permet aux retraités élus au sein des organismes de Mutualité sociale agricole (MSA) et des chambres d'agriculture et constituant des droits à pension supplémentaires en contrepartie des cotisations versées d'accéder aux différents minima de pension et majorations de réversion.

L'article 49 *bis* vise par ailleurs à dispenser les professionnels de santé reprenant une activité en cette qualité en zone de désertification médicale du délai de carence de six mois préalable à la reprise d'une activité chez le dernier employeur avant la liquidation de la pension ainsi que du plafonnement des revenus d'activité pour ceux qui ne rempliraient pas les conditions du cumul emploi-retraite intégral.

Enfin, les articles 7 *sexies* et 49 *ter* autorisent respectivement la désaffiliation volontaire des pédicures-podologues du régime des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés et la réaffiliation à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) des psychomotriciens.

Par ailleurs, certains des articles relatifs à la lutte contre la fraude sociale ont une incidence financière sur la branche vieillesse.

Il s'agit d'abord de l'article 6, qui prévoit diverses mesures de modernisation des contrôles, du recouvrement social et du droit des cotisants, en particulier la mise en œuvre de sanctions proportionnelles à la gravité des faits à l'encontre du donneur d'ordre ayant manqué à son devoir de vigilance en cas de travail dissimulé ainsi que l'affiliation au régime agricole des salariés d'une entreprise de travail temporaire étrangère en cas de fraude au détachement. Ces dispositions généreraient 200 000 euros de recettes supplémentaires chaque année pour la branche.

L'article 41, enfin, porte plusieurs mesures de lutte contre la fraude, dont l'octroi de pouvoirs de cyberenquête sous pseudonyme aux agents de contrôle des organismes de protection sociale et de l'inspection du travail et l'ouverture aux greffiers des tribunaux de commerce de la possibilité de transmettre des renseignements ou documents recueillis dans l'exercice de leurs missions et faisant présumer une fraude sociale. Il en résulterait 14,3 millions d'euros de recettes supplémentaires chaque année.

En tout état de cause, ces sommes paraissent infimes au regard des déficits prévisionnels de la branche vieillesse. Il est donc de ma responsabilité de vous soumettre un amendement permettant de garantir le versement des pensions de retraite à terme sans augmentation du niveau des cotisations ni diminution de celui des pensions.

Attaché au paritarisme et soucieux d'aboutir au compromis le plus large possible sur un enjeu de société aussi majeur, je vous propose d'instituer une convention nationale pour l'emploi des seniors et la sauvegarde du système de retraites, rassemblant des représentants des partenaires sociaux, de l'État et des associations familiales de retraités, ainsi que des personnalités choisies en raison de leur expérience ou de leurs compétences. Cette instance sera chargée de proposer au Gouvernement des mesures tendant à favoriser le maintien des seniors dans l'emploi ; garantir la prise en compte de la pénibilité du travail, du handicap et des carrières longues dans la définition des conditions d'ouverture et de calcul des droits à pension et d'accès aux minima de pension, ainsi que pour l'aménagement du temps de travail ; harmoniser les règles d'attribution des pensions de réversion et des majorations de pension pour enfants entre les régimes obligatoires de base ; assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; et ramener la branche vieillesse à l'équilibre à l'horizon de 2033.

Comme vous pouvez le constater, l'emploi des seniors constitue, à mes yeux, une priorité absolue dans un pays où le taux d'emploi des 60-64 ans ne s'élevait qu'à 33,1 % en 2020, contre 45,3 % dans l'Union européenne. En effet, un tiers des personnes nées en 1950 n'étaient pas en emploi au cours de l'année ayant précédé la liquidation de leur pension. Dès lors, sans augmentation du taux d'emploi des seniors, un report de l'âge légal provoquerait, pour ces personnes, un allongement de la durée de chômage, d'invalidité ou d'inactivité, atténuant considérablement les effets de la réforme sur les finances sociales.

Dans le cas où la convention nationale parviendrait à s'accorder sur de telles mesures, celles-ci devraient être débattues devant le Parlement et adoptées dans le cadre d'un projet de loi.

Dans le cas contraire, et afin d'éviter aux générations futures d'avoir à travailler après 65 ans, plusieurs mesures paramétriques entreraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Tout d'abord, l'âge d'annulation de la décote serait maintenu à 67 ans, et cet âge, fixé pour l'heure par une disposition réglementaire, serait inscrit dans la loi.

Ensuite, l'application de la « réforme Touraine » de 2014 serait accélérée. Ainsi, la durée de cotisation requise pour l'obtention d'une pension à taux plein serait fixée à 43 annuités dès la génération 1967 au lieu de la génération 1973. Cette mesure permettrait de générer 2,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires à l'échelle du système de retraites d'ici à 2030.



L'âge légal de départ en retraite serait quant à lui progressivement reporté pour atteindre 64 ans à compter de la génération 1967. Il en résulterait une amélioration du solde du système de retraites de l'ordre de 13,6 milliards d'euros en 2030.

Enfin, les régimes spéciaux devraient converger vers ces paramètres à l'horizon de 2023, selon des modalités et un calendrier déterminés par le pouvoir réglementaire.

Le dispositif qui vous est ainsi proposé me paraît de nature à concilier l'impératif de retour à l'équilibre de la branche vieillesse, condition *sine qua non* du versement des pensions sur le long terme, l'exigence de démocratie et de dialogue social et la nécessité d'une redéfinition de la place des seniors dans notre société.

De telles mesures ne sont jamais faciles à prendre, mais retarder l'inéluctable ne ferait qu'aggraver la situation et mettre en péril le financement des retraites. Il est de notre devoir d'agir, et d'agir maintenant. Il y va de notre avenir et de celui de nos enfants.

**Mme Monique Lubin.** – Puisque l'on nous annonce un projet de loi sur les retraites pour le début de l'année 2023, ne débattons pas maintenant du sujet.

Je salue, dans les propositions du rapporteur, la volonté de renforcer le paritarisme, auquel nous sommes tous attachés. Je salue aussi le fait qu'il ne cherche pas à avancer à marche forcée comme veut le faire le Gouvernement. Il est, en effet, des questions qu'il convient de se poser.

Nous restons opposés à un report de l'âge légal de la retraite, car nous pensons que le problème est pris à l'envers.

Tout d'abord, les rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR) doivent être pris avec beaucoup de précaution. Non que je ne lui fasse pas confiance, au contraire ! Je pense vraiment qu'il faut avoir siégé dans cette instance pour prendre conscience de la complexité du dossier. Lors de la dernière réunion du COR, l'un de ses membres a déclaré que personne ne pouvait dire aujourd'hui ce qu'il en serait de nos systèmes de retraite dans dix ans... Je me garderai donc bien de tout jugement péremptoire.

En fonction du scénario retenu, on peut être plus ou moins optimiste sur le solde des systèmes de retraite. Or force est de constater que, depuis que le Gouvernement nous parle d'une réforme des retraites – depuis 2018 donc –, il se fonde toujours sur les scénarii les plus pessimistes. Ce choix peut, en soi, être débattu.

J'invite chacun à faire preuve de réalisme et de courage. Même avec la meilleure volonté du monde, on ne pourra demander à ceux qui exercent certains métiers de travailler au-delà de 60 ou 62 ans ou de se former à d'autres métiers. D'ailleurs, dans ces métiers, beaucoup de salariés se retrouvent avant cet âge soit en situation de maladie, soit en situation de chômage – donc, pour certains, en situation de grande précarité –, alors qu'ils ont travaillé durement pendant 35 ans.

Demandons-nous ce que nous voulons pour ces salariés : mettre en place un système qui leur garantisse de pouvoir partir à 60 ans, comme cela existe aujourd'hui pour les carrières longues, avec devant eux quelques années d'espérance de vie en bonne santé ? Ou s'en moque-t-on complètement et ne considère-t-on que le solde des systèmes de retraite en estimant qu'il suffit de faire travailler les gens plus longtemps ? Permettons que tous les citoyens français puissent avoir droit à quelques années de répit avant la fin de leur vie... Je

dramatise un peu, mais j'estime que c'est une question de société qui va bien au-delà du solde de nos systèmes de retraite. Nous aurons l'occasion d'en débattre lors du projet de loi qui nous est annoncé.

**Mme Laurence Cohen.** – Merci au rapporteur pour son exposé. Je partage avec lui l'extrême constance et l'opiniâtreté... On ne saurait le suspecter d'opportunisme sur le sujet : voilà longtemps qu'il dépose le même amendement sur les retraites. Je ne souscris évidemment pas à ses arguments, mais je reconnais la qualité de son travail.

Je suis étonnée que, à l'aube de 2023, on n'arrive toujours pas à imaginer une société de progrès. Avec tous les progrès technologiques qui ont été réalisés, alors que le taux de chômage est important, alors que la jeunesse est désespérée, on continue à vouloir faire travailler les gens plus longtemps. On ne reconnaît pas la pénibilité des métiers. La commission des affaires sociales pourrait tout de même être plus attentive à cet aspect de la question, parce que nous savons que, pour des professions comme les aides à domicile ou certaines professions hospitalières, les accidents du travail sont extrêmement nombreux du fait de l'usure qu'elles engendrent. Notre groupe est fondamentalement opposé à ce report de l'âge légal. Le Gouvernement a reculé. Il nous promet une loi plutôt qu'un amendement, mais la philosophie est la même.

M. Savary et Mme Apourceau-Poly ont mis en lumière les difficultés techniques du transfert au niveau de l'Agirc-Arrco. Je souhaiterais avoir plus de précisions sur ce point, d'autant que, en commission, les députés ont refusé le transfert, au 1<sup>er</sup> janvier, de cotisations à l'Urssaf. Que proposez-vous sur cet élément précis, monsieur le rapporteur ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je partage le constat que dresse M. le rapporteur. Je regrette comme lui que le Gouvernement ne nous communique pas ses hypothèses ni l'impact des mesures qu'il propose. Nous sommes obligés de nous référer aux études du COR, dont le travail est remarquable, mais complexe à interpréter, et aux projections, très sérieuses, mais techniques, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

Dire qu'il n'y aura pas de déficit du régime, c'est nier la réalité ou, tout au moins, les hypothèses sérieuses que nous devons prendre en compte. Ceux qui disent qu'il n'y a pas de problème se trompent dans leur analyse.

Le rapporteur propose une convention nationale. Des négociations sont actuellement ouvertes avec les partenaires sociaux. Je suis partisan d'élargir cette négociation à des personnalités extérieures et, pourquoi pas, à des parlementaires. Ce serait utile pour aboutir à un constat partagé et, ensuite, avancer sur les hypothèses.

Pour ce qui concerne la pénibilité, je suis tout à fait d'accord : on ne peut, dans certaines professions, travailler jusqu'à 65 ans. Je souscris à la proposition du rapport Blanchard-Tirole d'une fenêtre de départ plutôt qu'un recul de l'âge de départ. On peut, en fonction des situations individuelles, du début de carrière et des droits à partir sans décote, envisager une fenêtre de départ de 60 à 65 ans. Ce n'est pas du tout la même chose de travailler comme cadre dans une administration et comme travailleur de force dans une entreprise ! Il faut prendre en compte la pénibilité de manière claire et précise.

Comment y parvenir ? Accélérer la réforme Touraine équivaldrait, selon les études de la Cnav, à quelque 3 milliards d'euros d'économies en prestations et recettes supplémentaires.

Un tiers des personnes entre 60 et 64 ans seraient au travail, et 56 % des 55-64 ans. C'est 10 % de moins que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le président du cercle des économistes, Jean-Hervé Lorenzi, estime que la résorption de cet écart au cours des dix prochaines années rapporterait 13 milliards d'euros sur dix ans. Ce n'est pas rien ! On peut aussi avoir un système d'incitation, de bonus-malus, pour que les entreprises maintiennent leurs seniors au travail. Ce serait intéressant sur le plan économique, mais aussi psychologique.

Nous avons là des outils pour retrouver un équilibre d'ici à dix ans sans passer par un report à 64 ans de l'âge de départ. S'il fallait ajuster celui-ci, pourquoi ne pas retenir 63 ans ? Il est certain que cela rapporterait moins – aujourd'hui, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,7 ans selon l'Agirc-Arrco, et de 62,5 ans si l'on prend les régimes de base –, mais l'acceptabilité sociale et politique est essentielle : la réforme doit être comprise, admise et votée.

S'agissant de l'Agirc-Arrco, je considère qu'il ne faut pas transférer la collecte. En effet, l'opération risquerait, à terme, de priver l'organisme de ses réserves. Je rappelle que ces dernières sont aujourd'hui de 70 milliards d'euros et que l'objectif est de les ramener à 40 milliards d'euros, soit la moitié de ses dépenses. Je ne pense pas qu'il faille priver le système des retraites complémentaires, qui est magnifiquement géré par les partenaires sociaux, de cette possibilité d'exercer pleinement ses responsabilités. Or c'est, à mon sens, ce que l'on en train de faire.

**Mme Frédérique Gerbaud.** – Je souhaite avoir une précision concernant l'exonération de cotisations de retraite en 2023 pour les médecins retraités qui reprendraient une activité de médecine libérale. Il est indiqué que le montant sera fixé par décret en Conseil d'État : a-t-on une idée de ce montant ?

Prenons garde à ce que cette disposition ne produise l'effet contraire à celui qui est recherché...

**M. Daniel Chasseing.** – Je soutiens les propositions du rapporteur. J'avais voté son rapport l'an dernier ; je ferai de même cette année.

La dégradation est incontestable, et le COR n'est pas le seul à l'indiquer.

S'agissant du cumul emploi-retraite, de nombreux médecins arrêtent de faire des remplacements parce qu'ils ne veulent pas payer la Carmf à fonds perdu. Pour ne pas avoir à la payer, le chiffre d'affaires doit actuellement être inférieur à 19 000 euros. Il est important que le discours tenu sur ce sujet soit plus clair et que le chiffre d'affaires soit au moins relevé à 40 000 euros.

Il faut essayer d'augmenter le temps de travail en favorisant l'emploi des seniors. Ce dernier n'a aucun impact sur le chômage des jeunes : au contraire, les seniors pourraient être des tuteurs pour les jeunes.

La proposition du rapporteur est responsable : 64 ans est un âge de départ bien inférieur à celui de la majorité de nos voisins européens, et je pense qu'il peut être acceptable.

Il est absolument évident que la pénibilité du travail doit être prise en compte. Il est hors de question de maintenir des gens de 64 ans dans un travail pénible.

Je salue également la proposition du rapporteur consistant à améliorer le paritarisme.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Nous pouvons nous rassembler sur certains points.

Nous faisons tous confiance au paritarisme, qui est important. Les partenaires sociaux ont déjà fait la preuve de leur responsabilité et de leur courage dans la prise de décisions. Ainsi, l'Agirc-Arrco a pris des mesures de décote, transitoires, mais importantes pour l'équilibre des comptes.

Autre point sur lequel nous pouvons nous rassembler : l'emploi des seniors. Je crois que nous sommes tous d'accord sur le fait que notre société doit changer de vision. Le rapport d'information que j'ai rendu avec Monique Lubin traçait véritablement des pistes. Le Gouvernement serait bien inspiré d'en suivre certaines préconisations. Nous sommes tous d'accord sur l'importance d'améliorer le taux d'emploi des seniors compte tenu de l'espérance de vie plus longue et du rapport entre nombre de cotisants et nombre de retraités, qui va en se dégradant, et sur la nécessité d'être dans la norme des pays européens.

Autre point de convergence, nous ne saurions mettre en doute les travaux réalisés, notamment ceux du COR, avec toutes les précautions qu'a soulevées Monique Lubin : les prévisions se fondent sur un certain nombre de paramètres amenés à évoluer avec les années. Ainsi, le COR a réalisé de nouvelles simulations avec un taux de chômage à 5 %, au lieu de 7 %. De même, il a modifié le critère de la productivité, à moins de 1 %, contre 1,4 % précédemment. La démographie doit aussi être revue régulièrement. Et l'on sait bien que le régime des fonctionnaires n'est pas couvert à terme du fait de la pyramide des âges.

Je souscris également à ce qu'a dit Monique Lubin sur le caractère contreproductif du Ségur. Ce dernier a des effets très positifs quant à l'équilibre des retraites pour l'année, puisqu'il amène des cotisations supplémentaires, mais, à terme, quand les personnes concernées partiront à la retraite, il entraînera des dépenses supplémentaires.

Oui, il faut prendre en compte la pénibilité, mais 30 % de ceux qui sont en cumul emploi-retraite ont bénéficié du dispositif carrière longue, qui correspond déjà à une prise en charge de la pénibilité. Au reste, méfions-nous des idées préconçues : un maçon de mon voisinage considère qu'un métier n'est jamais pénible pour celui qui aime l'exercer...

Il nous a paru important d'essayer de prendre en compte tous les paramètres. Les partenaires sociaux doivent pouvoir nous proposer, en confiance, des mesures prenant en compte l'égalité hommes-femmes, la pénibilité, le cumul emploi-retraite, la retraite progressive, les carrières longues. S'ils n'y parviennent pas, il faut bien que nous mettions des bornes, pour ne pas être hors sujet.

Puisque la réforme Touraine allonge progressivement l'âge de départ moyen jusqu'à 64 ans, pourquoi prendre une mesure d'âge de départ à 63 ou 64 ans ? Pour que les gens ne partent pas avant, avec des retraites plus faibles et des décotes. La réforme Touraine et son accélération conduisent à une baisse de la pension moyenne, tandis que le décalage de l'âge officiel de départ à la retraite permet aux salariés de toucher une retraite à taux plein.

Les cotisations supplémentaires qui résulteront de la mesure amélioreront considérablement l'équilibre dans les dix à quinze prochaines années. Cet effet sera neutralisé au bout de quinze ans, lorsque les gens partiront en retraite, puisqu'ils toucheront des retraites plus élevées – la mesure garantit davantage le pouvoir d'achat des futurs retraités. Il s'agit à la fois d'équilibrer le système, d'améliorer les pensions, de prendre en compte un certain nombre de facteurs, de générer des recettes supplémentaires. Au reste, l'augmentation des cotisations sociales et fiscales se chiffrera en dizaines de milliards d'euros – c'est en cela que la mesure est la plus productive. Elle permet, parallèlement, de sauver notre modèle social, de tenir compte des difficultés relatives au report d'âge et de prendre en compte l'autonomie.

J'ai mené, avec Cathy Apourceau-Poly, de nombreuses auditions sur le transfert du recouvrement. Nous sommes convaincus que le recouvrement, tel qu'il est organisé actuellement par le régime Agirc-Arrco, est un régime très intégré : il assure à la fois le recouvrement et le paiement des prestations. Ce lien est tout à fait important, surtout dans un régime par points, où l'argent cotisé amène des points de retraite au compte du cotisant. Il faut une fiabilité des données nominatives, que sait contrôler l'Agirc-Arrco, alors que l'Urssaf contrôle plutôt les données globales dites « agrégées ». C'est la raison pour laquelle nous avons recommandé le report du transfert, qui ne paraissait pas mûr. Nous proposons de rester sur cette ligne. Depuis, il y a eu des faits nouveaux : le Gouvernement, après avoir affirmé que les choses étaient prêtes sur le plan technique, notamment pour les grandes entreprises, a préféré reculer. Nous aurons l'occasion de rediscuter de l'arrêt définitif du transfert lors de l'examen des amendements et de prendre les décisions de sagesse qui s'imposeront.

Madame Gerbaud, effectivement, des mesures ont déjà été prises pour faire travailler les médecins retraités. Nous proposons de supprimer l'interdiction d'exercer dans un délai de six mois après la liquidation de la retraite. Cette interdiction ne sert à rien et représente un manque à gagner de 600 millions d'euros pour la Cnav, que l'État s'est engagé à compenser. Pour une meilleure incitation, il faudra revoir le plafond de chiffre d'affaires pour le médecin retraité qui cumule.

Je pense que cela permettra, dans certains secteurs, que les médecins travaillent davantage. On peut d'ailleurs élargir la mesure au-delà des seules zones sous-dotées : s'il y a plus de médecins en zones dotées, cela libère aussi des postes...

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il n'y a pas vraiment de zones surdotées !

**M. Alain Milon.** – Pour avoir écouté avec beaucoup d'attention les questions et les réponses de René-Paul Savary, je ne regrette pas de lui avoir confié le dossier des retraites voilà quelques années. Il faut se rendre compte que c'est un dossier extrêmement complexe. Pour le connaître, il faut du temps. Le renouvellement, oui ; le dégagisme, non !

**M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille.** – Je reprends à mon compte les propos de Mme Doineau et de la rapporteure sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). Qu'on le veuille ou non, les excédents récurrents de la branche famille révèlent un manque d'ambition.

Après un exercice 2020 déficitaire en raison de l'épidémie, la branche famille a renoué, en 2021, avec un excédent de 2,9 milliards d'euros. En 2022, le solde de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) resterait nettement excédentaire, à 2,6 milliards d'euros.

Les recettes de la branche devraient s'élever à 53,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2021. Cette progression serait portée par l'ajustement des salaires à l'inflation et le maintien de l'emploi à un niveau élevé. Les produits des cotisations sociales croîtraient de 7,7 %. Les dépenses atteindraient 50,9 milliards d'euros, soit une hausse de 4 % par rapport à 2021. Cette dynamique serait en partie due aux progressions du montant des prestations légales, en raison notamment de la revalorisation exceptionnelle de 4 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Pour l'exercice 2023, l'objectif de dépenses de la branche famille est fixé à 55,3 milliards d'euros. Les recettes sont estimées à 56,6 milliards d'euros ; le solde s'établirait donc à 1,3 milliard d'euros. L'année prochaine serait ainsi marquée par une réduction de moitié de l'excédent en comparaison avec 2022.

Cet amoindrissement de l'excédent ne s'explique pas uniquement – c'est le moins que l'on puisse dire – par des dépenses nouvelles en faveur de la politique familiale. Comme la rapporteure générale vous l'a présenté, il s'agit surtout de la conséquence du transfert à la Cnaf de la charge des indemnités journalières du congé postnatal de maternité. Cette mesure grève les dépenses de la branche de 2 milliards d'euros sans que les parents y trouvent un supplément de prestations familiales. La décision bienvenue du Gouvernement de revaloriser par décret de 50 % l'allocation de soutien familial en faveur des parents isolés est également intégrée à cette estimation, pour un coût de 850 millions d'euros.

À plus long terme, la trajectoire financière de la branche famille serait fortement affectée par le transfert. Selon les prévisions, un excédent se maintiendrait au moins jusqu'en 2026, en s'amenuisant toutefois à compter de 2025 en raison de l'entrée en vigueur de la réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG) prévue par ce PLFSS, atteignant environ 500 millions d'euros.

Les marges de manœuvre de la Cnaf se trouvent ainsi réduites artificiellement par une mesure d'affichage. Je souscris donc pleinement à la proposition de notre rapporteure générale de supprimer ce transfert.

S'agissant de la politique familiale, la quatrième partie du PLFSS pour 2023 se garde bien de toute ferveur réformatrice, mais il faut tout de même saluer l'évolution du CMG « emploi direct » prévue à l'article 36. Il est versé aux parents ayant recours à une assistante maternelle ou à une personne salariée pour la garde à domicile de l'enfant de moins de six ans, prenant en charge les cotisations sociales, mais aussi une partie du salaire versé.

Dans sa version actuelle, le barème du CMG, qui détermine les montants maximaux en fonction du revenu des familles, provoque des effets de seuils importants et surtout solvabilise les familles de manière imparfaite. Dans un rapport de 2021, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) montre que les restes à charge élevés pour les familles aux revenus modestes rendent un mode de garde individuel quasiment impossible pour elles. Ce biais conduit la Cour des comptes à parler de « spécialisation sociale entre les modes de garde ». En outre, le CMG étant un forfait mensuel plafonné, les familles dont les besoins en volume horaire sont importants atteignent le montant maximal et font face, elles aussi, à des restes à charge élevés.

L'article 36 tend à remédier à ces difficultés en adaptant le montant du CMG aux ressources des familles et au nombre d'enfants à charge ainsi qu'au nombre d'heures de garde. Cela rapprocherait le reste à charge des familles recourant à une assistante maternelle

ou à une garde à domicile de la participation demandée pour un accueil en crèche collective financé par la prestation de service unique (PSU) de la Cnaf. L'objectif est donc un taux d'effort des familles plus juste.

Je vous proposerai de soutenir cette évolution du barème du CMG, qui correspond aux attentes des familles, mais qui suscite plusieurs remarques et quelques regrets.

Tout d'abord, il est dommage que l'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul soit aussi tardive. L'application prévue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2025 résulterait des difficultés techniques rencontrées par l'Urssaf Caisse nationale, chargée de verser la prestation *via* la plateforme Pajemploi. Elle doit combiner le versement du CMG et l'avance immédiate aux familles des différents crédits d'impôt.

Ensuite, l'étude d'impact prévoit des familles perdantes : 43 % des bénéficiaires actuels subiraient une perte moyenne de 32 euros. L'article prévoit donc une compensation transitoire pour les bénéficiaires du CMG défavorisés par la réforme, placée cependant sous conditions de ressources et de recours minimal au mode de garde. La réforme se fera donc bel et bien au détriment de certaines familles pourtant déjà engagées dans un mode de garde.

L'article 36 permet également aux familles monoparentales de recevoir le CMG emploi direct jusqu'aux douze ans de leur enfant contre six ans pour le droit commun. C'est une mesure bienvenue, mais l'on peut regretter que cette extension ne soit pas prévue dans d'autres situations de fragilité : je pense aux familles les plus modestes et aux parents bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou encore de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

L'article 36 prévoit encore une base légale pour permettre le partage du CMG en cas de garde alternée de l'enfant. On ne peut que souscrire à cette mesure de bon sens tout en s'inquiétant des délais dans lesquels le Gouvernement prendra les textes d'application. Ainsi, une disposition similaire de 2019 pour les aides au logement ne trouve toujours pas d'application.

Enfin, l'Assemblée nationale a eu le temps de voter une suppression du nombre plancher d'heures de garde pour bénéficier du CMG structure auquel les familles ont droit lorsqu'elles recourent à une micro-crèche Paje (prestation d'accueil du jeune enfant) ou à une association. Cette mesure est bénéfique pour les parents ayant un besoin ponctuel de garde de leur enfant. Par ailleurs, un amendement aura pour objet d'actualiser plus régulièrement le plafond s'appliquant aux tarifs horaires que les micro-crèches peuvent facturer aux familles sans que celles-ci ne perdent le bénéfice du CMG structure. Malgré la conjoncture économique et les mutations du secteur de la petite enfance, ce plafond qui résulte de la LFSS pour 2014 n'a pas été modifié depuis 2016.

Je vous proposerai enfin une mesure complémentaire à l'article 36. Les assistantes maternelles font état d'une vague d'impayés de la part des ménages qui les emploient, ce qu'a confirmé Nicolas Grivel, directeur de la Cnaf. Un amendement prévoit la suspension sans délai du versement du CMG aux familles notamment lorsque l'assistante maternelle le signale. Je reste conscient que cette situation trouvera surtout une réponse dans les dispositions prises par le Gouvernement et la Cnaf pour aider les assistantes maternelles à obtenir gain de cause, voire à recevoir directement le CMG en compensation transitoire des rémunérations non versées.

Les articles 36 *bis* et 36 *ter* étendent aux fonctionnaires le renouvellement possible des allocations journalières du proche aidant et de présence parentale. Ces mesures ont déjà été votées en LFSS pour 2022, mais, pour des raisons légistiques, risquent de ne pas s'appliquer comme prévu. Il s'agit donc de les inscrire dans le nouveau code général de la fonction publique pour que leur entrée en vigueur soit effective. Je vous propose de les approuver.

L'article 36 *quater* prévoit en outre le changement du régime d'accord explicite du service de contrôle médical sur une demande de renouvellement du congé du proche aidant. Ainsi, le silence du service pendant deux mois vaudrait acceptation de la demande. L'incidence de cet article sur les comptes de la sécurité sociale étant manifestement nulle, il apparaît donc irrecevable au regard de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (Lolfss) et je vous proposerai de le supprimer.

L'article 37 rend obligatoire le versement par l'employeur au salarié d'une somme au moins égale aux indemnités journalières pour congé maternité, d'adoption ou de paternité. L'employeur serait ainsi subrogé dans les droits des assurés de percevoir les indemnités. L'étude d'impact présente cet article comme un moyen de garantir une continuité de salaire. Cependant, une telle obligation légale me semble disproportionnée en ce qu'elle fait peser des coûts de trésorerie sur les employeurs, y compris pour des entreprises de petite taille, en lieu et place des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Je vous proposerai donc sa suppression.

Les articles 38 et 39 concernent respectivement Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il s'agit d'étendre à ces territoires le bénéfice de certaines prestations familiales, mais aussi d'autres mesures de protection sociale. À Mayotte, la complémentaire santé solidaire serait ainsi rendue applicable à compter de 2024.

Saint-Pierre-et-Miquelon présente un régime de sécurité sociale excessivement isolé de celui de l'Hexagone et des autres territoires d'outre-mer. L'article 39 prévoit donc l'application à l'archipel de nombreuses dispositions régissant notamment la branche autonomie récemment créée, les droits au complément familial majoré, à l'allocation journalière du proche aidant (Ajpa) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ou encore le critère de résidence stable et régulière permettant l'application de la protection universelle maladie (PUMa). Je vous propose donc d'adopter ces deux articles, qui rapprochent les systèmes de protection sociale de ces collectivités d'outre-mer de celui de l'Hexagone.

Enfin, je vous propose de prendre acte de l'objectif de dépenses de la branche famille et donc d'adopter l'article 51. Toutefois, il conviendra au Gouvernement de tirer les conséquences de la suppression de la charge du congé maternité transférée à la branche famille si elle était adoptée. L'objectif de dépense serait alors réduit à 53,3 milliards d'euros, pour un excédent de 3,3 milliards d'euros.

Rebâtir une politique familiale adaptée aux besoins de la société demande de nombreuses mesures absentes de ce PLFSS : je pense à la réforme de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) sur laquelle les rapports s'accumulent, ou à la fin de la modulation des allocations familiales selon le revenu, mesure votée par le Sénat en février dernier.



Le ministre nous a présenté la réforme du CMG comme la première pierre du service public de la petite enfance. À ce rythme, le chantier risque d'être long... Avec la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf, le Gouvernement aura l'opportunité de relancer la création de places de crèches pour peu qu'il s'attaque en parallèle au déficit de recrutement des professionnels de la petite enfance.

Toutes ces avancées ne se feront pas sans coût financier. C'est pourquoi il faut préserver les marges de manœuvre budgétaires de la Cnaf pour les mesures relevant véritablement de la politique familiale.

**Mme Laurence Cohen.** – Avec ma collègue Cathy Apourceau-Poly, nous remettons en cause le transfert à la branche famille des indemnités journalières post-naissance, qui met à mal le fonctionnement de la sécurité sociale. Cela ne vise qu'à rééquilibrer les comptes entre branches au mépris de leurs spécificités et des cotisations des assurés.

Depuis la fin de l'universalité des allocations familiales, les excédents de la branche famille viennent compenser les déficits de l'assurance maladie. Nous combattons cette tendance. Est-ce bien votre cas aussi, comme le laisse croire la conclusion de votre rapport ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Oui, Élisabeth Doineau le reprécisera.

**Mme Laurence Rossignol.** – Je me réjouis de l'amendement de suppression de l'article 10 présenté par la rapporteure générale.

J'attire votre attention sur le changement de philosophie du congé de maternité postnatal : le transfert à la branche famille le désanitarise. Il n'est plus lié à l'état de santé de la mère, mais à un choix familial. C'est une pente glissante vers le recul de la prévention et de la prise en charge des jeunes femmes accouchées.

Par ailleurs, où se trouvent les dispositions relatives à l'augmentation de l'allocation de soutien familial (ASF) ?

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Elles seront prises par décret.

**Mme Laurence Rossignol.** – Souvenez-vous que nous avons discuté ici de la déconjugalisation de l'ASF. Je suis confrontée au dossier d'une femme veuve ayant 2 enfants, percevant environ 1 000 euros, y compris l'allocation d'invalidité, qui a rencontré un homme au revenu à peine plus élevé – 1 200 euros – avec un enfant de 16 ans, qui participe au loyer, mais pas à la prise en charge de ses deux enfants : trois ans après leur mise en couple, la caisse d'allocations familiales lui demande 5 000 euros de remboursement pour l'ASF indûment versée.

C'est une conséquence de ne pas avoir adopté notre proposition de loi sur ce sujet. Il est impossible à cette femme de rembourser ce montant. Les éventuels excédents de la branche famille devraient servir à autre chose que de rembourser les congés postnataux.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le fait de ne plus être seule entraîne en effet ces conséquences.

**Mme Laurence Rossignol.** – Un simple colocataire n'aurait pas les mêmes effets.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Madame Cohen, la multiplicité des transferts remet en effet en cause une partie de notre protection sociale. C’est d’autant plus paradoxal que, lors de l’élection présidentielle, nous avons entendu des propos favorables à un service public de la petite enfance. Or, la branche famille se voit dépourvue des moyens de sa mise en œuvre.

Madame Rossignol, vous soulevez une question juste, financière, mais pas seulement, sur les indemnités journalières. Il y a en effet une poussée de la société vers la déconjugalisation, même si l’ASF relève du décret.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie.** – La branche autonomie achève en cette fin d’année son deuxième exercice. Comme l’année dernière, son jeune âge n’appelle toutefois aucune bienveillance.

Comme l’année dernière, ce budget suscite d’abord notre déception, car nous n’avons pas été saisis d’un projet de loi consacré à l’autonomie, que l’on nous promet depuis le lancement de la concertation grand âge et autonomie, il y a trois ans ! Il a été repoussé, au mieux, à la fin des travaux du Conseil national de la refondation dédié au « bien vieillir » que le ministre a lancé le 11 octobre dernier.

Comme l’année dernière, à cette frustration succède la déception, qui tient moins à un manque d’effort financier qu’à un manque de projection pluriannuelle indispensable pour relever les défis de cette branche. Nous savons pourtant que l’évolution démographique des années à venir nécessitera des ressources supplémentaires pour financer des dépenses croissantes et que les besoins de recrutement sont criants. Ces dépenses supplémentaires devront pallier les manques actuels, que le Premier président de la Cour des comptes a soulignés devant notre commission en février et en octobre, et satisfaire les nouveaux besoins des années à venir.

Au premier abord, ce PLFSS pour 2023 se présente pourtant de façon positive pour la branche autonomie. Ainsi, l’objectif de dépense pour 2023 s’élève à 37,3 milliards d’euros, en augmentation de 5,3 % par rapport à l’année précédente. Les dépenses prévisionnelles au titre du financement des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESMS) atteindraient 30 milliards d’euros, en hausse de 6 %.

Mais, comme l’année dernière, ces hausses résultent principalement des revalorisations salariales mises en œuvre dans le cadre du Ségur de la santé et leur extension à d’autres personnels non médicaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Je ne peux que regretter que ces efforts budgétaires supplémentaires ne permettent toujours pas de traiter le cas de tous les oubliés du Ségur, pourtant indispensables au fonctionnement du secteur.

Outre les revalorisations salariales, le PLFSS pour 2023 prévoit plusieurs mesures pour renforcer les moyens des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et améliorer la prise en charge, notamment l’actualisation des coupes Pathos et le déploiement de centres de ressources territoriaux. Il comporte également des dispositions en faveur des personnes en situation de handicap : 110 millions d’euros de crédits pour la création de nouvelles places et près de 70 millions d’euros destinés à développer l’offre pour le public atteint de troubles du spectre de l’autisme, comme l’a indiqué, lors de son audition devant la commission des affaires sociales, le 11 octobre dernier, Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées.

De cette brève présentation, nous pouvons retenir deux éléments positifs : des moyens budgétaires en augmentation et, surtout, plusieurs mesures visant à développer et renforcer le virage domiciliaire.

Les acteurs du secteur nous ont fait part de leurs inquiétudes sur deux points. Le premier est celui des recrutements. Un consensus existe sur la nécessité de renforcer l'encadrement pour améliorer la qualité de la prise en charge des résidents ce qui suppose, au-delà des moyens budgétaires, une réflexion sur les manières d'accroître l'attractivité du secteur. Dans ce contexte et alors que la Cour des comptes a estimé – fait rare – qu'il était nécessaire d'engager des moyens financiers supplémentaires, le Gouvernement a annoncé un plan d'embauche de 50 000 personnes en cinq ans. Toutefois, le démarrage est poussif : l'objectif fixé pour 2023 est de 3 000 recrutements. Ce choix soulève des interrogations légitimes sur les étapes à franchir pour atteindre l'objectif fixé à 5 ans. Cette première étape est justifiée par la nécessité de fixer un objectif crédible à un secteur qui rencontre des difficultés pour recruter.

Cependant, cela cristallise la situation. Le recrutement de ces 3 000 personnes supplémentaires ne provoquera ni une mobilisation générale en faveur de la résolution des problèmes rencontrés par le secteur ni une modification des dispositifs de formation professionnelle en direction de ce secteur. Or, le président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) nous a rappelé la semaine dernière que le rapport El Khomry estimait à 93 000 les besoins de postes supplémentaires pour les années 2020-2024 et considérait comme nécessaire de former 260 000 professionnels sur la même période afin de pourvoir les postes vacants. La mobilisation des filières de formation est donc indispensable afin de relever le défi des besoins à venir en termes de personnel.

Le second point qui doit retenir notre attention est un bouclier tarifaire permettant au secteur de faire face à l'évolution des prix, et notamment des prix de l'énergie. Ainsi, une enveloppe de 100 millions d'euros doit compenser les effets de l'inflation dans le domaine des soins. Les organisations représentatives des établissements ont toutefois fait part de leur inquiétude sur l'absence de mesures identifiées face à l'évolution des dépenses d'énergie. Il conviendrait que leur périmètre et leur portée soient connus rapidement afin de rassurer les acteurs.

J'en arrive au texte. Ce PLFSS tire les conséquences de l'affaire Orpea en sécurisant notre politique de contrôle. L'article 32 renforce ainsi, dans le prolongement des recommandations émises par nos collègues Michelle Meunier et Bernard Bonne, le contrôle des groupes privés multigestionnaires d'établissements et le pouvoir de contrôle de l'inspection générale des affaires sociales (Igas). Nos collègues de l'Assemblée nationale ont complété le texte initial en permettant à la Cour des comptes d'intervenir et notamment de contrôler les dépenses d'hébergement. Enfin, les articles 32 *bis* et 32 *ter* majorent le montant des astreintes et des sanctions financières prononcées à l'encontre des Ehpad en cas de non-respect du code de l'action sociale et des familles.

L'article 33 est essentiellement technique : il sécurise la réforme du financement des services autonomie qui a commencé l'année dernière et rend obligatoire les transferts de données. Il permet à ces services de percevoir des financements complémentaires et détermine des mesures spécifiques de financement durant la période transitoire qui s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2023 au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

L'article 34 consacre un temps dédié à l'accompagnement et au lien social en direction des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile : cela résume l'expectative dans laquelle nous nous trouvons face à ce PLFSS pour 2023. Nous ne pouvons que nous féliciter de cette disposition qui va améliorer la prise en charge des bénéficiaires de l'APA à domicile et réduire le fractionnement du travail des intervenants. Toutefois, elle suscite notre interrogation quant à la soutenabilité de son financement par les départements. Sous les effets conjugués du tarif plancher et de l'augmentation des besoins exprimés par les bénéficiaires, il est à craindre que le volume d'heures disponibles ne se réduise et que ces deux heures se substituent à des heures qui ne peuvent plus être prises en charge dans le plan d'aide initial.

L'article 35 simplifie les modalités de financement de l'habitat inclusif. Dans le prolongement des propositions du rapport Piveteau-Wolfrom, il prévoit la suppression progressive du forfait habitat inclusif au profit de l'aide à la vie partagée (AVP), c'est-à-dire d'une aide personnelle.

Ces mesures s'inscrivent dans la continuité de la réforme prévoyant la fusion des services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), des services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad) dans une entité unique baptisée « services autonomie à domicile » et de l'instauration d'un tarif national d'intervention, points nodaux du chapitre autonomie du PLFSS pour 2022. Cela vient appuyer cette prise en charge à domicile à laquelle aspirent nos concitoyens en perte d'autonomie.

L'examen par l'Assemblée nationale a été l'occasion de compléter le texte avec 19 articles d'un intérêt variable. Outre les 2 articles relatifs au contrôle des Ehpad, 11 demandent des rapports. Sans me prononcer sur l'intérêt des sujets évoqués, je vous en demanderai la suppression.

L'article 33 *ter* organise la revalorisation annuelle du tarif plancher, qui passera à 23 euros en 2023. L'article 35 *bis* crée un parcours de rééducation et de réévaluation des enfants en situation de polyhandicap ou de paralysie cérébrale et l'article 35 *ter* propose une expérimentation visant à assurer un meilleur accompagnement des aidants.

Enfin, l'article 33 *bis* simplifie la forfaitisation de l'APA, l'article 33 *ter* harmonise la rédaction de deux articles du code de l'action sociale et des familles et l'article 33 *quinquies* clarifie la place de l'emploi d'un salarié à domicile, en emploi direct ou par l'intermédiaire d'une structure mandataire.

Avec ce PLFSS, le Gouvernement nous propose de poursuivre le virage domiciliaire, ce à quoi nous ne pouvons que souscrire. Cette démarche n'épuise cependant pas les enjeux que doit relever la branche autonomie, avec un effort en faveur de la création de ressources nouvelles et un début de vision pluriannuelle. Cette absence de vision est aussi la conséquence d'une absence de données susceptibles de piloter ces politiques publiques.

Certains enjeux structurants sont connus : démographie, attractivité du secteur et qualité de l'accueil. D'autres sont moins documentés. C'est le sens de l'amendement que je vous présenterai, qui crée un observatoire des besoins.

De même les enjeux de financement demeurent prégnants, notamment la compensation des dépenses engagées par les conseils départementaux, et avec eux les

questions de gouvernance du secteur. C'est pourquoi je vous proposerai d'institutionnaliser le dialogue entre les différents partenaires sous la forme d'une conférence annuelle des générations et de l'autonomie, alimentant le travail du Parlement – cela avait d'ailleurs déjà eu lieu l'année dernière. Puisse-t-elle jouer le rôle qu'a la conférence nationale du handicap pour faire progresser la prise en charge des plus fragiles.

Il est impératif de maintenir les questions d'autonomie à l'agenda politique, pour qu'enfin des décisions de financement soient prises.

**M. Daniel Chasseing.** – On constate bien une augmentation de 6 %, mais il s'agit surtout d'une hausse des salaires qui laisse des oubliés du Ségur. Ainsi, dans une maison d'accueil spécialisée que je connais, la moitié des personnes ne touche pas les 183 euros prévus faute de titularisation, alors qu'elles sont au contact des pensionnaires.

Les coupes Pathos sont plutôt une bonne nouvelle.

Je rappelle que 3 000 recrutements dans les Ehpad, c'est moins d'un demi-emploi par établissement, alors que la dépendance augmente. Le découragement des aides-soignantes est souvent dû au fait qu'elles n'ont plus le temps de bien travailler. Je peux comprendre que le déficit impose un étalement, mais il faut au moins, comme l'a dit le rapporteur, fixer un objectif. Son amendement relatif à la conférence nationale va dans le bon sens.

Nous aurons besoin de motiver et de former des jeunes. Dans certains secteurs, des Ssiad et des Spasad doivent se réunir avec des Saad. Que deviendront ces derniers ?

**M. René-Paul Savary.** – Sur l'habitat inclusif, certaines personnes recrutées vont directement faire de l'aide à domicile. Les départements peuvent-ils agréer un système unique ? Qu'en est-il des appels d'offres des départements, procédure très complexe ?

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Monsieur Chasseing, c'est la première fois que l'État fait autant tout en créant tant d'insatisfaction, avec les Ségur I et II ou encore les mesures Laforcade... Cela s'explique par le manque de lisibilité.

La façon dont les Saad agiront en autonomie et en convention avec d'autres services comme les services infirmiers est en effet une question cruciale.

Monsieur Savary, de nombreux outils existent, comme la mutualisation des accompagnants des personnels en situation de handicap (APSH). Le système est souple. Cependant, en voulant simplifier, on a créé une machine à complexité avec ces appels à candidatures. Dès que l'ARS transfère des financements aux départements, il reste un point de négociation à traiter. Cela faisait partie de la « liste de courses » de Jean-Christophe Combe que nous avons évoquée avec lui alors que le PLFSS était déjà déposé.

Sur de nombreuses mesures, les paramètres de la négociation avec les départements ne sont pas clairs. Nous ne demandons pas à différer, parce que les départements sont prêts, mais il faut obliger la conférence des financeurs à avancer.

**EXAMEN DES ARTICLES*****Article 1<sup>er</sup> (supprimé)***

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 19 rétablit l'article d'approbation des comptes du dernier exercice clos tout en rectifiant les tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du régime général conformément aux recommandations de la Cour des comptes, qui a refusé de certifier les comptes de la branche recouvrement du fait de la majoration non fondée des recettes 2021 de 5 milliards d'euros.

*L'amendement n° 19 est adopté.*

***Article 2 (supprimé)***

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 20 rétablit l'article 2 et l'annexe A, qui contient le tableau patrimonial de la sécurité sociale pour le dernier exercice clos. Il reviendra au Gouvernement de tenir compte de la modification de l'article 1<sup>er</sup> dans la suite de la navette.

*L'amendement n° 20 est adopté.*

***Article 3 (supprimé)***

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Cet amendement n° 21 établit l'article 3, qui rectifie le tableau d'équilibre des Robss et du FSV ainsi que l'objectif d'amortissement de la dette sociale pour 2022. Il est important que le Parlement prenne acte de l'évolution des prévisions de recettes, de dépenses et de solde.

Je regrette que le Gouvernement n'ait de nouveau pas pris la peine de consulter le Parlement en cours d'année, notamment au regard de la très forte hausse des dépenses des régimes obligatoires de base par rapport aux objectifs votés en LFSS pour 2022.

*L'amendement n° 21 est adopté.*

***Article 4 (supprimé)***

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je vous propose avec l'amendement n° 22 de rétablir l'article portant la révision de l'Ondam 2022, disposition obligatoire de la partie rectificative d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale et qui doit être discuté.

Alors que l'Ondam 2022 rectifié dépasse de 9,1 milliards d'euros le montant voté en loi initiale, la commission, en responsabilité, souhaite constater la nouvelle trajectoire de dépenses et entendre la justification par le Gouvernement des dépenses engagées.

*L'amendement n° 22 est adopté.*

***Article 5***

*L'amendement rédactionnel n° 23 est adopté.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – La loi prévoit que les clients de prestataires perçoivent directement de l’Urssaf le montant des aides faisant l’objet de l’avance. Or, la LFSS pour 2022 a créé un dispositif spécifique de versement immédiat des aides aux clients de prestataires pour permettre aux Urssaf de verser directement au prestataire le montant des aides avancées. C’est par ce biais qu’a été mise en œuvre la généralisation en 2022 du versement immédiat des aides fiscales aux clients de prestataires.

L’expérimentation devant être prolongée pour préparer l’avance des aides sociales ainsi que celle des aides fiscales aux personnes bénéficiant également des aides sociales, cet amendement n° 24 précise que le dispositif généralisé dédié aux clients de prestataires est utilisé dans le cadre expérimental.

*L’amendement n° 24 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel n° 25.*

### **Article 6**

*L’amendement rédactionnel n° 26 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n°s 27 et 28.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Dans le cadre du reversement par la MSA des cotisations collectées pour le compte de ses attributaires sur la base des sommes dues, et de la même manière que pour les attributaires des sommes collectées par les Urssaf, je propose avec l’amendement n° 29 que le taux de retenue pour charges inévitables de non-recouvrement soit fixé par arrêté ministériel, dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État.

**M. René-Paul Savary.** – Il faudrait l’avis des organismes concernés.

*L’amendement n° 29 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel n° 30.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L’amendement n° 31 vise à lever toute ambiguïté au sujet des revenus sur lesquels sont assises les cotisations dues à la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) par les notaires, leurs clercs et leurs employés, à savoir les revenus d’activité entrant dans l’assiette des cotisations du régime général.

*L’amendement n° 31 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel n° 32.*

### **Article 7 sexies**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Dans un souci de lutte contre la désertification médicale, mon amendement n° 33 étend l’exonération des cotisations de retraite dues au titre de 2023 des médecins retraités reprenant une activité libérale en cette qualité à l’ensemble des professionnels de santé, pour un an seulement.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Quel est le coût de cette proposition ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Il s’élève à 200 millions d’euros, pour les médecins seulement. Je n’ai pas d’éléments chiffrés pour les autres. Tout dépendra du décret.

*L’amendement n° 33 est adopté.*

### *Article 7 septies*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L’amendement n° 34 de clarification reprend un dispositif présenté par notre collègue Thomas Mesnier à l’Assemblée nationale.

*L’amendement n° 34 est adopté.*

### *Article 8*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L’amendement n° 35 rétablit la version initiale de l’article 8. En effet, la nouvelle rédaction introduite par le Gouvernement va beaucoup moins loin que la version initiale dans le rapprochement de la fiscalité applicable aux tabacs à chauffer de celle applicable aux cigarettes.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Pourquoi sont-ils revenus sur cette rédaction ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Le ministre nous avait fait une réponse erronée, en ayant notamment confondu cigarette électronique et tabacs à chauffer. Je vous proposerai un amendement contre les puffs.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – La première version était moins arbitraire, s’appliquant de la même façon à toutes les addictions au tabac.

**M. René-Paul Savary.** – Toutes ne sont pas aussi nocives.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le débat se poursuivra en séance...

*L’amendement n° 35 est adopté.*

### *Articles additionnels après l’article 8*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L’amendement n° 36 tend à instaurer une contribution de solidarité des organismes complémentaires d’assurance maladie (Ocam), dont le produit serait affecté à la Cnam, comme le Sénat le propose depuis longtemps, afin de compenser l’augmentation tendancielle de la part de l’assurance maladie obligatoire dans l’ensemble des dépenses de santé, en dehors même du contexte exceptionnel de l’épidémie de covid-19.

Il concrétise l’intention exprimée par le Gouvernement de faire contribuer les Ocam à la hausse des dépenses d’assurance maladie, qui ne trouve aucune traduction dans ce PLFSS. Le rendement de cette contribution serait de 300 millions d’euros par an, le double des 150 millions d’euros évoqués par le Gouvernement, soit un taux de 0,8 %.

*L’amendement n° 36 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’article 27 prévoit que, à défaut d’accord avant le 1<sup>er</sup> février 2023 entre l’assurance maladie et les biologistes médicaux, un arrêté fixera une baisse pérenne de cotation des actes de biologie médicale non liés à la covid-19.



En lieu et place de cette mesure, pour 2023, l'amendement n° 37 crée une contribution exceptionnelle assise sur les sommes versées en 2021 par l'Assurance maladie aux laboratoires de biologie médicale au titre de la prise en charge du dépistage de la covid-19 en contrepartie du chiffre d'affaires réalisé par le secteur en raison de la crise sanitaire. Elle serait plus juste, car acquittée en proportion des sommes reçues de l'Assurance maladie. Je précise que dans l'annexe B, le Gouvernement a prévu un même prélèvement de 250 millions d'euros pour 2024 à 2026, alors que nous nous éloignons de la covid-19.

En 2021, le remboursement, au profit des laboratoires, du dépistage de la covid-19 s'élève à 2,7 milliards d'euros. Il est ainsi proposé de fixer le taux de la contribution à 9,17 % afin de générer un produit de 250 millions d'euros.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le Gouvernement en profite surtout pour faire baisser la lettre clé B – le B – alors que nous faisons en sorte de le préserver.

**M. Alain Milon.** – Le Gouvernement a fait prendre en charge par la seule assurance maladie 100 % des dépenses liées aux tests et aux vaccins. Que l'on mette les biologistes à contribution, pourquoi pas, mais il faut aussi se tourner vers les Ocam, qui ont touché de l'argent. Les 300 millions d'euros proposés précédemment restent cependant une goutte d'eau.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Nous avons déjà demandé 2 milliards d'euros.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Les 2 milliards d'euros que nous avons demandés pour 2020-2021 se sont finalement réduits à 1,5 milliard d'euros.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous proposons le doublement des 150 millions d'euros évoqués par le Gouvernement. Les laboratoires ont proposé de prendre en charge une partie du remboursement. Tout cela n'est pas honnête de la part du Gouvernement : baisser le B n'a rien à voir avec le dépistage.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Le Gouvernement a présenté cette mesure comme pérenne, ce qui est injuste, car il était prescripteur et avait fixé les tarifs. C'est pourquoi cet amendement n'intervient que pour une durée limitée.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Le Gouvernement mélange les choses : il y a des soins inutiles et redondants, et les biologistes sont en cause. Nous essayons de rectifier la situation, mais les sommes en jeu sont nettement supérieures.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Sans oublier la prescription.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – En effet, bien souvent le biologiste ne fait qu'appliquer la prescription.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Tout cela n'est pas satisfaisant.

*L'amendement n° 37 est adopté.*

### **Article 9**

*L'amendement rédactionnel n° 38 est adopté.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Bien que pertinentes sur le fond, les dispositions relatives au régime de responsabilité des médecins régulateurs du service d'accès aux soins (SAS) n'auraient d'effet ni sur les recettes ni sur les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et n'entrent donc pas dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale tel que défini par la loi organique. L'amendement n° 39 les supprime.

*L'amendement n° 39 est adopté.*

#### **Article 9 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Avec l'amendement n° 40, la commission souhaite introduire une progressivité de la fiscalité en cas de dépassement du montant Z, sur le modèle de la clause de sauvegarde du médicament.

*L'amendement n° 40 est adopté.*

#### **Article 9 ter**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Conformément à la position constante de la commission, l'amendement n° 41 supprime l'article 9 ter, qui est une demande de rapport.

*L'amendement n° 41 est adopté.*

#### **Article 10**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 42 supprime le transfert de charges de 2 milliards d'euros de la branche maladie à la branche famille.

*L'amendement n° 42 est adopté.*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 43 a pour objet de rejeter le principe de non-compensation à la sécurité sociale du coût la prime de partage de la valeur, inséré dans le texte par le Gouvernement sans que les députés aient pu se prononcer.

L'affirmation d'un tel principe est pour le moins prématurée alors que, selon la loi du 16 août 2022, le Gouvernement doit remettre un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2024 évaluant l'effet de substitution de la prime. Ce n'est qu'après une étude sérieuse que les pouvoirs publics pourront décider de la nécessité ou non d'établir une compensation du coût de cette prime.

*L'amendement n° 43 est adopté.*

#### **Article 11 bis**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 44 étend la réduction de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires dont bénéficient les entreprises de 20 à 249 salariés aux rachats de RTT (réduction du temps de travail) effectués par ces mêmes salariés avant le 31 décembre 2025.

*L'amendement n° 44 est adopté.*

#### **Article 15**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 45 supprime l'annexe B du PLFSS. Nous avons déjà dit à quel point ses estimations nous semblaient pour le moins optimistes.

*L'amendement n° 45 est adopté.*

#### **Article 16 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 46 précise que les prestations en espèces maladie versées aux micro-entrepreneurs exerçant une profession libérale sont concernées par le mode de calcul dérogatoire sur la base du chiffre d'affaires ou des recettes brutes, dès lors qu'elles le sont en pratique.

*L'amendement n° 46 est adopté.*

#### **Article 17**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 47 précise la nature des rendez-vous de prévention prévus par cet article, en les renommant « consultations » et en proscrivant le recours à la télémédecine, afin que le service rendu à l'assuré ressemble bien à un examen de santé.

Il tend aussi à objectiver le séquençage du parcours de prévention, en sollicitant le Haut Conseil de la santé publique pour déterminer les éléments déclencheurs de ces examens. En particulier, nous avons reçu des remarques sur les âges retenus.

*L'amendement n° 47 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 48 supprime la dispense de ticket modérateur pour les consultations effectuées après l'âge de 25 ans afin de faire participer les organismes complémentaires au financement des consultations de prévention et l'effort « d'aller-vers » à destination des personnes éloignées des soins.

Dans l'annexe B, le Gouvernement prévoit un taux de recours faible, de 15 %. Les organismes complémentaires seront primordiaux pour y recourir davantage.

*L'amendement n° 48 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 49 reprend des dispositions proposées lors de l'examen du PLFSS pour 2022, qui précisait la faculté pour l'assurance maladie d'envoyer des informations ciblées aux assurés et tendaient à sécuriser la transmission de données entre professionnels de santé.

Présentées en article additionnel, elles avaient alors été déclarées irrecevables faute d'impact sur les comptes. Toutefois, elles se rattachent directement à l'article 17.

*L'amendement n° 49 est adopté.*

**Article 18 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – La Haute Autorité de santé (HAS) va revoir sa position en recommandant le dépistage systématique de la drépanocytose. C'est pourquoi l'amendement n° 50 supprime une expérimentation qui n'apparaît plus opportune.

*L'amendement n° 50 est adopté.*

**Article 19**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 51 supprime la précision, ajoutée à l'Assemblée nationale, relative à l'information accompagnant la délivrance de la contraception d'urgence, qui relève du pouvoir réglementaire.

*L'amendement n° 51 est adopté.*

**Article 22**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Comme le constatait la Cour des comptes dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) 2022, les conséquences des conventions médicales ne sont pas constatées en temps utile par le Parlement. L'amendement n° 52 remplace donc le délai de six mois nécessaire avant l'entrée en vigueur d'une mesure conventionnelle dépensière par une condition tenant à l'adoption d'un projet de loi de financement tenant compte des conséquences des mesures dépensières sur la trajectoire des dépenses d'assurance maladie.

*L'amendement n° 52 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 53 vise à permettre aux ministres chargés de la sécurité sociale et de la santé de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une convention dont les conséquences financières remettraient en cause de manière substantielle la trajectoire des dépenses d'assurance maladie votée par le Parlement.

La Cour des comptes a relevé, dans le Ralfss 2022, que le coût financier des conventions ne figurait pas parmi les motifs justifiant une opposition des ministres, alors qu'elles sont un élément structurant des dépenses de soins de ville.

*L'amendement n° 53 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 54 supprime la disposition selon laquelle certaines mesures dépensières de la prochaine convention médicale seront, par dérogation aux dispositions du code de la sécurité sociale, d'application immédiate. En effet, le Parlement ne sera en mesure de se prononcer sur ce caractère immédiat que lorsque ces mesures auront été négociées et estimées.

*L'amendement n° 54 est adopté.*

**Article 22 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – La durée d'un an prévue pour l'expérimentation autorisant les infirmiers à signer les actes de décès n'est pas suffisante pour juger de l'efficacité et de la pertinence de ce nouveau partage des compétences. C'est

pourquoi l'amendement n° 55 l'étend à trois ans. En contrepartie, il ramène le périmètre à trois régions.

*L'amendement n° 55 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 56 prévoit que le décret fixant les modalités de l'expérimentation sera pris après avis de la HAS, de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des infirmiers. Cette bonne mesure doit être préparée en concertation avec les professionnels concernés et après évaluation des bonnes pratiques à retenir.

*L'amendement n° 56 est adopté.*

### **Article 23**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 57 remplace l'article 23 par le dispositif de la proposition de loi de M. Bruno Retailleau adoptée par le Sénat le 18 octobre dernier, qui poursuit le même objectif.

*L'amendement n° 57 est adopté.*

### **Article 24**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 58 supprime le guichet unique d'accompagnement des médecins dans leurs démarches administratives, ajouté par nos collègues députés. D'une part, il n'est pas certain qu'une telle structure relève de la meilleure architecture. D'autre part et surtout, une telle précision ne semble pas de niveau législatif. Enfin, dans certains départements, il existe déjà un dispositif similaire au sein des CPAM.

*L'amendement n° 58 est adopté.*

### **Article 24 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 59 supprime l'article 24 bis, qui étend aux chirurgiens-dentistes, aux sages-femmes et aux infirmiers la permanence des soins ambulatoires (PDSA). Si l'idée est intéressante et si l'interprofessionnalité doit être encouragée, un article additionnel au détour du PLFSS n'est pas le moyen approprié de délibérer d'une mesure aussi structurante.

De plus, les modalités de mise en œuvre du dispositif demeurent largement inconnues : les autres professions de santé auraient-elles vocation à se substituer aux médecins de garde ? Quels sont les besoins réels et justifient-ils une telle présence ? Comment s'assurer de la bonne coordination de ces professionnels et de la qualité des soins ?

En toute hypothèse, une telle mesure doit faire l'objet d'une concertation en amont : les ordres et organisations professionnelles représentatives devraient être consultés.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Sur ce sujet, la proposition de loi Rist 2 est prévue pour la fin novembre.

*L'amendement n° 59 est adopté.*

**Article 24 ter**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 60 supprime l'article 24 *ter*, qui prévoit d'expérimenter l'accès direct aux infirmiers en pratique avancée. En effet, c'est le sujet de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi de notre collègue députée Stéphanie Rist, mentionnée par Catherine Deroche.

*L'amendement n° 60 est adopté.*

**Article 24 quater**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 61 confie la compétence d'organisation des consultations avancées dans les zones sous-denses aux ARS plutôt qu'aux conseils départementaux de l'Ordre des médecins, qui n'ont qu'une fonction de régulation, non d'organisation.

*L'amendement n° 61 est adopté.*

**Article 25**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'article 25 encadre l'intérim médical et paramédical en début de carrière. Cependant, alors que l'intérim fragilise dangereusement les équipes, la préservation de la qualité des soins passe pour tous les professionnels, au-delà des seuls jeunes diplômés, par une pratique en activité stable.

Aussi, l'amendement n° 62 vise ainsi à ce que l'intérim ne soit ouvert, dans le cadre de contrats de mise à disposition, qu'à des professionnels ayant exercé récemment dans le cadre de contrats classiques, même à durée déterminée. L'appréciation de la durée d'exercice sur les douze derniers mois tient compte de l'exercice préalable.

*L'amendement n° 62 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 63 assortit l'extension de l'interdiction au champ des établissements sociaux et médico-sociaux de sanctions.

*L'amendement n° 63 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Alors que les établissements, publics comme privés, font face à des manques de personnels, ils sont mis en concurrence par le jeu de l'intérim médical. Aussi l'amendement n° 64 prévoit-il que les ARS assurent une mission de soutien aux établissements en leur permettant de lui déclarer des besoins en personnels de nature à remettre en cause leur activité.

L'ARS appuierait alors les établissements, s'assurant en amont d'un vivier de renforts disponibles en lien avec des sociétés d'intérim, et financerait certains contrats. Les contrats demeuraient conclus à l'initiative des établissements.

*L'amendement n° 64 est adopté.*

*Articles additionnels après l'article 25*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Le Gouvernement a prolongé jusqu'au 31 décembre 2022 la garantie de financement accordée aux établissements de santé, garantie reconduite par simple arrêté ministériel.

L'amendement n° 65 lui apporte donc une sécurité juridique. Toutefois, il s'agit aussi d'interpeller le Gouvernement sur l'opportunité de dispositifs transitoires à l'expiration de cette garantie.

*L'amendement n° 65 est adopté.*

**Article 25 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 66 supprime l'article 25 bis, qui porte sur les règles d'autorisations d'activités de soins et d'équipements matériels lourds et ne relève donc pas d'une loi de financement de la sécurité sociale.

*L'amendement n° 66 est adopté.*

**Article 26 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 67 supprime l'article 26 bis, qui impose au Gouvernement de définir chaque année la liste des prestations et des actes dont la hiérarchisation dans la nomenclature et les tarifs doivent être prioritairement révisés lors de l'année suivante.

*L'amendement n° 67 est adopté.*

**Article 27**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 68 encadre le développement de la biologie médicale délocalisée en prévoyant que les conditions pour définir les catégories de lieux d'analyse de biologie médicale garantissent la qualité de cette analyse et tiennent compte de l'offre déjà présente sur le territoire.

La biologie médicale délocalisée peut être un atout, mais les automates pour examens en biologie médicale délocalisée (EBMD) ne doivent pas être implantés au détriment de la qualité des examens.

*L'amendement n° 68 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 69 prévoit, au sein de la convention entre les biologistes médicaux et l'Assurance maladie, des orientations pluriannuelles d'évolution des dépenses de biologie médicale et les mécanismes de maîtrise concourant à leur respect.

*L'amendement n° 69 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 70 supprime l'économie pérenne de 250 millions d'euros demandée aux biologistes médicaux, réintroduite dans un article additionnel.

*L'amendement n° 70 est adopté.*

### **Article 27 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 71 supprime l'article 27 bis, qui crée notamment une nouvelle commission au sein de la HAS et est irrecevable au titre de la LOLFSS.

*L'amendement n° 71 est adopté.*

### **Article 28**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 72 prévoit, au sein du référentiel que devra établir la HAS, des critères d'accessibilité des téléconsultations, pour prendre en compte les difficultés des personnes en situation de handicap.

*L'amendement n° 72 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 73 encadre la téléconsultation afin de rappeler la nécessaire inscription des actes dans le parcours de soins et de ne pas permettre une prise en charge par l'assurance maladie plus importante pour les actes en téléconsultation que pour les consultations physiques.

Enfin, il s'agit d'éviter les abus en plafonnant le nombre de consultations sur une période donnée et en inscrivant le principe de l'alternance avec les consultations classiques, selon le type d'acte.

**M. René-Paul Savary.** – Quel serait le coût de cet amendement ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Il ne s'agit que des conditions de prise en charge. Nous avons été surpris que des téléconsultations soient davantage prises en charge que des consultations physiques.

*L'amendement n° 73 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 74.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 75 encadre l'implantation des cabines de téléconsultation en les soumettant à l'autorisation de l'ARS selon leur localisation. Il s'agit notamment de mettre fin aux implantations en supermarché, voire dans les couloirs de la RATP...

*L'amendement n° 75 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 76.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 77 supprime l'affectation de la recette des pénalités au sixième sous-objectif de l'Ondam, qui ne revêt aucune portée juridique.

*L'amendement n° 77 est adopté.*

### **Article 30**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 78 supprime l'extension des remises unilatéralement décidées par le CEPS. Il nous a indiqué que ces



remises n'étaient pas utilisées s'agissant du médicament. Elles nuisent au climat de négociation et reviennent sur le principe d'une régulation négociée avec le secteur. Le dialogue est toujours préférable.

*L'amendement n° 78 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L'amendement n° 79 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 79 est adopté.*

### *Article 32*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 80 précise et harmonise ce que sont des excédents « qui ne sont pas justifiés par ses conditions d'exploitation », en vue d'avoir des pratiques communes sur l'ensemble du territoire.

*L'amendement n° 80 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 32*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 81 précise les mesures mises en place dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) en matière de maîtrise des risques professionnels, dans la lignée du rapport de la Cour des comptes.

*L'amendement n° 81 est adopté.*

### *Article 32 quater*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 82 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 82 est adopté.*

### *Article 32 quinquies*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 83 supprime une autre demande de rapport.

*L'amendement n° 83 est adopté.*

### *Article 32 sexies*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Cet article est une nouvelle demande de rapport. Par conséquent, l'amendement n° 84 le supprime.

*L'amendement n° 84 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 33*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 85 crée un observatoire du soutien à l'autonomie, dans le champ de compétences de la CNSA.

*L'amendement n° 85 est adopté.*

**Article 33 sexies**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 86 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 86 est adopté.*

**Article 33 septies**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 87 supprime une nouvelle demande de rapport.

*L'amendement n° 87 est adopté.*

**Article 34 bis**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 88 supprime une autre demande de rapport.

*L'amendement n° 88 est adopté.*

**Article 34 ter**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 89 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 89 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 35**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 90 crée une conférence nationale des générations de l'autonomie.

*L'amendement n° 90 est adopté.*

**Article 35 quater**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 91 supprime une autre demande de rapport.

*L'amendement n° 91 est adopté.*

**Article 35 quinquies**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 92 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 92 est adopté.*

**Article 35 sexies**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement n° 93 supprime une nouvelle demande de rapport.

*L'amendement n° 93 est adopté.*

**Article 35 septies**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Je vous propose encore, avec l'amendement n° 94, de supprimer une demande de rapport.

*L'amendement n° 94 est adopté.*

**Article 36**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 95 suspend le versement du CMG au foyer qui ne s'acquitte pas du salaire de l'assistante maternelle ou de la personne employée pour une garde d'enfant à domicile.

*L'amendement n° 95 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 96.*

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Le plafond limitant le tarif horaire des micro-crèches pour que les familles puissent en retour bénéficier du CMG structure est fixé à 10 euros par heure et n'a pas évolué depuis 2016. L'amendement n° 97 vise à remédier à cette situation, en prévoyant que le Gouvernement fixe chaque année ce plafond pour qu'il ne soit plus limité de la sorte.

*L'amendement n° 97 est adopté.*

**Article 36 bis**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 98 prévoit un alignement pérenne des conditions d'accès des fonctionnaires au congé de présence parentale sur celles des salariés.

*L'amendement n° 98 est adopté.*

**Article 36 quater**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 99 supprime l'article 36 *quater*, qui se borne à modifier le caractère explicite de l'accord du service du contrôle médical sur la demande de renouvellement d'un congé du proche aidant et est donc sans incidence sur les comptes de la sécurité sociale.

*L'amendement n° 99 est adopté.*

**Article 37**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 100 supprime l'article 37, qui crée une obligation légale consistant à faire peser des coûts de trésorerie disproportionnés aux employeurs, y compris pour les très petites entreprises (TPE) et pour les petites et

moyennes entreprises (PME), notamment avec les congés maternité, d'adoption et de paternité.

*L'amendement n° 100 est adopté.*

#### **Article 37 bis**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 101 supprime une demande de rapport.

*L'amendement n° 101 est adopté.*

#### **Division additionnelle après l'article 37 bis**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 102 institue une convention nationale pour l'emploi des seniors et la sauvegarde du système de retraites réunissant des représentants des partenaires sociaux, de l'État et des associations familiales et de retraités, ainsi que des personnalités qualifiées. Elle devra proposer des mesures favorisant le maintien des seniors dans l'emploi, garantissant la prise en compte de la pénibilité du travail, du handicap et des carrières longues, harmonisant les règles d'attribution des pensions de réversion et des majorations de pension pour enfants, tendant à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et permettant de ramener la branche vieillesse à l'équilibre d'ici à dans dix ans.

Ces préconisations devraient être émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour prendre des mesures financières afin d'éviter aux générations futures de devoir travailler au-delà de 65 ans, à savoir. Cela inclut le maintien de l'âge d'obtention automatique du taux plein à 67 ans et l'extension de la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention d'une pension à taux plein à 43 annuités dès la génération 1967, ainsi que le report progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans à compter de la génération 1967 et la convergence des régimes spéciaux vers ces paramètres avant 2033.

*L'amendement n° 102 est adopté.*

#### **Article 40**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'amendement n° 103 apporte une précision sur les modalités du calcul des rentes AT-MP versées aux non-salariés agricoles.

*L'amendement n° 103 est adopté.*

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'amendement n° 104 précise que la revalorisation des rentes pour incapacité permanente des non-salariés agricoles a lieu à la même date que celle des autres rentes AT-MP, soit le 1<sup>er</sup> avril.

*L'amendement n° 104 est adopté.*

#### **Article 40 bis**

*L'amendement de coordination n° 105 est adopté.*

**Article 40 quater**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L’amendement n° 106 apporte une précision rédactionnelle.

*L’amendement n° 106 est adopté.*

**Article 41**

*L’amendement rédactionnel n° 107 est adopté, de même que l’amendement rédactionnel n° 108.*

**Article 43**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 109 encadre les arrêts de travail prescrits en téléconsultation en prévoyant une durée maximale et en limitant le renouvellement à une nouvelle prescription par consultation physique.

*L’amendement n° 109 est adopté.*

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’article 43 étant présenté comme une mesure emblématique du PLFSS, l’amendement n° 110 en avance la date d’entrée en vigueur de trois mois.

*L’amendement n° 110 est adopté.*

**Article 44**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L’amendement n° 111 apporte une précision rédactionnelle.

*L’amendement n° 111 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L’amendement n° 112 précise que les pénalités prononcées par la CPAM sont proportionnelles aux sommes indûment prises en charge.

*L’amendement n° 112 est adopté.*

**Article 45**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – L’amendement n° 113 prévoit la fixation par la loi du montant des dotations de la sécurité sociale à l’ensemble des fonds et organismes qu’elle subventionne. Les demandes devront ainsi être justifiées au premier euro devant le Parlement. Il s’agit d’un principe de base de bonne gestion des finances publiques, dont l’application de longue date pour les finances de l’État n’empêche le bon fonctionnement d’aucun opérateur. Tout texte législatif pourrait rectifier le montant de la dotation en cours d’exercice si nécessaire, même si le dépôt d’un « collectif social » serait la meilleure manière de procéder.

En outre, il octroie formellement cette dotation pour Santé publique France, alors que l’agence fait l’objet depuis 2020 de dotations exceptionnelles de plusieurs milliards

d'euros par an qui dévoient le principe d'autorisation parlementaire de la dépense. Il est ménagé une dotation exceptionnelle correspondant à la « provision » inscrite dans l'Ondam 2023.

*L'amendement n° 113 est adopté.*

**Article 46 bis**

*L'amendement rédactionnel n° 114 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 47**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – La commission avait souhaité, dans le cadre de la révision de la LOLFSS, des clauses de retour devant le Parlement en cas d'écart constaté en cours d'exercice par rapport aux trajectoires de recettes ou de dépenses votées.

Aussi l'amendement n° 115 tend-il à préciser cette exigence dans le cas de l'Ondam 2023. Un dépassement de l'ordre de 2,5 milliards d'euros conduirait le Gouvernement à venir présenter à la commission des affaires une trajectoire actualisée sur laquelle elle serait chargée d'émettre un avis. Pour rappel, l'Ondam 2022 est révisé dans ce PLFSS de plus de 9 milliards d'euros sans que ces dépenses, anticipées dès avril, aient été présentées devant le Parlement.

*L'amendement n° 115 est adopté.*

**Article 47 bis**

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Pour la troisième année consécutive, le Gouvernement prévoit que le « comité d'alerte » n'aura plus à alerter en cas de dépassement du montant voté cette année dans le cas où le dépassement résulte de la crise. Ce rôle d'alerte n'est donc plus d'actualité. L'amendement n° 116 change donc sa dénomination en « comité de suivi de l'Ondam ».

*L'amendement n° 116 est adopté.*

**Article 48**

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – L'amendement n° 117 abaisse le transfert de la branche AT-MP vers la branche maladie à 1 milliard d'euros.

*L'amendement n° 117 est adopté.*

**Article 49 bis**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 118 apporte une précision rédactionnelle.

*L'amendement n° 118 est adopté.*

*La commission propose au Sénat d'adopter le projet de loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

**TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> (supprimé)</b> <b>Approbation des tableaux d'équilibre, de l'Ondam et des éléments relatifs au FRR, au FSV et à la Cades</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	19	Rétablissement de l'article en intégrant les corrections demandées par la Cour des comptes
<b>Article 2 (supprimé)</b> <b>Approbation du rapport annexé sur les excédents ou déficits de l'exercice 2021 et le tableau patrimonial (annexe A)</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	20	Rétablissement de l'article
<b>Article 3 (supprimé)</b> <b>Rectification des tableaux d'équilibre 2022</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	21	Rétablissement de l'article
<b>Article 4 (supprimé)</b> <b>Rectification de l'Ondam et des sous-Ondam 2022</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	22	Rétablissement de l'article portant révision de l'Ondam 2022
<b>Article 5</b> <b>Poursuite de la modernisation des offres de service en faveur des particuliers en matière de services à la personne</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	23	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	24	Amendement de coordination
<b>Mme DOINEAU</b>	25	Amendement rédactionnel
<b>Article 6</b> <b>Modernisation du contrôle, du recouvrement social et du droit des cotisants</b>		
<b>Mme DOINEAU</b>	26	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	27	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	28	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	29	Fixation par décret des conditions de fixation du taux de retenue pour charges de non-recouvrement appliqué par la CCMSA aux sommes dues à ses attributaires
<b>Mme DOINEAU</b>	30	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	31	Amendement rédactionnel
<b>Mme DOINEAU</b>	32	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
<b>Article 7 sexies</b> <b>Exonération de cotisations d'assurance vieillesse des médecins retraités</b>		
Mme DOINEAU	33	Extension de l'exonération des cotisations de retraite dues au titre de 2023 à l'ensemble des professionnels de santé libéraux en cumul emploi-retraite dont les revenus d'activité sont inférieurs à un seuil fixé par décret
<b>Article 7 septies</b> <b>Affiliation au régime général des étudiants de « juniors entreprises »</b>		
Mme DOINEAU	34	Amendement de précision rédactionnelle
<b>Article 8</b> <b>Renforcement et harmonisation de la fiscalité sur les produits du tabac</b>		
Mme DOINEAU	35	Retour à la rédaction initiale de l'article
<b>Article additionnel après l'article 8</b>		
Mme DOINEAU	36	Création d'une contribution de solidarité des organismes complémentaires d'assurance maladie
Mme DOINEAU	37	Contribution exceptionnelle des laboratoires de biologie médicale pour 2023
<b>Article 9</b> <b>Renforcer les équipes de régulation pour accompagner la montée en charge du service d'accès aux soins</b>		
Mme DOINEAU	38	Amendement rédactionnel
Mme DOINEAU	39	Suppression des dispositions relatives au régime de responsabilité des médecins régulateurs du SAS
<b>Article 9 bis</b> <b>Déplacement de la clause de sauvegarde en partie recettes</b>		
Mme IMBERT	40	Introduction d'une progressivité dans la clause de sauvegarde des dispositifs médicaux
<b>Article 9 ter</b> <b>Rapport sur l'industrie du secteur pharmaceutique en France</b>		
Mme IMBERT	41	Suppression de l'article
<b>Article 10</b> <b>Transfert du financement des IJ maternité post-natales à la branche famille/Transferts financiers au profit de la branche maladie</b>		
Mme DOINEAU	42	Suppression du transfert de charges de 2 milliards d'euros de la branche maladie à la branche famille
Mme DOINEAU	43	Suppression du principe de non-compensation à la sécurité sociale du coût de la prime de partage de la valeur
<b>Article 11 bis</b> <b>Application à l'ensemble des rémunérations de la déduction forfaitaire des cotisations patronales sur les heures supplémentaires</b>		
Mme DOINEAU	44	Application de la réduction de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires dont bénéficient les entreprises de 20 à 249 salariés aux rachats de RTT
Mme DOINEAU	45	Suppression de l'article



Auteur	N°	Objet
<b>Article 16 bis</b> <b>Calcul des prestations en espèces de certains micro-entrepreneurs sur la base du chiffre d'affaires brut</b>		
Mme IMBERT	46	Amendement rédactionnel
Mme IMBERT	49	Sécurisation de l'envoi d'information de prévention aux assurés et du transfert d'informations aux professionnels de santé
Mme IMBERT	47	Précision de la nature et des occurrences des "rendez-vous de prévention"
Mme IMBERT	48	Suppression de la dispense de ticket modérateur pour les consultations de prévention postérieures à 25 ans
<b>Article 18 bis</b> <b>Dépistage néonatal de la drépanocytose</b>		
Mme IMBERT	50	Suppression de l'expérimentation relative au dépistage systématique de la drépanocytose
<b>Article 19</b> <b>Élargir aux majeures la délivrance gratuite de la contraception d'urgence en pharmacie sans prescription médicale</b>		
Mme IMBERT	51	Suppression des précisions relatives à l'information accompagnant la délivrance de la contraception d'urgence
<b>Article 22</b> <b>Rénover la vie conventionnelle pour renforcer l'accès aux soins</b>		
Mme IMBERT	52	Remplacement du délai d'entrée en vigueur des mesures dépeniées par une condition tenant à l'adoption d'une LFSS
Mme IMBERT	53	Ajout d'un motif d'opposition des ministres à une convention tenant à ses conséquences financières
Mme IMBERT	54	Suppression de l'application immédiate des mesures dépeniées de la prochaine convention médicale
<b>Article 22 bis</b> <b>Expérimentation de la signature des certificats de décès par les infirmiers</b>		
Mme IMBERT	55	Allongement de l'expérimentation à trois ans
Mme IMBERT	56	Consultation préalable des ordres et de la HAS
<b>Article 23</b> <b>Ajouter une quatrième année au diplôme d'études spécialisées de médecine générale</b>		
Mme IMBERT	57	Remplacement de cet article par celui de la proposition de loi Retailleau sur la 4e année de médecine générale
<b>Article 24</b> <b>Augmenter l'impact des aides à l'installation</b>		
Mme IMBERT	58	Suppression de la mention législative du guichet unique d'accompagnement administratif des médecins

Auteur	N°	Objet
<b>Article 24 bis</b> <b>Élargissement à de nouveaux professionnels de la permanence des soins ambulatoires</b>		
Mme IMBERT	59	Suppression de l'article
Mme IMBERT	60	Suppression de l'article
<b>Article 24 quater</b> <b>Consultations obligatoires en zones sous-dotées</b>		
Mme IMBERT	61	Réécriture du dispositif expérimental relatif aux consultations avancées dans les zones sous-denses
<b>Article 25</b> <b>Encadrement de l'intérim médical et paramédical en établissement de santé</b>		
Mme IMBERT	62	Limitation de l'exercice en intérim pour les professionnels médicaux et paramédicaux
Mme IMBERT	63	Dispositif de sanctions en cas de non-respect de l'interdiction d'intérim médical et paramédical en établissement de santé
Mme IMBERT	64	Appui des agences régionales de santé aux établissements de santé au titre de la continuité de soins
<b>Article additionnel après l'article 25</b>		
Mme IMBERT	65	Base légale à la garantie de financement accordée aux établissements de santé pour 2022
<b>Article 25 bis</b> <b>Ajustements apportés aux règles d'autorisations d'activités de soins</b>		
Mme IMBERT	66	Suppression de l'article
<b>Article 26 bis</b> <b>Priorisation de certains travaux du Haut Conseil aux nomenclatures</b>		
Mme IMBERT	67	Suppression de l'article
<b>Article 27</b> <b>Réforme des procédures de prise en charge des actes innovants hors nomenclature de biologie médicale, encadrement du dispositif de biologie délocalisée et engagement d'une régulation des dépenses</b>		
Mme IMBERT	68	Encadrement des analyses de biologie médicale délocalisée
Mme IMBERT	70	Suppression de la régulation pérenne des dépenses de biologie médicale non liée à la covid
Mme IMBERT	69	Intégration d'orientations pluriannuelles d'évolution des dépenses de biologie médicale à la convention médicale
Mme IMBERT	71	Suppression de l'article créant une nouvelle commission réglementée au sein de la HAS, cavalier social

Auteur	N°	Objet
<b>Article 28</b> <b>Régulation des sociétés de téléconsultation facturant à l'AMO</b>		
Mme IMBERT	72	Prise en compte de critères d'accessibilité dans le référentiel établi par la Haute Autorité de santé
Mme IMBERT	74	Amendement rédactionnel
Mme IMBERT	73	Encadrement du recours aux téléconsultations au regard du parcours de soins et principe d'alternance avec des consultations
Mme IMBERT	75	Encadrement de l'implantation et des critères de qualité des cabines de téléconsultation
Mme IMBERT	76	Amendement rédactionnel
Mme IMBERT	77	Suppression de l'affectation des pénalités au sixième sous-objectif de l'Ondam
<b>Article 30</b> <b>Garantir l'accès aux médicaments et l'efficacité de leur prise en charge</b>		
Mme IMBERT	78	Suppression de la généralisation des remises unilatérales
Mme IMBERT	79	Suppression de la demande de rapport sur le référencement périodique
<b>Article 32</b> <b>Renforcement de la transparence financière dans les établissements et les services médico-sociaux</b>		
M. MOILLER	80	Encadrement de la notion d'excédents qui ne sont pas justifiés par les conditions d'exploitation
<b>Article additionnel après l'article 32</b>		
M. MOILLER	81	Obligation d'insérer un plan de maîtrise des risques professionnels dans les CPOM
<b>Article 32 quater</b> <b>Demande de rapport sur l'encadrement des activités financières et immobilières des Ehpad</b>		
M. MOILLER	82	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 32 quinquies</b> <b>Demande de rapport sur la compensation aux départements du Ségur médico-social</b>		
M. MOILLER	83	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 32 sexies</b> <b>Demande de rapport sur le nombre d'Ehpad publics en déficit ou en cessation de paiement</b>		
M. MOILLER	84	Suppression d'une demande de rapport

Auteur	N°	Objet
<b>Articles additionnels après l'article 33</b>		
M. MOILLER	85	Création d'un observatoire de l'autonomie (ou observatoire des besoins)
M. MOILLER	86	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 33 septies</b> <b>Demande de rapport sur un bilan visuel obligatoire à l'entrée en Ehpad</b>		
M. MOILLER	87	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 34 bis</b> <b>Demande de rapport sur le congé de proche aidant</b>		
M. MOILLER	88	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 34 ter</b> <b>Demande de rapport sur l'accès à l'AJPA des proches aidants de personnes malades du cancer</b>		
M. MOILLER	89	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article additionnel après l'article 35</b>		
M. MOILLER	90	Création d'une conférence nationale des générations et de l'autonomie
<b>Article 35 quater</b> <b>Demande de rapport sur les « exclus du Ségur »</b>		
M. MOILLER	91	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 35 quinquies</b> <b>Demande de rapport sur les équipes mobiles de gériatrie et d'hygiène</b>		
M. MOILLER	92	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 35 sexies</b> <b>Demande de rapport sur l'augmentation de la PCH</b>		
M. MOILLER	93	Suppression d'un rapport
<b>Article 35 septies</b> <b>Demande de rapport sur la prestation de compensation du handicap</b>		
M. MOILLER	94	Suppression d'une demande de rapport
<b>Article 36</b> <b>Réforme du complément de libre choix du mode de garde</b>		
M. HENNO	96	Amendement rédactionnel
M. HENNO	95	Suspension du versement du complément du mode de garde en cas de défaut de paiement du salaire dû à l'assistante maternelle ou à l'employé à domicile
M. HENNO	97	Détermination annuelle du plafond tarifaire des micro-crèches pour le versement du CMG

Auteur	N°	Objet
<b>Article 36 bis</b> <b>Doublement de la période du congé de présence parentale pour les fonctionnaires</b>		
M. HENNO	98	Alignement pérenne des conditions d'accès des fonctionnaires au congé de présence parentale sur celles s'appliquant aux salariés
<b>Article 36 quater</b> <b>Suppression de la condition d'accord explicite du service du contrôle médical pour procéder au renouvellement de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP)</b>		
M. HENNO	99	Suppression de l'article
<b>Article 37</b> <b>Obligation du versement par l'employeur des indemnités journalières en cas de maternité, d'adoption et de paternité</b>		
M. HENNO	100	Suppression de l'article
<b>Article 37 bis</b> <b>Demande de rapport sur la santé et la prévention des mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance</b>		
M. HENNO	101	Suppression de l'article
<b>Article additionnel après l'article 37 bis</b>		
M. SAVARY	102	Mesures de soutien à l'emploi des seniors et de sauvegarde du système de retraites
<b>Article 40</b> <b>Amélioration de la réparation des accidents du travail et maladies professionnelles des non-salariés agricoles</b>		
Mme GRUNY	103	Amendement rédactionnel
Mme GRUNY	104	Amendement rédactionnel
<b>Article 40 bis</b> <b>Indemnisation des ayants droit des enfants victimes des pesticides</b>		
Mme GRUNY	105	Amendement de coordination
<b>Article 40 quater</b> <b>Cumul emploi-retraite des membres élus des organismes de mutualité sociale agricole et des chambres d'agriculture</b>		
M. SAVARY	106	Amendement rédactionnel
<b>Article 41</b> <b>Renforcement de la lutte contre la fraude sociale</b>		
M. SAVARY	107	Amendement rédactionnel
M. SAVARY	108	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
<b>Article 43</b> <b>Limiter les arrêts de travail prescrits dans le cadre d'une téléconsultation afin d'éviter les abus</b>		
Mme IMBERT	109	Encadrement des prescriptions initiales et renouvellements d'arrêts de travail en téléconsultation
Mme IMBERT	110	Avancée de l'entrée en vigueur
<b>Article 44</b> <b>Octroi du pouvoir de transaction aux directeurs des caisses d'assurance maladie du régime général</b>		
M. SAVARY	111	Amendement rédactionnel
M. SAVARY	112	Maintien de la possibilité de prononcer des pénalités sur la base d'une extrapolation des résultats d'un contrôle par échantillonnage
<b>Article 45</b> <b>Dotations AM au FMIS, à l'Oniam, de la CNSA aux ARS</b>		
Mme IMBERT	113	Fixation annuelle par la loi des dotations de l'assurance maladie aux opérateurs et fixation de la dotation à Santé publique pour 2023
<b>Article 46 bis</b> <b>Accès à la complémentaire santé des jeunes et des personnes âgées</b>		
Mme IMBERT	114	Clarification rédactionnelle du droit automatique des jeunes majeurs rattachés à un foyer allocataire du RSA de bénéficier de la complémentaire santé solidaire
<b>Articles additionnels après l'article 47</b>		
Mme IMBERT	115	Qualification de la remise en cause de l'équilibre voté au regard de l'Ondam 2023
Mme IMBERT	116	Changement de la dénomination du "comité d'alerte de l'Ondam »
<b>Article 48</b> <b>Dotations au FIVA, au Fcaata, transfert lié à la compensation de la sous-déclaration des AT-MP et dépenses engendrées par les dispositifs de prise en compte de la pénibilité</b>		
Mme GRUNY	117	Réduction du transfert à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP
<b>Article 49 bis</b> <b>Cumul emploi-retraite des professionnels de santé en zone sous-dotée</b>		
M. SAVARY	118	Amendement rédactionnel

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires – Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Martin Lévrier rapporteur sur la proposition de loi n° 32 (2022-2023) visant à lutter contre la fraude au compte personnel de formation et à interdire le démarchage de ses titulaires.*

**Proposition de loi visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et garantir l'accès à la santé pour tous – Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Annie Le Houerou rapporteure sur la proposition de loi n° 68 (2022-2023) visant à rétablir l'équité territoriale face aux déserts médicaux et garantir l'accès à la santé pour tous, présentée par Mme Émilienne Poumirol, Mme Annie Le Houerou et plusieurs de leurs collègues.*

**Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi – Désignation de deux candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Annie Le Houerou, en remplacement de Mme Monique Lubin, comme membre titulaire, et de Mme Émilienne Poumirol, en remplacement de Mme Annie Le Houerou, comme membre suppléant, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.*

*La réunion est close à 12 h 55.*





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

**Mercredi 2 novembre 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

**Audition de M. Stanislas Bourron, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Stanislas Bourron aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) (sera publié ultérieurement)**

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

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 12 h 20.*

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

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

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

**Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité (sera publié ultérieurement)**

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

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

*- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, vice-président -*

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables – Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 19 h 20.*

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

**Mercredi 19 octobre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Situation du Centre national de la musique – Audition**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, je souhaite la bienvenue à nos cinq invités du jour :

- Jean-Philippe Thiellay, président du Centre national de la musique (CNM) ;
- David El Sayegh, directeur général adjoint de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) ;
- Guilhem Cottet, directeur général de l'Union des producteurs phonographiques français indépendants (UPFI) ;
- Alexandre Lasch, directeur général du Syndicat national de l'édition phonographique (SNEP) ;
- Olivier Darbois, président du Syndicat national des producteurs, diffuseurs, festivals et salles de spectacle musical et de variété (Prodiss).

Je les remercie d'avoir accepté notre invitation pour évoquer en notre compagnie l'avenir du Centre national de la musique en général et celui de son financement en particulier.

Il me semble nécessaire de rappeler que le Centre national de la musique a été créé dans un rare et désormais lointain moment d'harmonie parlementaire. La loi du 30 octobre 2019 a en effet été adoptée à l'unanimité par les deux chambres du Parlement à l'issue du remarquable travail réalisé par le plus musicien des sénateurs – ou le plus sénateur des musiciens –, Jean-Raymond Hugonet, qui était rapporteur du texte pour le Sénat.

C'est peu dire que le navire du CNM a appareillé par gros temps !

Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2020, il a immédiatement dû affronter une crise qui a failli emporter tout un secteur. Cette naissance tourmentée a permis à ce nouvel acteur d'acquérir une formidable dimension en devenant le seul vecteur d'aide au secteur de la musique durant la pandémie.

Le Centre a été doté de près de 500 millions d'euros pour faire face aux conséquences de la crise et a, de l'avis unanime des professionnels, parfaitement rempli cette délicate mission.

Cependant, comme le soulignait notre collègue Julien Bargeton dans son rapport pour avis sur le PLF 2022, cet accueil plus que positif repose sur une forme de malentendu.

Le CNM n'a en effet pas été conçu comme un financeur du secteur, mais plutôt comme un instrument de structuration de la profession.

L'année 2023 devrait être – si l'on peut dire, la première année « normale » du CNM.

Or d'une part la profession a de vastes attentes à son égard compte tenu de son rôle pendant la crise et, d'autre part, son modèle budgétaire initial, considérablement plus modeste que les deux dernières années, est déjà fragilisé, pour ne pas dire caduc.

En effet, le rendement de la taxe sur les billets n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant crise et les organismes de gestion collective (OGC) souffrent des conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 8 septembre 2020 qui limite sérieusement les fonds qu'ils peuvent choisir d'allouer au CNM.

Dans ce contexte troublé, l'idée d'une taxation spécifique fait son chemin, sur un modèle qui n'est pas sans rappeler celui du CNC. D'aucuns soutiennent à cet égard la création d'une taxe sur le *streaming*, le dépôt d'amendements en ce sens n'ayant pas manqué de faire polémique à l'Assemblée nationale le 30 septembre dernier.

L'idée n'est pas aujourd'hui de débattre spécifiquement du bien-fondé d'une telle taxe, mais de prendre au contraire un peu de hauteur pour esquisser les différents *scénarii* possibles qui permettront demain au CNM de fonctionner correctement.

Pour ce faire, je vous serais reconnaissant, monsieur Thiellay, de bien vouloir brosser à grands traits la situation actuelle de la filière musicale, dresser le bilan de l'action du Centre depuis sa création et évoquer ses perspectives de financement.

Je demanderai ensuite à MM. El Sayegh, Cottet, Lasch et Darbois de nous préciser, dans le temps qui leur a été imparti, à savoir sept minutes chacun, non seulement leurs attentes vis-à-vis du CNM, mais aussi le niveau et les modalités de financement qui leur paraissent appropriés.

Je passerai ensuite la parole au rapporteur des crédits des industries culturelles, Julien Bargeton, puis aux sénatrices et sénateurs de la commission qui souhaitent vous interroger, les uns et les autres, sur le sujet.

Après avoir rappelé que cette audition était captée et diffusée sur le site du Sénat, je cède sans plus tarder la parole à M. Thiellay, président du CNM, pour ouvrir nos échanges.

**M. Jean-Philippe Thiellay, président du CNM.** – Vous avez rappelé, monsieur le président, le lien qui existe entre le CNM et le Parlement, grâce aux travaux qui ont conduit à l'adoption de la proposition de loi, dans le climat de consensus que vous avez décrit, après près de 40 ans de tergiversations et d'hésitations.

Je me joins également aux remerciements que vous avez adressés au sénateur Hugonet.

Tout d'abord, la situation de la filière est assez contrastée. Jeudi dernier, à l'occasion de la convention « MaMA », nous avons rendu publics les chiffres de fréquentation des salles de spectacle en 2021 et sur les neuf premiers mois de 2022. On constate un recul modéré, de l'ordre de 10 % en moyenne en termes de billetterie, qui traduit des contrastes

extrêmement forts. En 2021 et 2022, nous avons plus de stades et d’Arena qu’en 2019 mais, en revanche, tout ce qui est en deçà de ces grandes jauges souffre terriblement, avec des baisses pouvant aller jusqu’à – 50 %.

Je rappelle que 60 % des concerts qui ont lieu en France se tiennent dans des salles de moins de 800 places. Or ce qui compte, notamment pour l’emploi, ce sont les cachets, non la recette de billetterie. Si l’ensemble de ces salles souffrent énormément, on ne le voit pas tellement dans les chiffres moyens alors que, notamment dans les territoires, les salles sont gravement fragilisées, endettées pour certaines, avec des coûts qui explosent et des factures énergétiques multipliées parfois par douze. Le coût de l’énergie est extrêmement préoccupant, mais c’est aussi le cas des transports, des matières premières, et l’on rencontre des difficultés de recrutement avec, dans les musiques actuelles, une forte hausse des cachets.

Cela se manifeste par une crise en ciseaux, avec des coûts qui augmentent de plus en plus et des recettes qui baissent ou stagnent. C’est un vrai risque pour l’hiver 2022-2023 et pour l’année 2023, après deux années catastrophiques. Je rappelle qu’on a encore connu, début 2022, des interdictions de spectacles. Le temps passe et on oublie les vagues et les différentes mesures...

La crise s’est également fait sentir du côté du phono. Il existe en effet un lien de plus en plus fort entre le phono et le *live*. Combien de projets et de disques enregistrés n’ont pu vivre leur vie, se développer, rencontrer le public dans les salles et les festivals afin de générer ensuite des revenus ? Il n’en reste pas moins – et c’est une bonne nouvelle pour tout le monde – que le marché de la musique, d’après les chiffres communiqués par le SNEP au mois de septembre, a marqué une avancée globale de 8,2 % par rapport au premier semestre 2021, avec une progression du *streaming* payant et gratuit de 15 %, et de 13 % pour le *streaming* par abonnement. C’est une bonne nouvelle, car il y a là des éléments de création de valeurs à nouveau très importants.

Il faut aussi dire que, grâce au soutien du ministère de la culture et de l’État, il n’y a pas eu de faillite. Certes, des emplois n’ont pas été créés, de la valeur a été détruite irrémédiablement, mais le paysage existe et on a échappé à la catastrophe.

Vous avez, monsieur le président, eu l’amabilité de dire que le CNM avait été le seul financeur dans la crise. C’est le financeur principal, mais les collectivités territoriales ont vraiment joué le jeu, l’État aussi, dans une certaine mesure, pour une partie de ses compétences. On s’est souvent demandé ce qui se serait passé si le CNM n’avait pas existé, mais nous n’avons pas été seuls.

Je n’ai pas évoqué la question du financement de la vie musicale par les collectivités territoriales mais, là aussi, les mauvaises nouvelles s’enchaînent dans le Grand Est, en Auvergne-Rhône-Alpes depuis déjà quelque temps, dans certaines villes ou métropoles, et cela participe à nouveau d’un risque d’attrition car, pour faire des économies, il n’y a pas d’autre solution que de moins jouer.

S’agissant du financement du CNM, je voudrais, de la manière la plus claire possible, dire qu’il n’existe pas de questions à ce sujet, mais des problèmes pour certaines missions. Le plafond d’emplois de l’établissement public n’a pas bougé pendant la crise, alors même qu’au lieu de gérer une cinquantaine de millions, nous en avons géré 200 par an. Je ne peux d’ailleurs pas prendre la parole en public sans dire que je suis fier de l’équipe que je dirige, car les mots que vous avez eus, monsieur président, s’adressent à eux.

Le budget de fonctionnement du CNM est le même depuis 2020, avec la fusion des cinq structures, et c'est la subvention de l'État qui couvre le budget de fonctionnement, qui s'élève à environ 18 millions d'euros. Il n'y a donc pas de problème de financement du CNM comme dans d'autres établissements publics.

J'ajoute que le CNM n'a pas encore trouvé son rythme de croisière. Nous nous sommes installés l'an dernier dans des locaux dans le 13<sup>e</sup> arrondissement. Nous avons investi dans différents systèmes d'information dont bénéficient les entreprises et les structures affiliées au CNM, et je crois que l'établissement fonctionne.

J'en profite pour dire qu'il y a eu quelques interrogations, surtout à l'Assemblée nationale, me semble-t-il, sur une prétendue opacité et absence de transparence. Je ne sais pas ce que cela veut dire : nous avons un agent comptable, nous avons un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), nous avons la Cour des comptes, que nous avons vue beaucoup depuis deux ans et demi. Toutes les aides que nous versons sont publiées : en trois clics, on tombe sur un tableau Excel qui fait 4 491 lignes pour ce qui est des aides 2021. C'est la transparence que doit tout établissement public, et je ne crois pas qu'on aurait pu faire beaucoup mieux.

Je tiens aussi à dire qu'un des sujets importants réside dans les crédits d'impôt. Depuis octobre 2020, nous délivrons au nom de l'État les agréments pour les crédits d'impôt. Il n'y a pas eu de rupture, et c'est extrêmement important pour toute la filière musicale.

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont voté l'an dernier un nouveau crédit d'impôt en faveur des éditeurs de musique, qui n'est pas entré en vigueur, les textes d'application n'ayant pas été pris. Nous sommes dans l'attente de ce dispositif.

Troisième et dernier point extrêmement important sur les besoins et les sources de financement pour les missions du CNM : j'ai indiqué que le fonctionnement du CNM était assuré. Sans m'appesantir, le CNM n'est toutefois pas qu'une caisse d'aides. Il fait également de l'observation et de l'analyse. Nous avons ainsi travaillé sur l'*user centric* et sur la place des femmes dans les festivals. Nous travaillons actuellement sur les faux *streams* et la manipulation des *streams* sur les plateformes, etc. Toutes ces missions, comme la formation professionnelle, sont extrêmement importantes face aux grands enjeux auxquels la filière est confrontée.

Il n'en reste pas moins que des questions se posent sur le volet financier. Avant de se demander où trouver des ressources, il faut établir les besoins, qui correspondent à des lignes budgétaires à placer en regard des missions que vous avez définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 octobre 2019. Début 2020, avant la crise, nous nous sommes concertés avec les professionnels, dont ceux qui sont ici présents, pour analyser les besoins de la filière, compte tenu de l'évolution des métiers, des opportunités à l'international, de la compétition des contenus. Nous nous sommes demandés ce qu'il fallait pour que l'équipe de France de la musique soit plus forte.

Cette concertation a abouti, en s'appuyant sur les travaux parlementaires préparatoires à la création de la loi, sur le rapport de Roch-Olivier Maistre ou de Franck Riester et autres, en 2010. On arrive à un périmètre d'intervention d'une cinquantaine de millions d'euros pour l'établissement public, hors fonctionnement et droits de tirage, les droits de tirage ne constituant pas une aide et échappant à toute orientation politique. Cette cinquantaine de millions d'euros est destinée à soutenir le *live*, la diversité, à investir dans les

salles, à aider les tournées, etc., au nom de la diversité, mais aussi à aider la filière du phono, dans la mesure où, avec les opportunités liées au *streaming*, énormément de labels indépendants se sont montés partout sur le territoire, notamment dans certaines esthétiques plus fragiles que d'autres, qui n'existeraient pas sans le crédit d'impôt ou les aides sélectives, auparavant gérés par le fonds pour la création musicale (FCM) ou, pour la production internationale, par le Bureau Export de la musique française.

Certains sujets transversaux nouveaux que la loi avait bien cernés prennent une importance capitale, comme la transition écologique. Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin : nous avons passé un été un peu particulier, avec des annulations pures et simples de festivals ici ou là, et des enjeux en termes d'évolution des modèles, dans le phono et la production, où il est nécessaire d'analyser les choses et d'observer pour aider les professionnels à prendre ce virage en matière d'égalité femmes-hommes ou de transition digitale, autant d'enjeux transversaux qui figurent dans la loi et donnent à l'établissement public sa légitimité.

Pour 2023 en tout cas, compte tenu de la baisse modérée du rendement de la taxe, on estime qu'on va avoir une trentaine de millions d'euros, dont il faut retrancher les deux tiers au titre du droit de tirage, ce qui n'en fait plus qu'une dizaine, en y ajoutant les dotations de l'État, qui a respecté ses engagements, plus les dotations des organismes de gestion collective qui, auparavant, finançaient les structures que nous avons fusionnées. Celles-ci ont également subi la crise et l'arrêt « rap », sur lequel je ne m'appesantirai pas, qui a constitué en quelque sorte une tempête dans le tsunami. Nous pensons ainsi que nous arriverons, en 2023, à une grosse vingtaine de millions d'euros en cash disponible, si je puis m'exprimer ainsi.

La ministre de la culture, dont je partage l'opinion, a indiqué à l'Assemblée nationale qu'avec quelques sous-consommations sur la fin des crédits France Relance, nous pourrions redéployer, ici ou là, une trentaine de millions d'euros, dans le cadre d'une mesure que je ne peux vous exposer aujourd'hui, car nous sommes en pleine phase de prévision, d'exécution et de préparation du budget. J'en accepte l'augure bien volontiers.

Nous travaillons dans ce sens avec le ministère de la culture, mais on est loin des 50 millions d'euros. On n'abandonnerait pas vraiment de missions mais, au lieu de consacrer 4,5 millions d'euros à l'export, on redescendrait à ce que faisait le Bureau Export de la musique française, soit 1,5 million d'euros.

En matière d'égalité femmes-hommes, nous étions à 250 000 euros en 2020 et étions passés à 1,7 million d'euros en 2022. On ne sera pas dans ce cas, alors même que ce sont des transitions pour lesquelles on ne peut considérer avoir réglé le sujet.

Si on arrive en forçant les choses à 30 millions d'euros, énormément de projets, de spectacles et d'enregistrements n'existeront pas. C'est aussi simple que cela. Une OGC comme la Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (Adami) n'aide plus aucun label discographique du fait de la crise et de l'arrêt « Recorded Artists Actors Performers » de la Cour de justice. L'Adami se tourne vers nous pour savoir si nous allons compenser. Nous n'avons évidemment pas ces 25 millions d'euros par an.

Pour 2024, c'est encore pire. Si on arrive à 30 millions d'euros grâce au redéploiement de sommes que nous allons soit sous-consommer, soit récupérer, ce sera en toute hypothèse en 2024. Le risque qu'on arrive à un CNM minoré, très loin des ambitions de la loi, me semble très important.

Nous avons connu, depuis plusieurs années, maintes propositions de taxes sur les objets connectés, de projets de taxe YouTube ou de taxe sur les plateformes de *streaming*. J'ai toujours été agnostique : nous avons besoin d'une vingtaine de millions d'euros pour assumer les missions fixées par la loi. Une taxe affectée à la musique, et qui irait à la musique, me semble être une bonne logique, dans la mesure où cela échappe aux discussions interministérielles. Cela paraît vertueux parce que cela permet de montrer que l'aval finance l'amont et que la diffusion finance la création.

Nous avons estimé, avec la ministre, qu'une taxe *streaming* n'était pas mûre pour 2023.

Une certaine agitation a pris des formes que je regrette – on a affirmé que le CNM n'aidait pas le rap : c'est purement et simplement faux ! Peu importe, c'est le passé. La bonne nouvelle, c'est la mission qui a été confiée au sénateur Bargeton. Nous espérons, dans les six mois, pouvoir clarifier tous ces points et arriver à l'été 2023, en vue du PLF 2024, avec un dispositif consensuel qui permettra à l'établissement d'assumer ses missions.

**M. David El Sayegh, directeur général adjoint de la Sacem.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, indépendamment de la mission de structuration et de coordination du CNM se trouve dans la loi l'idée de promouvoir et de mettre en œuvre une politique ambitieuse. C'est cette ambition qui nous a tous amené à soutenir le CNM, et j'aimerais que cette ambition se traduise concrètement.

Par modestie, Jean-Philippe Thiellay n'a pas dit que le CNM a joué un rôle essentiel pendant la crise. Comment aurions-nous fait sans lui ? Le fonds de secours pour les créateurs, qui représente 20 millions d'euros, a aidé plus de 8 000 personnes qui ne pouvaient plus vivre, payer leur loyer, et qui nous appelaient tous les jours parce qu'elles ne pouvaient plus exercer leur métier, principalement le spectacle vivant. Sans l'aide du CNM et du Parlement, qui a introduit, au titre de l'article 324-17, un critère qui a permis de débloquer des fonds pour les créateurs en détresse, la Sacem n'aurait pas consacré 15 millions pour aider ces créateurs en détresse. Le rôle du CNM a été essentiel pendant la crise, et même après la crise. Je pense aux bourses pour les auteurs, aux aides pour les éditeurs, qui sont pour nous essentielles et permettent de développer et de garantir la diversité culturelle.

Je ne reviendrai pas sur les modes de financement, ni sur les difficultés. Il existe aujourd'hui trois sources de financement, le spectacle vivant, l'État et les organismes de gestion collective. Le dispositif des organismes de gestion collective est aujourd'hui menacé pour plusieurs raisons : la première, c'est qu'on a dû faire face à la crise sanitaire. La Sacem a perdu en deux ans, tout cumulé, 200 millions d'euros de collecte, soit 200 millions d'euros de moins pour les créateurs.

Cette perte cache une autre réalité : pour le spectacle vivant, ce sont 300 millions d'euros qui ont été perdus, dont une partie a été compensée par les revenus numériques, car nous avons fait mieux en la matière. Malheureusement, lorsque vous passez un contrat avec Spotify, Deezer ou un label de musique dans 180 pays, ce n'est pas forcément le répertoire francophone qui profite de cette augmentation.

En revanche, en matière de spectacle vivant, ce sont principalement nos talents qui se produisent en France. Une baisse sur le spectacle vivant se fait donc ressentir de manière beaucoup plus dure pour les membres de la Sacem. Nous sommes à notre niveau le



plus bas de répartition depuis 2012, malgré un amortissement de la chute. On est donc dans une situation compliquée.

Par ailleurs, vous le savez, le dispositif de rémunération pour copie privée fait l'objet d'attaques constantes, récurrentes, injustifiées, tant au niveau européen qu'au niveau national, ce qui met en péril toute l'aide culturelle : une année de copie privée, je le rappelle, c'est 12 000 projets aidés et 3 000 pour la Sacem, soit environ 70 millions d'euros pour l'ensemble des OGC. Si l'on considère simplement celles qui interviennent dans le secteur de la musique, cela représente 40 millions d'aides. À chaque fois qu'on fragilise un dispositif qui représente 1 % du prix d'un iPhone, on remet en cause de nombreuses aides à des festivals, à de la création, à de l'éducation artistique et culturelle, qui sont par ailleurs des missions que poursuit aussi le CNM. Il est donc aujourd'hui très important de stabiliser ce dispositif. S'il est menacé, c'est tout l'ensemble de ce cercle vertueux qui sera mis en péril.

Venons-en aux sources de financement du CNM. Les besoins méritent incontestablement d'être discutés pour éviter de laisser penser que certains chercheraient à capter la valeur du *streaming* à leur profit exclusif, au détriment des autres. Je pense que c'est ce qui a quelque peu empoisonné le débat ces dernières semaines, alors qu'aucun inventaire précis des besoins n'a été fait, même si le CNM a déjà avancé sur la question. Il est donc indispensable de définir ces besoins. C'est un préalable.

Une fois les besoins déterminés, il faudra définir les modalités d'une possible taxe sur le *streaming*. La question est ouverte. Pas besoin d'être expert en matière musicale pour savoir que le *streaming* est aujourd'hui la source principale de revenus et de croissance de la musique enregistrée. C'est donc un gisement, mais ce n'est peut-être pas le seul. Il faudra donc s'interroger sur d'autres sources de financement. On a parlé de la taxe sur les objets connectés. Pourquoi pas, à partir du moment où elle ne vient pas percuter le principe de rémunération pour copie privée, ce qui ne servirait à rien puisque les deux taxes s'annuleraient.

Je suis ouvert à des contributions. J'observe que les diffuseurs traditionnels sont des contributeurs massifs au financement du Centre national du cinéma (CNC). Pourquoi ne le seraient-ils pas pour le CNM ? La question mérite d'être posée, même si je ne dis pas qu'il faut le faire.

Si l'on devait aller vers une taxe sur le *streaming* – option intéressante, je tiens à le préciser –, il faudrait tenir compte de plusieurs paramètres. En premier lieu, cette taxe devrait s'appliquer à tous les acteurs du *streaming*. J'observe d'ailleurs un consensus autour d'une contribution sur le *streaming* au sein de la filière, mais il existe de vifs désaccords sur les modalités de mise en œuvre de cette taxe. Pour nous, il est essentiel que les plateformes de partage de contenus – YouTube, TikTok, Facebook – contribuent à cette taxe, si la taxe il devait y avoir. Il est inenvisageable d'octroyer un avantage concurrentiel à des plateformes qui rémunèrent très mal la création.

Le Groupement européen des sociétés d'auteurs et compositeurs (GESAC) a publié une étude il y a deux semaines. D'après les chiffres, qui sont concordants avec les nôtres, un million de *streams* sur une plateforme comme YouTube ne représentent que 100 euros en droits d'auteur. En moyenne, quatre auteurs-compositeurs participent à une chanson. Pour un million de *streams*, vous vous partagez cinquante euros à quatre. C'est le niveau de rémunération d'une plateforme financée exclusivement par la publicité.

Ce niveau augmente évidemment lorsque vous avez un abonnement payant. Il est en moyenne de 1 200 euros pour un million de *streams* et peut aller, pour un abonnement individuel, jusqu'à 2 000 euros. Sur les plateformes de partage de contenus qui appartiennent à des mastodontes du numérique, c'est à peine 200 euros. Ces plateformes doivent donc participer au financement du CNM.

Se pose donc la question de savoir si les plateformes éditorialistes pourraient également participer. C'est une question d'équité et de logique : à partir du moment où on embrasse le *streaming* il faudrait prendre toutes les formes en compte et avoir une taxe affectée sur l'ensemble des revenus.

Je pense qu'il est important que le spectacle vivant, au sein de la filière musicale, ne soit pas le seul contributeur du CNM. C'est essentiel. C'est à la fois une question d'équité, mais aussi d'ambition par rapport à une véritable politique, qui irait bien au-delà des problématiques du spectacle vivant, qui embrassent la musique enregistrée, les plateformes l'innovation, etc. Ce sont là énormément de points transverses.

Selon moi, la priorité reste l'export. Aujourd'hui, grâce au numérique, la Sacem a la capacité d'appréhender des revenus à l'export, ce qui était une illusion il y a quelques années. Un artiste qui génère des *streams* dans le monde entier est en capacité d'être rémunéré par sa société d'auteurs. Pour nous, il faudra choisir des priorités parmi tous les enjeux qui ont été cités. On ne peut pas tout faire au même moment, mais cela constitue une formidable priorité qui réunit l'ensemble de la filière et intéresse aussi bien la musique enregistrée que le spectacle vivant.

Nous sommes donc vraiment très favorables à votre mission, monsieur Bargeton, et à regarder dans le détail comment envisager une telle contribution.

**M. Guilhem Cottet, directeur général de l'UPFI.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, tout d'abord, merci d'avoir mis sur pied cette table ronde, qui permet d'aborder en toute transparence ce sujet ô combien important pour la filière musicale qu'est le financement du CNM. De fait, on pourrait estimer qu'il aurait été préférable que cette concertation ait lieu un peu plus tôt, afin d'éviter certaines confrontations. Quoi qu'il en soit, elle arrive aujourd'hui, et c'est tant mieux.

Je rappelle que la filière a voulu le CNM. Elle l'a profondément et intensément appelé de ses vœux pendant de nombreuses années. C'est désormais une réalité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ce dont nous nous sommes tous félicités, d'autant plus pendant la crise.

Pour autant, le projet de CNM, de notre point de vue, est resté inachevé pour des raisons qui ont déjà été en partie évoquées. La crise sanitaire a évidemment ralenti l'agenda de cet établissement, ce qui a parfois été un bien. Du côté de la musique enregistrée, ces aides ont été en effet absolument cruciales, car elles ont permis de maintenir un très haut niveau d'investissement et d'emplois.

La filière fonctionne sur deux jambes, le spectacle vivant et la musique enregistrée. Si l'une de ses jambes est à l'arrêt forcé, il est impératif que l'autre continue à fonctionner afin de faire en sorte, lorsque la crise est passée et que le corps essaye de fonctionner à nouveau, que les choses puissent se faire progressivement et sans effondrement général.

La deuxième raison de cet inachèvement est un schéma de financement incomplet à ce jour. Hormis la dotation de l'État, dont on peut se réjouir qu'elle soit conforme à la trajectoire budgétaire prévue initialement, hormis la taxe sur la billetterie, héritée de l'ancien Centre national des variétés et qui vise à soutenir le spectacle, *quid* de la musique enregistrée ? À ce stade, elle ne contribue malheureusement pas au budget de l'établissement – ou de manière extrêmement marginale. Il existe donc une asymétrie entre le financement par le *live* et le financement par la musique enregistrée qui, selon nous, est incompatible avec cet objectif de maison commune de la musique qui était prévu pour le CNM.

La musique enregistrée savait dès le début qu'elle serait amenée à contribuer. Selon nous, ce jour-là est venu. Plusieurs pistes de financement avaient été évoquées avant la création de l'établissement. On ambitionnait en effet d'impulser une dynamique de création et de production bien plus forte que ce que pouvait faire le FCM, le Bureau Export, etc.

C'est cette politique ambitieuse que l'on souhaite toujours pour le CNM, mais cela se finance. Il faut des ressources pour soutenir l'observation impartiale de la filière, l'aide financière à la diversité musicale, à l'export, à l'innovation, à la transition écologique et à l'égalité femmes-hommes, etc.

Parmi ces pistes, il en existait une, que nous appelons aujourd'hui « contribution de l'écosystème de la diffusion numérique au financement de la diversité musicale ». Afin de faciliter les choses, appelons-la « taxe *streaming* », comme c'est désormais le cas dans la presse.

Les producteurs indépendants ont regretté que le Gouvernement n'ait pas pris l'initiative d'inscrire ce projet dans le cadre du PLF pour 2023. Il s'agit d'appliquer à l'ensemble des acteurs diffusant de la musique en ligne, que ce soit sur un modèle payant ou gratuit, une taxe d'un taux très faible, dont le produit abondera le CNM et lui permettra de financer les missions que j'ai mentionnées. De notre point de vue, la croissance constante à deux chiffres du *streaming* justifie que ce marché soit ciblé en priorité pour contribuer au financement du CNM.

C'est de notre point de vue une solution pérenne, sans incidence pour les finances publiques. Je le précise, car nous venons de passer par deux ans et demi de « quoi qu'il en coûte », et il nous semble important de ne pas solliciter à nouveau la ressource publique. C'est sans incidence pour les finances publiques, mais ô combien bénéfique pour la création locale, la prise de risques artistiques, la diversité musicale et également pour la survie de notre tissu de TPE-PME ! C'est un mécanisme contributif, qui permettra de corriger les effets de la seule loi du marché et de dupliquer ce qui existe pour le cinéma français depuis des décennies, qui a fait sa vitalité.

Il s'agit également, de notre point de vue, d'un pari à long terme, puisque aujourd'hui, la production de nouveauté, c'est le catalogue de demain. Or si l'on assèche la production locale, on assèche également le catalogue des plateformes. Nous trouvons donc étonnant que les plateformes ne soient pas plus enthousiastes à l'idée de créer ce mécanisme redistributif vertueux pour la création.

**M. Alexandre Lasch, directeur général du SNEP.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes honorés de l'intérêt que vous portez à ce sujet, et nous vous remercions de votre présence.

Aujourd'hui, on constate que le secteur de la musique enregistrée est en croissance depuis assez peu de temps. D'ailleurs, ce retour à la croissance a peu ou prou coïncidé avec la création du CNM. Quinze ans de crise du disque ont conduit à une destruction de valeur, dans le secteur, d'environ 70 % de notre chiffre d'affaires, entre le début des années 2000 et l'année 2015.

C'est une période extrêmement complexe pour le secteur, qui a amené de la casse sociale et une diminution de la production, mais l'outil productif s'est malgré tout maintenu en grande partie, grâce à un dispositif extrêmement structurant pour le secteur qu'est le crédit d'impôt à la production phonographique (CIPP).

Le retour à la croissance est évidemment précieux. Il se fonde d'abord et avant tout sur le pari que les ayants droit ont fait – la Sacem en premier, il faut le dire – sur le nouveau modèle économique qu'est le *streaming* par abonnement. Ce modèle est extrêmement vertueux et a permis de ringardiser le piratage dans le secteur de la musique, même si cela ne l'a malheureusement pas complètement éteint. Ceci a surtout recréé du consentement à payer pour la musique *via* ses abonnements, ce dont nous nous réjouissons évidemment.

Dans ce contexte, la création du CNM a permis de rationaliser les guichets d'aide et de créer une maison commune de la musique, avec des missions qui vont bien au-delà de la simple distribution de soutiens financiers.

À l'heure de ce premier bilan, il faut constater que le CNM a été plus qu'au rendez-vous de la crise sanitaire, qui a eu aussi un impact sur la musique enregistrée : la fermeture des commerces culturels a handicapé le secteur, alors que nous aurions dû être en croissance rapide et en rattrapage par rapport à la perte de valeur que j'évoquais. La perception de certaines contributions, telles que celles portant sur la diffusion de musique dans les lieux publics, a bien évidemment été également affectée par cette période. Nous sommes restés stables, alors que nous aurions dû connaître la croissance durant cette période.

Le soutien du CNM à la musique enregistrée a donc été plus que bienvenu. Il a permis de rassurer les entreprises et de leur permettre de continuer à envisager l'avenir à peu près sereinement pour poursuivre les investissements et la production et la création.

Le CNM a fusionné des associations préexistantes que sont le FCM ou le Bureau Export de la musique, entre autres, qui intéressaient particulièrement le secteur de la musique enregistrée. Le CNM a également repris la gestion du crédit d'impôt pour la production phonographique, mais le soutien du secteur s'est aussi historiquement organisé par lui-même, notamment par la contribution des OGC et la mise en place de guichets d'aide par les organismes de gestion collective.

Aujourd'hui, environ 15 millions d'euros ont été distribués à la profession par la Société civile des producteurs phonographiques (SCPP) et la Société civile des producteurs de phonogrammes en France (SPPF), pris sur des ressources telles que la copie privée ou les irrépartissables.

Bien sûr, les aides à la création des sociétés de gestion collective ont été fortement affectées par une décision de la Cour de justice de l'Union européenne. Nous savons que la Commission européenne et le Gouvernement français travaillent au rétablissement de la

situation antérieure. Ce sera long et complexe et c'est encore incertain, mais cela va dans le bon sens.

Je le souligne parce que, pour capitale que soit l'intervention du CNM, le secteur a aussi organisé sa propre forme de soutien direct aux entreprises, et il faut qu'il en soit tenu compte.

Toujours dans le modèle de soutien à la musique enregistrée, je veux également souligner une mesure particulière qui bénéficie aux très petites entreprises du secteur, issue du Fonds national pour l'emploi dans le spectacle (FONPEPS), doté de 29 millions d'euros en PLF 2023. Une enveloppe, à l'intérieur de ce fonds, bénéficie aux entreprises de moins de dix salariés du secteur de la musique enregistrée afin de les aider à embaucher un nombre toujours plus important d'intervenants artistiques, qu'ils soient musiciens ou artistes principaux.

Jusqu'à une date très récente, nous n'étions pas certains que cette mesure se poursuive l'année prochaine. Nous avons désormais davantage de certitudes, après avoir échangé sur cette question avec le ministère de la culture, mais je tiens à rappeler que c'est là aussi une forme de soutien indispensable à la diversité pour les très petites entreprises du secteur.

Le Parlement – et nous vous en remercions à nouveau – a soutenu l'an passé le renforcement du CIPP, désormais géré par le CNM. Il avait très peu évolué depuis son origine, en 2006, au plus fort de la crise du disque. C'est heureux, car il est, là aussi, un vrai moyen de soutien à la diversité. Pour vous donner un ordre de grandeur, le CIPP représentait, depuis 2006, 10 et 11 millions d'euros de dépense pour l'État. Il devrait représenter, sous réserve de l'évaluation qu'en fera le CNM, environ 17 millions d'euros dans sa version renforcée. Là encore, ces éléments positifs ne doivent pas éteindre le contexte qui a été rappelé mais il est, me semble-t-il, important de le mentionner.

Je rejoins la Sacem quant au fait qu'il est nécessaire de lister les besoins, et je salue la mise en place de la mission parlementaire. Certes, la concertation permanente existe au CNM, mais le fait est que, pour l'instant, elle est intervenue alors que l'établissement bénéficiait de ressources exceptionnelles et que nous n'étions pas en mode de gestion de pénurie.

Enfin, je veux dire qu'il n'est évidemment pas question pour notre secteur de ne pas être mis à contribution et de ne pas compléter le modèle de financement du CNM. Nous sommes toutefois extrêmement attentifs à ce que ceci ne vienne pas remettre en cause le modèle sur lequel on se reconstruit. Nous souhaitons tout au contraire nous appuyer sur les acteurs qui, aujourd'hui, ne soutiennent pas suffisamment la création, comme les services de partage de contenus vidéo que sont Facebook, TikTok ou YouTube.

**M. Olivier Darbois, président du Prodiss.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous remercier pour l'organisation de cette table ronde, qui nous permet, collectivement, de rappeler le rôle essentiel joué par le Centre national de la musique depuis bientôt trois ans, dont l'avenir est aujourd'hui au cœur de tous les débats de la filière musicale.

La semaine dernière encore, lors du MaMA Festival qui rassemble tous les acteurs du monde de la musique, nous échangeons sur les défis et les moyens d'un CNM qui, rappelons-le, est encore très jeune, malgré l'expérience acquise pendant la crise sanitaire,

celle-ci ayant d'ailleurs montré toute la légitimité de la création, en 2020, d'une vraie maison commune de la musique, à l'image de ce qui a été fait pour le cinéma.

Le Prodiss, que j'ai l'honneur de présider, qui est aujourd'hui la première organisation professionnelle du spectacle vivant privé et regroupe 400 entreprises, producteurs, diffuseurs, exploitants de salles et organisateurs de festivals, s'est mobilisé pendant plusieurs années pour la création d'une telle instance, jugée indispensable à la cohésion et au renforcement de la filière.

La gestion de la crise sanitaire par le CNM, seulement deux mois après sa création, et alors que le secteur du spectacle vivant est resté à l'arrêt durant deux ans, n'a fait que renforcer cette conviction.

Dans un contexte difficile et tendu, le CNM a fait preuve d'une agilité incroyable, permettant d'accompagner et même de sauver tout un secteur qui subissait encore des restrictions au premier trimestre 2022.

Néanmoins, le CNM n'a pas vocation à être uniquement le pompier de la filière musicale. Bien au contraire, il a des missions précises qui lui ont été confiées par la loi, et il est désormais temps de lui donner les moyens de les remplir, dans un contexte nécessairement bouleversé, d'abord par la crise sanitaire. Sur ce point, il est important de ne pas confondre reprise et relance. Certes, le secteur se relève progressivement, mais il doit être encore accompagné dans sa prise de risques, car la reprise se fait sous tension.

Par ailleurs, des enjeux plus structurels touchent toute notre filière. En effet, nous ne nions pas les mutations profondes que connaît le monde de la musique : numérique, transition écologique, compétences nouvelles. Accompagnons-les ! Pour le secteur du spectacle vivant, par exemple, l'évolution du *live* dans notre société est au centre de nos réflexions.

Nous savons d'ores et déjà que nous allons devoir opérer notre propre transition. Ce n'est d'ailleurs pas anodin si nous parlons parfois de 2023 comme de l'année zéro du CNM, celle qui lui permettra enfin de déployer toute sa puissance pour répondre à des transformations de fond.

Or chacun le sait, un tel objectif n'est atteignable que si des moyens sont mis en place. Ce constat n'est évidemment pas qu'une marotte du Prodiss même si, rappelons-le, nous avons toujours alerté les pouvoirs publics sur l'importance de prévoir un financement pérenne pour le CNM afin d'éviter le syndrome de la coquille vide.

C'est en effet aussi une réalité, rappelée à plusieurs reprises par Jean-Philippe Thiellay. Que les choses soient claires : le budget du CNM, en 2023, ne sera pas à la hauteur des enjeux et de son ambition initiale. Que faire ? Devons-nous sacrifier certaines actions, au risque de rogner sur la diversité musicale ou sur notre souveraineté culturelle française ? Ce serait un contresens !

Dès lors, face au constat partagé selon lequel le CNM a besoin de ressources supplémentaires pour assurer ses missions, nous avons réfléchi collectivement à la façon d'assurer un financement solide, mais surtout équilibré, car maison commune ne veut pas dire maison témoin. Après l'avoir construite, il est essentiel de la consolider, de la préserver mais,

surtout, d'y inclure tous les acteurs pour qu'ils s'y sentent réellement chez eux. L'idée n'est certainement pas de créer une multitude d'annexes autour de cette maison.

Vous le savez tous, l'idée d'une taxe ou contribution *streaming* pour renforcer le financement du CNM n'a pas fait l'unanimité. Or je veux le redire très clairement : nous avons besoin de tout le monde pour développer ce projet culturel français. Ainsi, nous, acteurs du spectacle vivant, avons-nous besoin de la musique enregistrée et travaillons déjà avec elle au quotidien depuis de très longues années.

Néanmoins, aujourd'hui, l'asymétrie dans le financement du CNM pose un problème réel. En dehors de l'État le spectacle vivant est le seul financeur du CNM *via* la taxe sur la billetterie. Ce n'est plus tenable pour une instance qui regroupe tous les acteurs de la filière musicale dans son périmètre.

C'est dès lors une question d'équité. C'est pourquoi nous sommes plusieurs acteurs du spectacle vivant, comme du secteur phonographique, à défendre une contribution des plateformes en ligne de *streaming* musical. Cela permettrait ainsi à tous les secteurs de la filière éligibles aux actions du CNM de partager les charges de la maison commune.

Preuve que le défi est immense, Mme la Première ministre vient de confier au sénateur Julien Bargeton, que je salue, une mission parlementaire sur le financement de la filière musicale, avec un volet consacré au CNM. Les résultats de cette mission sont évidemment très attendus. Des amendements ont été déposés par vos collègues députés sur le sujet, mais l'examen avorté du projet de loi de finances ne permettra certainement pas d'avoir une discussion à bâtons rompus dans l'hémicycle. Nous verrons si le Sénat s'en empare de son côté.

Si l'État a été au rendez-vous dans la création du CNM, il doit désormais être au rendez-vous de son développement.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour cette présentation liminaire très claire, qui pose bien les termes des problématiques auxquelles la filière est confrontée et auxquelles nous sommes évidemment très attentifs.

La parole est à Julien Bargeton, rapporteur pour avis des crédits des industries culturelles de notre commission.

**M. Julien Bargeton, rapporteur pour avis.** – Tel Atlas, je sens peser sur mes épaules une légère pression – mais nous allons essayer de porter le ciel musical !

Il n'est pas anodin que la Première ministre ait choisi un sénateur pour mener la mission dont je suis chargé. Je sais pouvoir m'appuyer sur cette commission, ses travaux et l'expertise des uns et des autres, que j'auditionnerai.

Je voudrais également rendre hommage à Jean-Raymond Hugonet, sur qui je sais pouvoir compter. Pour autant, il faut séparer les choses. Il s'agit d'une mission ministérielle, et il ne faut donc pas mélanger les genres, même si l'apport du Sénat est déjà important.

Le sujet est celui de l'identification des besoins. Pourriez-vous détailler les grandes tendances du secteur, notamment concernant les esthétiques musicales : où en est-on de leur diversité ? Où en est-on, en France, de la part du local ? On entend souvent dire,

malgré les quotas, que la musique locale est parfois moins écoutée chez nous que dans d'autres pays, comme le Japon ou la Corée.

Par ailleurs, peut-on revenir sur le sujet de la création française et en parallèle sur l'export ? Que faut-il faire pour renforcer la capacité d'exportation de la création musicale française ?

Que pouvez vous dire, de manière générale sur la filière ? Le directeur du CNM a évoqué la hausse des cachets sans en donner d'explications. Pouvez-vous détailler certaines des évolutions que vous avez évoquées ?

En second lieu, vous êtes tous fort élogieux quant à l'action du CNM – et je crois que nous pouvons l'être également. Chaque année, je rends hommage à vos équipes dans mes rapports, car elles ont accompli un travail exceptionnel dans un temps record, il faut le souligner. On critique parfois l'action publique, mais quand celle-ci est capable de s'adapter, il faut savoir le dire.

Le rôle du CNM est de rassembler la filière, d'être un lieu de ressources. Quelles sont les évolutions ? Comment pourrait-on renouveler ce rôle ? Faut-il revoir la gouvernance dans son ensemble ? Le CNM est l'interlocuteur principal, mais ce n'est pas l'interlocuteur unique.

Par ailleurs, il faudra bien sûr répondre à la question du financement, étant entendu que les outils doivent correspondre à la réalité de l'état des lieux et à celle des besoins. Toutefois, il existe d'autres outils, comme les crédits d'impôt. Quelles sont vos attentes en la matière ?

En parallèle du sujet relatif aux taxes existe aussi celui des recettes existantes et des dépenses. Un crédit d'impôt est en effet une dépense, fiscale certes, mais une dépense néanmoins. Quelles évolutions le crédit d'impôt pourrait-il connaître, notamment en vue de renforcer un certain nombre d'entreprises du secteur, petites ou moyennes ?

Il s'agit pour moi de préparer la rédaction du rapport budgétaire 2023, mais je sais que nous serons amenés à échanger à de multiples reprises dans les six mois à venir.

**M. Laurent Lafon, président.** – La parole est à Jean-Raymond Hugonet, qui a été le rapporteur de la proposition de loi sur la création du CNM.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je souhaiterais lire quatre lignes de la synthèse de ce rapport, qui louait la création du CNM, dont nous sommes tous très fiers : « Encore faudrait-il que les réponses apportées à deux questions absentes de cette proposition de loi permettent aux acteurs de la filière musicale de trouver leur place et de vouloir effectivement se rassembler au sein de cette maison commune : la gouvernance de l'établissement, dont les modalités devraient être déterminées par voie réglementaire, comme son financement, dont la discussion est renvoyée au prochain projet de loi de finances, qui cristallise en effet les inquiétudes du secteur ». Ce n'est donc pas nouveau !

Depuis 44 ans que je pratique ce beau métier de musicien, j'ai l'impression de vivre le film *Un jour sans fin*. L'heure est grave ! Vous voudrez bien m'excuser de parler ici plus en tant que musicien que sénateur, mais il m'est impossible de faire autrement.



On sait que le secteur de la musique est depuis longtemps en profonde mutation. Je rappelle que c'est le secteur artistique qui, le premier, a connu la révolution numérique. Il l'a connu surtout dans ce qu'il y a de plus important dans la musique, mes chers collègues, et qu'on oublie trop souvent : les créateurs eux-mêmes ont eu à faire face à une révolution numérique et se sont parfaitement adaptés. Ils ont guidé nos vies depuis ce moment avec intelligence et en sachant rebondir à chaque fois, trouvant les moyens de nous faire vibrer.

Aujourd'hui, je suis à la fois très heureux et excessivement agacé. Je suis très heureux, parce que j'ai vraiment le sentiment qu'avec la création du CNM, on a franchi un pas très important en faveur de la musique, et donc de la vie. D'autres l'ont dit brillamment avant moi, notamment Victor Hugo : s'il n'y avait pas la musique, que seraient nos vies ?

En revanche, dès qu'il s'agit d'industrie, je m'agace véritablement : ce métier connaît des lignes de fracture énormes. Tout le monde s'embrasse sur scène – ici même peut-être, autour de la table –, mais entre la musique enregistrée et le spectacle vivant, ce n'est pas forcément l'amour fou, je peux vous le garantir, ayant la chance d'être depuis quelque temps sur scène le week-end.

Il y a un véritable gouffre entre le secteur subventionné et le secteur privé, les musiques savantes, les pratiques professionnelles et les amateurs. Une culture commune est nécessaire. Vous affirmez, monsieur le président – et merci encore une fois pour ce que vous faites avec vos équipes depuis la création du CNM – qu'il n'existe pas de problèmes de financement. C'est vrai pour la structure de base. C'est fondamental, mais le plus intéressant, c'est l'avenir, c'est ce dont on parle aujourd'hui et que l'on devrait avoir déjà abordé depuis un bon moment.

Pour mettre les musiciens autour de la table, c'est plus compliqué : quand le temps se couvre, chacun pense à sa chapelle. C'est un réflexe humain classique. Le CNM vient d'être créé, et c'est une excellente chose. Je défendrai ici aussi la Sacem, qui existe depuis bientôt deux siècles dans notre pays, et dont on peut être fier. Si je partage votre vision sur les objectifs transversaux, monsieur le président – je n'ai rien contre la transition écologique ni contre l'égalité femmes-hommes –, il n'en demeure pas moins qu'il existe des urgences. Elles ont été développées par David El Sayegh et sont très claires : ce sont les créateurs et l'export. J'aimerais que vous nous expliquiez si vous êtes d'accord et savoir comment vous allez faire pour y répondre.

Je voudrais également savoir pourquoi la réflexion n'a pu aboutir avant que des tiraillements n'arrivent sur la place publique, alors même qu'on a besoin d'union et qu'on est incapable de la réaliser. Je trouve cela contre-productif.

Enfin, comment percevez-vous la place des collectivités territoriales ? Elle est importante, et j'aimerais que vous puissiez approfondir cette question.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci. Je précise que le film *Un jour sans fin*, évoqué par Jean-Raymond Hugonet, se termine bien.

**M. Jean-Philippe Thiellay.** – La question de la diversité musicale est extrêmement importante par rapport à la part de la création musicale sur les plateformes de streaming et sur les autres moyens de diffusion de la musique.

De fait, le CNM a repris les missions auparavant assurées par le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), en lien avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Nous allons rendre d'ici quelques semaines l'observation publique portant sur la diversité à la radio, à la télévision et, pour la première fois, sur les plateformes de *streaming*. Je ne peux toutefois pas vous en donner encore les résultats, car nous sommes en cours d'analyse. C'est une question de semaines.

Il est clair que, notamment sur les plateformes de *streaming*, qui constituent le mode de développement de créations de valeur majoritaire, le véritable sujet est celui de la découvrabilité et de la visibilité des productions locales. J'ai dit l'autre jour que 70 000 titres nouveaux étaient mis chaque jour en ligne sur les plateformes de *streaming*. Le responsable de Deezer m'a corrigé en disant qu'on en était à présent à 100 000 titres nouveaux par jour !

Comment émerger dans cet océan ? Quelle responsabilité pour les algorithmes et pour les plateformes ? Quel rôle dans la diversité ?

Je laisserai mes collègues en dire davantage concernant les écoutes nationales, mais il existe une belle visibilité pour la production locale, mais ultra-concentrée sur quelques genres, comme le hip-hop et le rap. Sur le top 10 000, le hip-hop et le rap représentent un quart des écoutes, la majorité étant représentée par la variété internationale, notamment anglo-saxonne, et ce qu'on appelle le *back catalog*, c'est-à-dire les titres d'un certain âge. Il ne faut donc pas se concentrer sur le top 100 ou sur le top 200.

En second lieu, renforcer l'export me paraît assez simple. Nous disposons d'artistes fantastiques, de professionnels qui connaissent leur métier. Il faut donc s'appuyer sur ce que le Bureau Export, créée par les professionnels et soutenu par l'État, avait fait, traduire des paroles, des livrets de disque, du matériel de promotion, des supports digitaux afin d'être présent sur les réseaux sociaux. Cela fait partie des dépenses éligibles à la fois dans les crédits d'impôt et dans les aides du CNM. Cinq mille concerts ont été réalisés en 2019 par des équipes françaises. On doit pouvoir atteindre les 10 000 à 15 000 avec la musique électro, où il n'y a pas de problème de langue, mais aussi avec la chanson, les musiques d'aujourd'hui, le classique. Si on n'a pas les moyens de leur apporter notre soutien, on passera à côté d'un formidable outil de rayonnement et de développement.

S'agissant de la hausse des cachets, je ne suis pas sûr d'être le mieux placé pour en parler. On nous dit que, du côté des musiques actuelles, cette hausse est de l'ordre de 25 % pour les artistes internationaux qui ont exercé une forme de pression, puis pour les artistes nationaux qui ont suivi, avec des motivations certes humaines, mais qui posent problème en termes de soutenabilité. Je note que dans le classique, la tendance est plutôt à la baisse.

Quant à la gouvernance du CNM, je crois qu'elle fonctionne sous une forme assez originale, avec des dizaines de groupes de travail, un conseil professionnel de 40 membres – on pourrait presque être un peu plus nombreux – pour représenter la facture instrumentale ou tel ou tel secteur qui, indéniablement, fait partie de la chaîne de production de valeur, mais qui n'est peut-être pas assez représenté. C'est dans le décret et non dans la loi, mais c'est en tout cas une question de gouvernance. Pour moi, avec un conseil d'administration de 25 membres, la gouvernance du CNM fonctionne de façon assez agile, quoique complexe.

Le lien avec le classique n'est toutefois pas clarifié. Cela fait partie des ambiguïtés que la loi n'avait pas réglées. La question est posée au ministère de la culture, qui n'est pas représenté aujourd'hui. Le sujet de la taxe, que ne paye pas le classique, mériterait d'être

creusé. Les acteurs du classique avaient interrogé le ministère qui n'a, à ma connaissance, pas répondu. C'est une question qui n'est pas évidente, qui comporte des enjeux symboliques plus que financiers, ainsi que des enjeux juridiques.

Pour le CNM, monsieur le sénateur, je ne sais pas si c'est *Un jour sans fin*, mais c'est en tout cas *Un long dimanche de fiançailles*, qui a débuté il y a 40 ans. Le film se termine bien également.

Enfin, je suis d'accord avec le sénateur Hugonet : il n'y a pas de musique sans compositeur, quel que soit le nom qu'on donne à ce créateur. Je pense cependant qu'un outil de politique publique ne peut aujourd'hui négliger les questions de diversité, qui sont essentielles. On vit dans un monde concurrentiel, où quelques acteurs qui relèvent plus de l'épicerie universelle que de la création musicale pourraient décider de rayer d'un trait de plume le paysage musical français, je le dis comme je le pense. La musique deviendrait un alibi pour vendre des barils de lessive, alors que la musique n'est pas un produit comme un autre, c'est ma conviction. Un établissement public comme le nôtre ne peut pas dire que la transition écologique est secondaire alors qu'on a connu, cet été, des annulations pures et simples. Ce sont ces aides que nous essayons de calibrer.

Pourquoi existe-t-il des tiraillements ? Les questions que le sénateur Bargeton doit clarifier dans les six prochains mois, de mon point de vue, n'ont pas été creusées par l'administration de l'État, qu'il s'agisse du ministère de la culture ou du ministère des finances. Sentant l'arrivée d'amendements parlementaires à l'Assemblée nationale, certains ont dégainé. C'est humain. Je l'ai regretté, ce n'est pas la peine d'y revenir. On est passé à une autre phase, mais ce n'est pas souhaitable dans la gouvernance du CNM. J'ai dit que tout ce qui affaiblissait le CNM affaiblit en réalité la filière.

S'agissant de la place des collectivités territoriales, nous avons une action très déterminée pour signer des conventions et des contrats avec les régions et les métropoles. Nous avons une toute petite équipe pour cela. C'est un peu soumis à la bonne volonté des élus que je rencontre. Cela a fonctionné pour Clermont-Ferrand, c'est en train de fonctionner avec Montpellier ou Le Havre. J'ai signé avec la région Centre. Cela fonctionne bien, et c'est un levier fondamental.

Pour terminer, je pense qu'il faut sérier les sujets : si on repart sur les questions de légitimité, je pense que l'on va perdre du temps. En clair, j'ai entendu Alexandre Lasch dire qu'on ne remettait pas en cause l'idée d'une contribution des entreprises à la diversité : tant mieux ! Il faut que l'aval finance l'amont et, techniquement, aller voir comment cela se passe, sans tuer ou affaiblir certaines entreprises, y compris dans le *streaming*, dont on a besoin pour créer de la valeur. Le CNM ne souhaite pas affaiblir qui que ce soit dans la musique européenne.

Existe-t-il des moyens juridiques pour cibler tel ou tel secteur plutôt qu'un autre ou tel segment plutôt qu'un autre, sans créer de rupture d'égalité ? Comment déterminer l'assiette de taxation sur le gratuit ? Il faut considérer le payant, qui est un mode vertueux, sans négliger le gratuit, qui est moins vertueux. Comment faire ? Il existe un précédent, comme la taxe YouTube du CNC, probablement avec des faiblesses juridiques que je ne connais pas.

Il ne suffit pas, selon moi, d'abaisser un abattement pour créer *ipso facto* une source de financement pour le CNM, mais ce sont des questions de législation fiscale. La

qualité de membre de la Cour des comptes du sénateur Bargeton augure bien de la conclusion de ce travail. C'est un travail technique qu'il faut réaliser, et le CNM est à votre disposition pour cela.

Enfin, on parle de 20 millions d'euros pour une filière qui pèse 10 milliards d'euros. Trois cent mille personnes en tirent des revenus. Vingt millions, c'est l'épaisseur du trait. Si on le fait en 2023, on aura vraiment donné sa pleine ampleur à la loi que vous avez votée il y a trois ans.

**M. Alexandre Lasch.** – Quelques compléments en réponse à M. le sénateur Bargeton sur la place de la création française dans la consommation. Nous observons ces éléments avec intérêt. Cela donne une indication par rapport au classement des meilleures ventes. Depuis l'avènement des plateformes de streaming, dix-sept à dix-neuf des vingt meilleures ventes de l'année concernent des artistes français, produits en France et chantant en français. Sur un top 50 000, qui représente l'essentiel de la consommation, 80 % du streaming est porté par des titres de moins de dix ans – donc des titres récents qui font l'actualité musicale –, dont 62 % sont produits en France. C'est là un vrai motif de fierté pour la création française de musique par rapport à d'autres industries culturelles, qui démontre l'extrême dynamique de la création locale. Lorsque le public a le choix, il se tourne en priorité vers la chanson française.

Pour répondre à M. le sénateur Hugonet à propos de la rémunération des musiciens, je tiens à signaler qu'après une dizaine d'années de débats dans la filière, nous avons conclu avec les partenaires sociaux et les organismes de gestion collective représentant les artistes un accord majeur, en mai dernier, portant sur la garantie de rémunération minimale. C'était une commande du législateur qui remonte à 2016. Je ne reviens pas sur les débats compliqués qui se sont ensuivis, mais nous sommes parvenus à un terrain d'entente, qui marque le début d'une relation apaisée avec les musiciens sur la question de leur rémunération, dans le cadre des exploitations en *streaming*. Ce sont là des éléments positifs à cet égard.

**M. David El Sayegh.** – S'agissant de la part du local, je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit Alexandre Lasch : localement, la chanson française ou la production locale fonctionnent plutôt bien, mais l'enjeu n'est pas tellement local. Les quotas remplissent leur rôle, monsieur le sénateur. Je me souviens que le sénateur qui, en 2016, était en charge de la loi sur les quotas nous avait expliqué qu'on avait créé une usine à gaz. L'usine à gaz a permis d'augmenter de 15 % le nombre d'artistes francophones exposés en cinq ans !

L'enjeu, comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur, n'est pas tellement local, mais se situe ailleurs. Il y a là encore énormément de progrès à faire. La balance commerciale de la Sacem est déficitaire. On envoie environ 120 millions d'euros à l'étranger vers les sociétés représentées par des sociétés sœurs, notamment américaines et anglaises, et on reçoit 80 millions de l'étranger. C'est cela qu'il faut combler. C'est aujourd'hui tout l'enjeu.

Un autre chiffre permet de toucher du doigt la problématique de l'export, qui représente 9 % des revenus de la Sacem. Pour notre homologue britannique, c'est 30 %, et 25 % des revenus de notre homologue suédois. Nos homologues coréens sont quant à eux très contents car – qui l'eut cru ? – les artistes chantant en coréen peuvent remplir aujourd'hui plusieurs Stade de France. On en aurait tous ri il y a dix ans si on nous avait dit cela. Discutez avec les enfants de la musique qu'ils écoutent et des biens culturels qu'ils consomment : ce ne

sont pas les États-Unis qui les font rêver, mais la Corée et le Japon. C'est toute cette culture qui a déferlé chez nous – et ils ont du talent !

Il faut donc saluer l'action qui a été menée par ces pays. Ce n'est pas par hasard si ces artistes rencontrent aujourd'hui le succès. Il existe l'équivalent d'un Bureau Export dans ces pays, qui ont investi et qui récoltent aujourd'hui les fruits de leurs investissements. On est capable, en français ou dans d'autres langues, de faire la même chose. On a des artistes qui s'exportent, même en français. La langue n'est pas une barrière. L'enjeu, pour nous, grâce au numérique, est de pouvoir faire rayonner nos artistes au-delà de nos frontières.

**M. Guilhem Cottet.** – J'aimerais ajouter un point à propos de la production locale et de la diversité. Les deux doivent en fait être liées. On parle de production locale en l'opposant à la production internationale. Les chiffres sont assez divergents selon les sources. Je me souviens d'une étude du CNM, sortie l'année dernière, sur le user centric, qui faisait état, sur Spotify, d'une part de marché à l'international de 60 %.

Tout ceci légitime le fait que le CNM doit s'emparer de l'observation impartiale de la filière et produire des études consensuelles. Pour cela, il faut effectivement un financement.

S'agissant de la diversité, on se réjouit tous que la musique française soit présente dans le top 20 ou le top 100 mais, ce qui nous importe, c'est la diversité des esthétiques. Parmi les esthétiques, il y en a qui font appel aux musiciens. On peut effectivement beaucoup capitaliser sur des esthétiques qui fonctionnent bien à l'export, du type musique urbaine ou électro. Ce sont des esthétiques aujourd'hui somme toute assez faciles à produire au niveau financier. Cela nécessite très peu de moyens. En revanche, toutes les esthétiques du type classique, jazz, rock ou chanson française sont très peu rémunérées par le *streaming*, dont le modèle favorise la concentration des écoutes autour de certains artistes ou de certaines esthétiques qui sont écoutés de manière très massive. C'est la part de marché d'une esthétique qui produit la rémunération et non l'écoute réelle de l'artiste.

Ce qui nous importe, s'agissant de ces esthétiques, qui coûtent beaucoup plus cher à produire, c'est de faire en sorte qu'elles puissent continuer à être produites. Un label qui n'est aujourd'hui pas suffisamment rémunéré en *streaming* et qui ne bénéficierait pas d'un soutien financier émanant du CNM, par exemple, ne serait pas en capacité de poursuivre cette activité.

La question de savoir si on est pro ou anti-rap ou autres ayant été posée, je vous le dis tout net : j'ai chez moi autant de labels de rap que de labels classiques. La question est de savoir si on est en mesure de créer un mécanisme redistributif qui va permettre à ces esthétiques moins favorisées sur le *streaming* de survivre. C'est une question largement partagée, les artistes-interprètes et les musiciens étant également concernés, tout comme les labels ou la diffusion. Nous devons tous faire en sorte que toutes les esthétiques, puissent continuer à être produites. Elles ne rapporteront pas toutes le même revenu mais, néanmoins notre diversité dépend de la capacité à percevoir un revenu qui sera ensuite réinjecté dans la production et permettra entre autres choses à nos productions classiques d'être produites à l'étranger.

**M. Laurent Lafon, président.** – La parole est aux commissaires.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Beaucoup de réflexions ont été émises, notamment à propos de l'idée de maison commune, qui est certes commune, mais pas complètement, les questions d'équité territoriale et de choix d'accompagnement des collectivités territoriales créant finalement de la dysharmonie ou de la désunion dans certains territoires.

On a vu aussi, par échanges médiatiques interposés, que l'unité n'était pas toujours au rendez-vous quand on devait défendre son propre pré carré. Il reste donc encore quelques questions à régler.

Le modèle économique s'est monté à un moment où un certain nombre de sujets n'existaient pas. Or les défis sont énormes : ressources humaines, cachets, développement durable. Ce sont des coûts importants qui vont s'imposer à la filière, comme le décret son, pour ne parler que de celui-là, ou les questions assurantielles. Je pense aux festivals, avec les problématiques climatiques ou sanitaires, ainsi qu'à tous les problèmes de fonctionnement, de fluides, de matières premières, etc.

On voit bien que la question des surcoûts risque de fragiliser l'existence même du CNM s'il n'a pas les moyens de répondre et de sécuriser la présence et la diversité des acteurs dans les territoires. Ce sujet déborde le cadre du fonctionnement et les échanges que nous avons autour de la taxe *streaming*. On est là face à une structuration de l'accompagnement qui répond à tous les objectifs identifiés au départ dans le texte de loi sur la création du CNM.

Vous n'avez pas parlé du défi que constituent les jeux Olympiques de 2024. On entend dire que vont s'y ajouter des considérations budgétaires à propos du renchérissement des coûts de sécurité, etc., et de raréfaction d'un certain nombre de ressources humaines. On doit avoir des perspectives budgétaires pour 2023, mais le débat prend déjà en compte la question de 2024.

Par ailleurs, l'observation doit être impartiale. Dans le cas contraire, on arrive aux polémiques actuelles et on n'est pas en capacité de défendre à terme un véritable budget d'accompagnement et de structuration des aides pour 2023-2024 et pour la suite. Or la filière a besoin d'être accompagnée.

Enfin, ma dernière question porte sur l'éducation artistique et culturelle, qui faisait partie des missions du CNM. Je reconnais que cela n'a pas été simple depuis la création de celui-ci. Il n'empêche que le discours est plutôt taiseux sur le sujet. Pour le coup, l'éducation artistique et culturelle concerne aussi l'accès à la diversité musicale dans tous les territoires pour le public adulte de demain. C'est un sujet qui peut également conditionner la réussite du CNM.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je tiens à préciser que Sonia de La Provôté est présidente du groupe d'études sur les festivals.

**Mme Sylvie Robert.** – Au préalable, je voudrais d'abord saluer l'action du CNM, que nous avons défendu et soutenu. Nous avons voulu transformer le CNV en CNM, et je crois que nous partageons la même ambition. La ministre a précisé que le CNM n'aurait pas de problèmes de financement. Peut-être conviendra-t-il de prévoir à ce sujet une solution transitoire pour 2023, plutôt qu'inscrire la réforme du CNM dans le PLF. C'est un peu différent.

L'important est de défendre l'intérêt général et la capacité de tous les acteurs de la filière à être solidaires, à pouvoir travailler sur la redistribution et sur la question du partage de l'investissement et de la valeur ajoutée, qui doit être au rendez-vous pour atteindre l'ambition du CNM.

Ce n'est pas anodin, et il faut en avoir conscience. Les polémiques sur le rap n'ont rien apporté. Cela n'aurait pas dû arriver dans le débat public, et cela ne sert pas la cause que nous défendons tous depuis le début au Sénat.

Je vous poserai quant à moi trois questions précises.

Tout d'abord, je trouve que la question de l'observation et de la remontée des données est absolument centrale. Comment se déroule le processus ? Existe-t-il des garde-fous ? Comment garantissez-vous à la fois la fiabilité, la sincérité et l'objectivité des données ? C'est un point méthodologique extrêmement politique.

Par ailleurs, êtes-vous tous d'accord, si taxe sur le *streaming* il y a, pour taxer les plateformes ? Certains pourront estimer que les abonnements risquent d'augmenter. Quand on voit le décret relatif aux services de médias audiovisuels à la demande (Smad) et ce qui se passe dans l'audiovisuel aujourd'hui, ce n'est pas du tout le cas.

Enfin, il s'avère que je suis rapporteure pour avis sur le budget « Spectacle vivant ». Lors de nos auditions, une certaine tension est apparue autour de la question des festivals qui relèveraient du CNM et ceux qui relèveraient du Fonds festival. Comment remédier à cette tension, que l'on peut regretter ?

J'attends pour ma part une vision stratégique de la part de l'État afin qu'il puisse revenir sur des fondamentaux, mais la question de la diversité et de l'émergence constitue aussi un sujet stratégique. J'imagine que le rapport de Julien Bargeton va l'y aider. J'espère que, lorsque nous nous retrouverons, nous pourrons nous appuyer sur une vision un peu plus claire du Gouvernement sur la question.

**Mme Alexandra Borchio Fontimp.** – Monsieur le président du CNM, vous avez récemment tiré la sonnette d'alarme au sujet du spectre des déserts musicaux. Après plus de deux ans de pandémie, nous nous attendions à ce que le retour des festivals rime avec une liberté pleinement retrouvée. Dans les Alpes Maritimes, par exemple, le département a offert 500 spectacles, notamment dans les communes rurales, pour soutenir la culture et divertir les habitants.

Vous avez souligné une baisse de fréquentation, avec des inquiétudes sur la saison des festivals 2023. Vous avez par ailleurs évoqué un observatoire de l'analyse. Comment expliquez-vous cette baisse de fréquentation, et quels sont vos leviers pour parvenir à une reprise de la fréquentation ?

Par ailleurs, le *Market Centric Payment System* (MCPS) consiste à répartir les revenus aux ayants droit en fonction de leurs parts de marché. Ce sont donc les artistes les plus écoutés qui seront les plus favorisés. Deezer suggère quant à lui de passer à un système plus équitable, selon lui, le *User Centric Payment System* (UCPS). Celui-ci rémunérerait uniquement les artistes écoutés par les abonnés des plateformes. Cela permettrait de rémunérer plus justement les artistes les moins écoutés, mais également de redonner des couleurs à la diversité musicale.

Que pensez-vous de cette proposition ? Va-t-elle selon vous produire les effets escomptés ?

**M. Jérémy Bacchi.** – Je ne reviendrai pas longuement sur la question de la taxe affectée, mais j'en dirai quand même un mot. Je partage pleinement l'idée de partir des besoins de la filière et d'adapter ensuite les moyens aux besoins. Si, comme vous le dites – et je ne suis pas loin de partager cet avis –, les besoins s'estiment à 50 millions d'euros, on a un trou dans la raquette de 20 à 25 millions d'euros. Nous défendons donc l'idée d'une taxe de 1,5 % sur l'ensemble des plateformes.

En second lieu, j'ai rencontré nombre de festivaliers, à la fin de l'été, qui ont été profondément touchés par le manque de personnel en capacité d'organiser les festivals par rapport à la période Covid et à des reconversions professionnelles. J'aurais aimé connaître votre sentiment sur ce secteur fragilisé. Quelles pourraient être les pistes de travail pour permettre le maintien des plus petits festivals ou des festivals de taille moyenne, qui ont les plus grandes difficultés à recruter, voire à se tenir ?

Enfin, la question de la diversité a été évoquée à plusieurs reprises. N'y a-t-il pas à ce sujet un travail pédagogique à réaliser en amont pour permettre à un certain nombre de musiques de pouvoir trouver leur public ? Lorsqu'un nouveau chanteur apparaît, il ne vient pas empiéter sur d'autres styles musicaux, il se surajoute aux autres. N'existe-t-il pas des pistes de réflexion en ce sens afin, dès le plus jeune âge, d'éveiller très largement à l'ensemble des styles musicaux ?

**Mme Laure Darcos.** – Avez-vous eu des retours concernant le rapport conjoint qui a été réalisé par l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et l'Inspection générale des finances (IGF) ? Vous avez tous été sollicités, moi aussi, ainsi que le président Lafon. Existe-t-il encore des choses à améliorer ou pensez-vous qu'on pourrait arriver à trouver un juste équilibre entre ce qui a été fait dans le cadre de la proposition de loi de Patrick Chaize sur les produits reconditionnés et vos rémunérations ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Trois années plus tard, j'avoue ma consternation de constater qu'on n'a toujours pas avancé sur le mode de financement du CNM. Jean-Raymond Hugonet, à l'époque rapporteur de la loi, l'a rappelé avec force et à juste titre. Je me revois encore dans l'hémicycle, avec les interventions des uns et des autres, affirmer notre soutien à la création du CNM, en pointant du doigt l'écueil que représentait l'absence d'un financement identifié. Je veux bien que la Covid ait perturbé un certain nombre de fonctionnements, mais tout de même ! Deux ministres plus tard, on n'a toujours pas de modèle sur lequel s'appuyer.

Je veux à mon tour saluer le travail du CNM pendant cette période de crise. Certes, vous avez été financé par le ministère dans le cadre du plan d'urgence, il faut le souligner, et vous n'avez pas manqué de fonds à redistribuer, mais enfin ! Vous avez fait votre travail et avez prouvé votre utilité dans la structuration de la filière.

Je me rappelle qu'à l'époque où s'est créée la taxe sur les plateformes, notamment la taxe YouTube pour le cinéma, nous avons alerté le Gouvernement sur le fait qu'il serait utile d'en affecter une à l'ensemble des industries culturelles, la musique compris. Nous avons eu à nouveau ces débats lors de la création du CNM. Il faudra poursuivre la réflexion sur la taxation des plateformes, cela me semble tout à fait légitime.



S'agissant du financement et de la gouvernance de la filière, qui renvoie au rôle du ministère, comment travaillez-vous avec la direction de la musique ? Vous avez souligné qu'un certain nombre de points n'ont toujours pas été clarifiés. Or on les avait mis sur la table lors des débats qui ont présidé à la création du CNM. On a eu aussi l'occasion de le redire à Franck Riester lors des débats budgétaires. Je l'ai moi-même fait savoir en tant que présidente de l'Association française des orchestres, il y a quinze jours, à notre ministre de la culture. Il serait fort utile de joindre nos efforts pour avancer sur la question des musiques de patrimoine et de création.

S'agissant de la taxe sur la billetterie d'entrée, je rappelle l'exception que prévoit la loi s'agissant des orchestres, dans la mesure où ils relèvent de subventions publiques à 80 %.

Le Parlement aura sûrement un rôle de clarification à jouer. Julien Bargeton, qui se lance dans cette mission, devra nous aider à avancer. Je rappelle que la mission sur l'art lyrique et la mission sur les orchestres sont au point mort. Les comités de pilotage devaient se poursuivre. Ils n'ont toujours pas repris leurs travaux, alors qu'ils avaient été installés par Roselyne Bachelot. Tout est lié dans cette histoire. Tout cela a besoin d'être clarifié, et il est nécessaire d'avoir un vrai plan pour la musique.

**M. Pierre Ouzoulias.** – En écoutant le débat sur la taxe affectée, j'ai eu l'impression de revivre celui sur la redevance, qui a été tranché par le Gouvernement, celui-ci ayant considéré que les fonds d'aide à l'audiovisuel public devaient être reversés dans le budget général. Je ne sais si c'est votre lettre de cadrage, cher Julien Bargeton mais, si c'est le cas, il faut travailler autrement.

Quant au débat sur la redevance, je regrette vivement, au même titre que le président de la commission, qu'on n'ait pas eu un débat de fond sur le mode de financement du service public de la culture : qui le finance et comment ? Est-ce le seul usager qui finance la culture ou est-ce l'État, sur l'impôt, avec une assiette la plus large possible, qui le finance ? C'est plutôt ma conception du service public. Dans ce cas, il faut trouver une solution pour que personne ne puisse échapper à l'impôt. Je pense bien évidemment aux plateformes et aux GAFAM, car il existe une distorsion de concurrence que vous n'allez pas régler par une taxe affectée. Il y a là un vrai problème de politique publique.

Par ailleurs, le parlementaire que je suis est fatigué d'avoir à discuter tous les ans, au moment du budget, d'une vingtaine ou d'une trentaine de taxes affectées pour la culture. Le ministère de la culture est celui qui a le plus grand nombre de taxes affectées, ce qui ne donne plus aucune visibilité politique au budget de la culture.

Il existe des programmes d'opérateurs, des financements d'opérateurs, mais où est le programme de la culture ? Où sont ses ambitions ? On nous renvoie à chaque opérateur : je pense que ce n'est pas une bonne solution.

**M. Jacques Gasparrin.** – Si le développement durable et l'environnement ne sont pas une priorité, le CNM doit favoriser en tout cas la contribution de la musique à cette protection. Quelles sont les modalités concrètes et le bilan de cette action ?

Par ailleurs, le Sénat étant la chambre des territoires, j'aimerais savoir quelles sont les forces et les faiblesses des relations avec les collectivités locales, les difficultés, connaître

la modalité des échanges, notamment financiers. Quel appui le CNM tire-t-il de cette relation ? Quel appui pratique fournit-il aux collectivités locales ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Pour faire écho à un certain nombre de remarques, et singulièrement celle de Pierre Ouzoulias sur l’impact d’une taxe, quelle qu’elle soit, qui de l’usager, du diffuseur ou de l’éditeur va la payer ? C’est un point important dans la réflexion qui va s’ouvrir dans les semaines et les mois à venir.

**M. Jean-Philippe Thiellay.** – S’agissant tout d’abord des questions de Mmes de La Provôté et Robert, l’étude de l’observation est un point extrêmement important, qui avait constitué une des explications de la création du CNM.

Concrètement, la direction des études et de la prospective est issue pour l’essentiel des forces du Bureau Export et du CNV. Elle comporte une dizaine de salariés. Nous nous concertons de manière assez systématique sur la méthode. On a besoin des données des professionnels. En matière de taxe sur la billetterie, c’est automatique et cela relève de la déclaration de la billetterie. On consolide donc les données que notre système d’information a permis de collecter.

En revanche, dès qu’on a une étude plus qualitative sur l’*user centric*, sur la manipulation des *streams* ou sur la diversité, on a besoin des professionnels. N’étant ni un service fiscal ni l’Insee, nous nous concertons sur la méthode plus ou moins facilement, et on essaye de maintenir cette confiance indispensable à la crédibilité de l’étude.

Concernant l’*user centric*, on s’est appuyé sur un prestataire externe, les choses étant extrêmement compliquées. C’est un cas de figure qui ne s’est pas reproduit, et l’étude sur la manipulation des *streams* se fait totalement en interne.

L’exemple est très intéressant. Mme Bachelot, en débat, à l’Assemblée nationale, je crois, nous avait confié cette mission sur la manipulation des *streams*. Nous avons mis un an et demi à nous mettre d’accord. J’ai failli, en tant que président du CNM, siffler la fin de la partie à plusieurs reprises. C’est vendredi dernier, tardivement, que nous avons finalement fini par recueillir les données, alors que je m’apprêtais à dresser un constat d’échec sur le fait qu’il n’existait pas de transparence.

Certains acteurs ont joué le jeu tout de suite, comme Qobuz, Deezer, Believe. En revanche, d’autres ont traîné les pieds, se sont renvoyé la balle, ont dressé des rideaux de fumée. Finalement, nous avons les données et nous allons pouvoir travailler, grâce aussi à l’aide du SNEP, que je salue.

C’est un enjeu fondamental : les organisations professionnelles, les syndicats ont un rôle d’observation qu’ils se sont construit parce que cela n’a pas intéressé grand monde au sein de la sphère publique pendant des décennies. C’est le Bureau Export qui se chargeait des certifications export. Nous avons repris cette tâche. Le SNEP qui organise les certifications relatives aux disques d’argent, etc., et il le fait très bien. Dès lors qu’il existe un établissement public qui détient cette mission d’observation, il faut qu’on travaille pour pouvoir donner les résultats en tant que maison commune de la musique, car il existe des dispositifs qui en découlent, comme l’accès à des crédits d’impôts ou à des aides publiques. Il est un peu gênant, sur le principe, que des aides publiques ou des crédits dépendent de certifications données par des organisations privées – sans remettre en cause la qualité de ce travail, qui s’est construit pas à pas.

S'agissant du MCPS et de l'UCPS, l'étude faite à la demande de Franck Riester est sortie en janvier 2021. Elle portait sur la question de ce qui se passerait demain si on passait en *user centric*. Cette étude montrait que cela provoquerait des mouvements d'esthétique marginalisés en termes d'écoute, sans changer les choses. Augmenter de 25 % la rémunération d'une esthétique très peu écoutée représente peu. C'était une photographie, mais le marché du *streaming* se développe, et une photographie est moins intéressante qu'un film.

Il faut continuer à étudier le sujet, tout en observant qu'il s'agit de relations contractuelles privées entre des plateformes, des fournisseurs de données et des labels. Je ne suis pas sûr de ce que peut faire l'établissement public, voire le législateur, en se mêlant de relations contractuelles de ce type. On en est là, et j'avoue que, depuis l'étude de janvier 2021, il n'y a pas eu de suite, si ce n'est la manipulation des *streams*, qui sortira d'ici le début du mois de décembre.

Quelques mots sur les festivals. Oui, il existe des vraies craintes pour tous les motifs que j'ai indiqués, en termes de diversité et d'offres. Vous m'avez interrogé sur la baisse de la fréquentation. Je pense que les facteurs sont multiples, à commencer par une offre très abondante en 2022 du fait des reports. Des festivals ont jugé qu'ils s'en sortiraient mieux économiquement s'ils allongeaient leurs propositions. Or ils ont plutôt eu tendance à aggraver la situation, sauf pour les plus gros, qui ont écrasé les autres.

On a assisté à une suroffre de payants, voire de gratuits. Des groupes que je ne vais pas citer ici on fait 30, 40, 50 dates, y compris dans des manifestations locales subventionnées par des communes, des départements ou des régions, faisant concurrence à des manifestations payantes. Je l'ai vécu dans le Sud.

Offre abondante, perte de lien avec le public : c'est la même chose avec le cinéma, le théâtre, alors même que les restaurants sont assez pleins. On a perdu l'habitude d'acheter des billets, peut-être pour des questions de prix. Les festivals engendrent des déplacements, des frais d'essence, etc.

Pour 2023, j'ai entendu le président du Prodiss dire, il y a quelques semaines, qu'un réexamen du modèle était nécessaire pour savoir quoi proposer, à quel public, pour quelle qualité, sûrement pour éviter de soumettre la même chose que le voisin, à 100 kilomètres de là. Cela pose aussi des problèmes de transition écologique : si vous devez faire 100 kilomètres pour voir l'artiste que vous aimez, le bilan carbone ne va pas être bon. On est donc là dans une certaine quadrature du cercle.

Quant aux festivals, à leurs liens avec les Drac et, au-delà, aux questions posées par Mme Morin-Desailly et M. Bacchi, on n'y est pas de mon point de vue, non seulement en matière de festivals mais aussi, plus largement, d'articulation entre l'opérateur et le ministère. Pendant longtemps, le ministère a été réservé sur la création d'un opérateur de la musique. Il y avait, d'un côté, la musique subventionnée, noble, à laquelle on s'intéressait et, de l'autre, les musiques actuelles, largement privées, auxquelles on ne prêtait pas attention.

La loi d'initiative parlementaire, avec l'accord du Gouvernement, a permis de créer le CNM, mais cela n'a pas réglé toutes ses ambiguïtés. Je pense qu'il faut aujourd'hui se poser les questions qu'on se serait posées en 2020. Le ministère de la culture, qui est notre direction de tutelle – et je le dis avec mon devoir de réserve – doit jouer dans certains domaines un rôle stratégique, déterminer les objectifs, la façon de les évaluer, de sanctionner

leur non-respect, bref faire de la politique en faveur du secteur musical, plutôt que gérer la subvention ici ou là.

Pour ce qui est des festivals, j'ai la faiblesse de penser qu'en 2021, avec les fonds mis en place par le ministère, nous avons bien travaillé avec les Drac. Elles connaissent le terrain. Il n'y aura pas de délégation territoriale du CNM, ce n'est pas possible, et on doit travailler avec les directions régionales.

En 2021, nous avons géré les crédits de tous les festivals, y compris classiques. Pour que les Drac ne se sentent pas écartées, nous avons transformé nos méthodes de travail afin que la commission festivals examine tous les dossiers d'une région en même temps. La Drac était là. On a régionalisé nos ordres du jour. Certes, nous gérons les crédits, mais il est normal qu'un opérateur opère. Les Drac apportaient leur propre regard. En fin d'année dernière, les états généraux des festivals sont parvenus, pour des raisons que je n'ai pas tellement envie de qualifier, à un arbitrage différent en attribuant les festivals dans le champ de la taxe au CNM, et les festivals classiques aux Drac.

Toutefois, il n'existe pas de commission dans les Drac. Or nous nous concertons et votons les conditions en conseil d'administration. Elles sont publiées. Ce sont des commissions de professionnels qui examinent les dossiers et proposent les aides, que l'établissement délivre ensuite. Je crois que c'est une bonne manière de travailler. L'arbitrage qui a été rendu en décembre 2021 lors des états généraux des festivals – que j'applique naturellement – était un arbitrage administratif, mais non conforme à l'intérêt de la filière ni, peut-être, des Drac.

S'agissant des relations avec les collectivités territoriales, nous avons mis 3,5 millions d'euros en plus des autres interventions. Je fais le tour des régions, en présence des Drac, pour proposer de signer des contrats tous différents. À Clermont-Ferrand, on fait de la musique, de l'image et de la formation professionnelle. Dans la région Centre, c'est autre chose, etc. Il n'y a donc pas de guichet unique, mais un effet de levier. Étant donné l'état des finances locales qu'on annonce, je ne sais quel sera le succès de cette démarche, mais cela permet vraiment de faire plus avec les acteurs locaux, sans créer de machine administrative, puisque c'est en général le CNM et la petite équipe de quatre collaborateurs qui gèrent ces crédits. C'est assez simple et léger. Nous sommes à la disposition des élus pour développer cette action, qui me semble aller dans le sens des acteurs de la musique et être adaptée aux réalités de chaque région.

S'agissant du prix de l'abonnement, je pense que les plateformes n'ont pas encore trouvé le modèle économique. Avoir accès à 100 000 titres supplémentaires tous les jours pour 9,90 euros ne représente pas le juste prix. Le problème vient du fait qu'il existe des abonnements en *streaming* vidéo, de presse digitale, etc. C'est sûrement une question d'élasticité, mais je pense qu'une taxe sur un chiffre d'affaires national de 1,5 % ne peut pas être l'argument pour augmenter les prix. Il existe bel et bien une question de prix, mais elle n'est de mon point de vue pas liée au projet de taxe.

**M. Olivier Darbois.** – Lorsque nous parlons de la taxe streaming, nous parlons de quelques centimes sur des abonnements d'une dizaine d'euros. Ne vous y trompez pas : l'augmentation de ces abonnements est déjà sur le bureau des boards des grandes plateformes, taxe ou non. Vous allez voir les abonnements augmenter dans les mois qui viennent. Nous proposons une assiette large, avec une taxe très minimale.

Quant aux festivals, le bilan est compliqué. Tous les artistes qui n'ont pu tourner en 2020-2021 se sont reportés sur 2022, voire sur 2023, créant un embouteillage jamais vu et une offre énorme. L'euphorie de la sortie de crise a certainement produit chez les organisateurs une envie de rattraper un peu le temps perdu, d'augmenter le nombre de journées de festivals, d'en créer d'autres.

Les études ont montré qu'il existait 17 % de nouvelles créations, journées comme festivals. Personnellement, je trouve que c'était un peu prématuré. On n'envoie pas un sportif en convalescence en finale d'une coupe du monde. Il fallait certainement y aller progressivement. Bien entendu, cela a créé de l'inflation, avec des prestataires qui n'étaient pas tous au rendez-vous étant donné l'abondance de demandes.

Vous l'avez par ailleurs souligné, énormément de personnels ont quitté nos métiers. Pourquoi ? Au bout de deux ans de crise, sans horizon, une grande partie des cadres et des techniciens spécialisés ont tout simplement quitté nos métiers. Il va falloir travailler avec le CNM et aller dans les écoles pour faire renaître cette envie. Les modèles économiques du spectacle vivant sont extrêmement fragiles et compliqués. Il faut énormément de passion pour faire ces métiers. Je pense que, grâce au CNM, nous parviendrons à donner aux jeunes l'envie de rentrer dans nos métiers, même si nous ne récupérons pas les cadres d'un certain âge, qui sont partis définitivement selon nous.

S'agissant du baromètre et des études, une des vertus de la taxe fiscale sur la billetterie est de servir d'outil d'observation. Il est plus simple de partir de l'existant. L'obligation pour chacun d'assumer cette taxe conduira à un outil extrêmement performant. Dans le passé, les outils qui ont été mis en place par le ministère de la culture ont souvent été très compliqués à déchiffrer et manquaient de rationalité. Nous devons tout déclarer à tout le monde. Il conviendrait donc d'avoir un établissement centralisateur. Le CNM se propose de jouer ce rôle. C'est dans sa mission. Nous sommes totalement favorables à des études d'observation menées par le CNM, qui est indépendant.

Concernant les aides, le CNM est très efficace face aux Drac, qui le sont peut-être un peu moins. On leur demande beaucoup, mais elles doivent aussi faire des choix qui ne sont pas forcément motivés par des critères, là où ceux-ci existent au CNM, même s'ils sont certainement perfectibles.

On a posé la question de 2024. Nous avons subi le Bataclan, les grèves, les gilets jaunes, puis la crise du Covid et l'inflation. En 2024, nous allons avoir les jeux Olympiques. Nous ne pourrons accéder aux grands équipements, et les grands concerts et les grands festivals ne pourront se déployer de juin à septembre. Quand j'ai commencé ce métier, il existait deux stades par saison. Très souvent, c'était pour Johnny Hallyday. Aujourd'hui, on a une dizaine de Stade de France par saison. Toutes les séances sont complètes à 98 %. Les stades des territoires suivent également.

Les festivals subiront le même sort. Pourquoi ? Les événements sportifs vont bien entendu préempter les capacités de production, les prestataires techniques, les forces de police nationale, ainsi que les services de sécurité privés. De juin à septembre, nous n'aurons donc pas la capacité de nous déployer. Notez-le, parce que cela va affecter le rendement de la taxe fiscale de façon drastique.

**M. David El Sayegh.** – Le CNM a beaucoup fait en matière d'observations, mais il dépend des informations que lui fournissent les plateformes. Je vais être très clair : si on ne

force pas d'une certaine manière les plateformes à renseigner et à communiquer ces informations, nous dépendrons toujours du bon vouloir des dites plateformes.

Si le CNM a rencontré des difficultés pour mener son étude sur les faux *streams* et la manipulation des *streams*, c'est parce qu'il n'avait pas d'informations précises. Demain, si on veut vraiment un observatoire de la diversité sur les plateformes, il va falloir que celles-ci renseignent très précisément ces éléments, comme le font les médias traditionnels.

On parle de fond de catalogue. Un titre qui rejoint le fond de catalogue a plus d'un an. Peut-on raisonnablement comparer un titre des Beatles, sorti dans les années 1960, avec un titre qui est sorti il y a un an et demi, alors qu'ils sont rangés dans la même catégorie aujourd'hui ? C'est ce degré d'analyse dont nous disposons. On a donc absolument besoin que ces informations soient renseignées. C'est mieux si cela est fait spontanément, mais s'il est nécessaire de réguler pour que les plateformes renseignent ces informations, il convient de le faire. C'est essentiel.

Pour répondre sur la taxe *streaming*, il existe deux paramètres à prendre en considération. En premier lieu, toutes les plateformes n'évoluent pas dans le même secteur. Certaines ne dépendent et ne vivent que de la musique. D'autres entités constituent un produit d'appel, dans de grands groupes qui font bien autre chose que de la musique.

On dit que les prix des abonnements vont augmenter. Je ne partage pas cet avis. J'observe que le revenu moyen de l'utilisateur du *streaming* musical a baissé depuis cinq ans. Il était à 7 euros, il est à peine à 5 euros aujourd'hui. Pourquoi ? Tout d'abord, il y a eu une stagnation du prix facial mais, surtout, on a assisté à un développement d'offres alternatives – offre étudiante, offre famille, *bundle*, six mois gratuits – que, bien évidemment, ces plateformes répercutent sur les titulaires de droits. Le *streaming* est compliqué. Ce n'est pas simplement un prix que l'on montre. Il existe beaucoup de formulations et beaucoup d'offres. Il faut être très vigilant, mais je ne pense pas que cela entraînera une augmentation du prix. Je partage l'analyse de Jean-Philippe Thiellay sur ce point.

*Market centric* ou *user centric*, c'est la même chose : Deezer nous a vanté les vertus d'*user centric*. Pourquoi pas ? Toutefois, il faut pouvoir vérifier si cela crée vraiment plus de diversité. Il est vrai qu'on a aujourd'hui une loi de Pareto exacerbée en matière de *streaming*. Aujourd'hui, d'après une étude réalisée par l'autorité britannique de la concurrence, 1 % des titres font 80 % des *streams*. En 2020, plus de 50 millions de titres étaient disponibles sur les plateformes. À peine 4 millions ont été « streamés » au moins une fois, 1 %, soit environ 40 000, représentant une volumétrie de 80 % des *streams*. Cela fait quand même 40 000 titres, mais c'est une vraie question.

Pour y répondre, il faudrait suivre les choses pendant un an, voire deux ans, et réaliser un comparatif. On ne peut le faire par échantillonnage, parce que cela se mesure au titre, mais aussi au catalogue. Très sincèrement, on a besoin de données robustes de la part des plateformes. On ne peut se contenter de ce qu'a fait Deezer en appliquant un coefficient pour augmenter la valeur ou l'abaisser. Ce n'est absolument pas la méthode à suivre.

S'agissant de la baisse des fréquentations, la Sacem constate un nombre important de séances occasionnelles, menées par des petites structures, qui baissent de manière drastique et qui contribuent à la collecte de droits d'auteur de manière significative. C'est donc un sujet de préoccupation.

Enfin, une question a été posée sur la copie privée. Nous attendons aussi le résultat de l'étude. Lorsque j'ai été auditionné, on m'a expliqué qu'il s'agissait d'un dispositif obsolète. Le lendemain, la Cour de justice de l'Union européenne rendait un arrêt qui appliquait la copie privée au *Cloud Computing*. Je n'ai pas aujourd'hui le sentiment, compte tenu des évolutions dans ce secteur, que ce soit un dispositif obsolète. La Cour de justice dit dans son arrêt qu'« *il est du devoir du législateur de préserver une neutralité technologique et de s'adapter en fonction des nouvelles technologies* ». Aujourd'hui, il existe une plasticité de la copie privée qui permet d'appréhender les nouveaux usages.

**M. Alexandre Lasch.** – Mme Robert a demandé si nous souhaitions mettre les plateformes à contribution. Il faut constater que les plateformes ne sont pas un ensemble homogène. On a la chance d'avoir, dans le marché de la musique enregistrée, des plateformes européennes leaders en France. Je parle évidemment de Spotify et de Deezer. On a aussi la chance d'avoir un écosystème très riche de start-up, de plateformes européennes et françaises, qui font vivre la musique et les créateurs. Souhaite-t-on mettre ces acteurs européens davantage à contribution, alors qu'ils reversent déjà 70 % de leurs revenus aux ayants droit, quel que soit le niveau de cette contribution ? Ma réponse est claire : non, car il existe des plateformes – elles ont été citées – qui ne jouent toujours pas le jeu de la rémunération de la création, en particulier musicale, malgré la directive sur les droits d'auteur et sa transposition en droit français. Ce sont en particulier les plateformes de partage vidéo, Facebook, TikTok et les autres.

Mme Morin-Desailly a rappelé que, lors de la création de la taxe sur les services vidéo gratuits, la question se posait déjà de savoir si cette taxe devait ou non profiter à la musique, en parallèle de son apport au CNC. À l'époque, le CNM n'existait pas. Cela n'a donc pu être prévu. C'est le sens de la proposition du SNEP pour que ces plateformes qui, encore une fois, ne rémunèrent pas suffisamment la création musicale, participent et apportent leur juste écot au CNM.

**M. Guilhem Cottet.** – User Centric mériterait presque une autre table ronde. Je vous encourage donc à relancer ce sujet. Nous serons ravis d'y contribuer.

S'agissant de la taxe *streaming*, j'aimerais répéter ce qui vient d'être dit : toutes les plateformes doivent être concernées, autant YouTube que Spotify. Pourquoi ? Prenez la taxe sur la vidéo : tout le monde la paye, de YouTube à Netflix. Si nous décidions de ne taxer que certaines plateformes, elles seraient fondées à invoquer une rupture d'égalité devant l'impôt. Cela nous semble juridiquement risqué. Nous avons bien évidemment toute confiance dans les pouvoirs publics pour expertiser ce sujet et attribuer des mérites et des défaillances aux différentes propositions.

Concernant le scénario de répercussion, notre approche est simple. On a entendu tout et son contraire. On a dit que cela allait être potentiellement répercuté sur les ayants droit, sur les revenus pris en charge par les plateformes – on a un léger doute sur ce point –, ou sur les abonnements. Quel que soit le scénario, personne n'est aujourd'hui en capacité de déterminer le modèle de répercussions. Une chose est sûre : si nous en sommes arrivés à proposer un taux extrêmement bas, c'est pour que cet impact soit indolore, quel que soit le scénario de répercussions, qu'il soit à 100 % ou partiel.

Imaginons, dans le pire des cas, une augmentation de 1,5 % de l'abonnement sur un abonnement à 10 euros. Cela va-t-il vraiment perturber l'équilibre économique des plateformes ? J'exprime ici mes doutes les plus sérieux.

S'agissant de la question des résiliations, argument qu'on a souvent entendu, notamment dans cette période où le coût de la vie augmente et où certains sont amenés à faire des choix, nous n'avons pas constaté de mouvements sur les marchés. On l'a vu un peu au Royaume-Uni, mais la différence tient surtout à la taille entre l'audiovisuel et la musique. Dans l'audiovisuel, en France, si vous voulez avoir accès à l'intégralité du catalogue disponible, vous devez cumuler les abonnements. On est là en effet dans une logique d'exclusivité alors que, pour la musique, un seul abonnement est nécessaire pour avoir accès à l'intégralité du catalogue, à deux ou trois exceptions près.

Imaginons que, dans le pire des cas, le consommateur assume cette répercussion : elle sera minime de notre point de vue, et ne conduira pas à abandonner l'abonnement que l'utilisateur ou la famille a pu souscrire.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour vos interventions et les réponses que vous avez apportées à nos questions. Nous suivons avec attention la question de la musique depuis de nombreuses années. Nous avons été actifs au moment du texte de loi, et nous continuerons à l'être.

Nous travaillerons évidemment avec notre rapporteur, qui deviendra dans quelques jours parlementaire en mission sur ce sujet. Cela n'empêchera pas que la commission avance, la question législative devant se poser à un moment ou un autre. Le vote des parlementaires interviendra alors. C'est dans cet esprit que nous avons voulu essayer de poser les termes du débat, de manière sereine et sérieuse.

Merci à chacun pour sa contribution. Le dialogue se poursuit.

*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 séance est close à 11 heures 50.*

**Mardi 25 octobre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

**Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Rima Abdul Malak,  
ministre de la culture**

*La réunion est ouverte à 18 h 15.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture, pour la traditionnelle audition budgétaire d'automne.

Madame la ministre, votre été a certainement été très chargé, tant les défis que traverse le monde de la culture sont nombreux. Comme vous le savez, notre commission a toujours su nouer des relations de travail particulièrement productives avec vos prédécesseurs, et vos premiers pas en juin me paraissent s'inscrire dans cette atmosphère confiante, mais respectueuse de nos singularités et de nos rôles respectifs.



Je le redis donc, vous nous trouverez toujours à vos côtés pour avancer sur les sujets qui nous tiennent à cœur – et ils sont nombreux. Vous pouvez aussi compter sur nous pour vous alerter sur certaines problématiques, comme l’ont montré, je crois, les travaux de contrôle réalisés par nos rapporteurs au cours des mois écoulés.

Revenons-en aux multiples défis du monde de la culture et aux politiques engagées par votre ministère pour y répondre.

L’irrigation territoriale constitue l’un des axes forts de votre budget, que ce soit en matière de patrimoine ou de création. Le rapport de nos collègues Anne Ventalon et Pierre Ouzoulias sur le patrimoine religieux a mis en évidence les besoins importants des collectivités pour entretenir et restaurer ce patrimoine. Au-delà d’aides financières, elles attendent également de l’État un accompagnement technique. Vous nous direz dans quelle mesure le budget pour 2023 permet éventuellement de répondre à ces attentes.

Nous avons noté avec satisfaction la création d’un fonds d’innovation territoriale, très largement inspiré des propositions de Sonia de La Provôté et de Sylvie Robert, dans le cadre de leur rapport sur le plan de relance en matière de création. Elles appelaient de leurs vœux des outils offrant plus de place à la coconstruction avec les collectivités territoriales. Peut-être pourrez-vous nous en dire plus sur le type et le nombre d’actions que ce fonds a vocation à financer, et pour quel montant.

Que ce soit en matière de création ou d’industries culturelles, au sens large, le soutien de l’État a permis à tous les secteurs d’être préservés durant la crise pandémique. Il faut saluer ici l’engagement des pouvoirs publics qui, très rapidement, ont mobilisé des moyens conséquents pour défendre la création, indemniser les cinémas, soutenir la musique et préserver la presse.

Je le dis d’autant plus que ce choix n’a pas été celui de tous les pays, certains ayant littéralement laissé « couler » leur création.

Vous avez en particulier mis en avant la reconquête de notre souveraineté culturelle, avec un milliard d’euros prévus pour les industries culturelles et créatives d’ici 2030, suivant des modalités que vous pourrez peut-être également nous préciser.

Je salue bien entendu ces ambitions, mais je note qu’elles ne répondent pas entièrement aux inquiétudes du moment : je parle bien entendu des conséquences du choc d’inflation actuel, qui plonge les acteurs dans un désarroi assez proche de celui qui était le leur pendant la crise pandémique.

À titre d’exemple, le rapport de Michel Laugier sur la presse quotidienne régionale, publié en juillet dernier, a démontré l’impact sur toute la filière de la hausse des prix du papier, aujourd’hui évaluée à près de 200 millions d’euros, à la charge d’un secteur en crise depuis plus de 10 ans.

Je n’oublie pas les établissements publics, comme la Bibliothèque nationale de France (BnF) ou l’Agence France-Presse (AFP), qui vont devoir composer avec ce contexte inflationniste, ce qui pèsera certainement sur leurs capacités à investir. Je pense aussi à tout notre réseau d’écoles – écoles d’architecture, écoles d’art, conservatoires –, qui sont en grave difficulté pour boucler leurs budgets.

Je veux également enfin mentionner le Centre national de la musique (CNM), auquel nous avons consacré une très riche table ronde la semaine dernière. Vous avez choisi de confier une mission au sénateur Julien Bargeton, ce qui est une reconnaissance de son travail, mais aussi de celui de l'ensemble de la commission sur ce sujet. Pour autant, des interrogations ont été émises sur la capacité du CNM à assurer ses missions en 2023 avec des moyens redevenus modestes.

En un mot, le secteur de la création et nos industries culturelles ont été préservés pendant la crise. Il serait dommage qu'elles succombent faute de soutien aujourd'hui.

S'agissant de l'audiovisuel public, la réforme de la gouvernance de ces entreprises figurait au programme de travail de vos prédécesseurs. Un projet de loi, largement inspiré des travaux de notre commission, a été abandonné en cours de route. Faute de réforme de la gouvernance, les mutualisations entre les différentes entreprises sont restées embryonnaires, tandis que la réduction des coûts qui aurait été permise par un regroupement se fait toujours attendre.

Un rapport rédigé au printemps par notre collègue Jean-Raymond Hugonet et notre collègue de la commission des finances Roger Karoutchi a réaffirmé la nécessité de reprendre ce processus de rapprochement qui, dans notre esprit, est inséparable de la question de la redéfinition des missions et des moyens.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'absence d'avancée sur la gouvernance s'accompagne de mesures transitoires sur le financement. Le projet de loi de finances prévoit une hausse d'un peu plus de 3 % des crédits à 3,81 milliards d'euros.

Cette hausse des crédits est inégalement répartie puisqu'elle bénéficie essentiellement à Radio France et France Médias Monde. J'observe que cette hausse des crédits est relative, puisqu'elle vise aussi à compenser les effets de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en juillet dernier, qui a eu pour conséquence de soumettre ces entreprises à la taxe sur les salaires, ce qui n'avait pas été explicité lors du débat sur le projet de loi de finances rectificative.

Nous examinerons prochainement les avenants aux contrats d'objectifs et de moyens (COM) des différentes entreprises, qui ont pour objet de préciser la feuille de route telle que définie par l'actionnaire.

Le choix de prolonger les COM d'un an sans définir une véritable vision de long terme, comme les incertitudes qui entourent l'avenir du financement de l'audiovisuel public après 2024, crée un contexte particulier qui nous interpelle.

Alors que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) doit renouveler les mandats des présidentes de Radio France et de France Médias Monde au début de l'année prochaine, sur la base des projets des candidats, force est de constater qu'une fois de plus ces projets ne pourront prendre en compte la trajectoire financière des entreprises pour les années à venir ni les priorités définies par l'État pour le reste du quinquennat.

Nous avons maintes fois regretté cette gouvernance déficiente de l'audiovisuel public, dont vous n'êtes pas responsable, madame la ministre. C'est la raison pour laquelle

nous vous réitérons notre disponibilité pour y apporter des réponses, qui devront être d'autant plus ambitieuses que le temps pour les adopter aura été conséquent.

Madame la ministre, je vais donc vous donner la parole pour un propos liminaire. Nos rapporteurs, puis l'ensemble des sénateurs et des sénatrices qui le souhaiteront, vous interrogeront ensuite sur l'ensemble des crédits budgétaires dont vous avez la maîtrise.

**Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture.** – Je suis ravie d'être parmi vous ce soir pour parler de ce budget de la culture et des médias, un budget historique et au total en hausse de 7 %, soit 4,2 milliards d'euros pour la partie culture et 3,8 milliards d'euros pour l'audiovisuel public. Nous y reviendrons.

À cela s'ajoutent les taxes et les ressources affectées pour le financement du cinéma, de la musique, du théâtre privé, soit environ 770 millions d'euros. N'oublions pas les crédits d'impôt multiples, qui apportent au total 2 milliards d'euros de soutien à l'ensemble de l'écosystème de la culture. Quant au loto du patrimoine, qui permet d'injecter, en complément de notre budget, 20 millions d'euros par an environ pour soutenir des sites en partie protégés, non classés et non inscrits un peu partout sur le territoire. Ceci représente un total de 11 milliards d'euros dans le périmètre du ministère de la culture en 2023, soit 527 millions d'euros de plus qu'en 2022.

Ce budget nous permet de faire face aux défis du présent et de préparer l'avenir. Il reflète un certain nombre de priorités, pour beaucoup d'entre elles inspirées, comme vous l'avez dit, Monsieur le président, de vos travaux et de nos échanges. C'est en tout cas un budget qui, même si cela ne se voit pas dans toutes les lignes, permet l'irrigation territoriale à tous les niveaux, qu'il s'agisse de patrimoine, de création, de lecture publique, de soutien aux entreprises culturelles, ou de soutien aux radios associatives, qui sont partout sur le territoire. J'insiste particulièrement sur le déploiement territorial de notre action et du budget.

Ce budget prend à bras-le-corps l'enjeu de la transition écologique et le défi de très court terme du choc que représente la hausse des coûts de l'énergie pour les établissements les plus fragiles, les plus impactés, qui sont de réelles passoires thermiques – il en reste malheureusement beaucoup. Ce budget permet de disposer d'une enveloppe d'environ 56 millions d'euros pour soutenir ces établissements.

Je veux insister sur les investissements que nous déployons à plus long terme pour accompagner les acteurs culturels dans leur transition écologique. Notre budget d'investissement s'élèvera à 663 millions d'euros en 2023. 66 millions d'euros d'augmentation vont permettre en priorité de flécher des travaux de rénovation, d'isolation thermique et d'amélioration des performances énergétiques. Un budget supplémentaire également dédié au Centre national de la musique, à hauteur de 900 000 euros, est spécifiquement consacré à la transition écologique de la filière musicale.

Ce budget protège et valorise le patrimoine, avec 1,1 milliard d'euros, soit une hausse de 87 millions d'euros afin de maintenir la dynamique très forte qu'avait permise le plan de relance. Cette somme se répartit entre les cathédrales, leur sécurisation, le fonds incitatif pour le patrimoine, l'archéologie et les fouilles programmées, avec une série de rénovations prioritaires, comme l'abbaye de Clairvaux, la cité de Carcassonne, les tours de La Rochelle, etc.

Ce budget amplifie par ailleurs notre politique d'éducation artistique à l'école, *via* le pass Culture, qui se déploie au collège dès la 4<sup>e</sup>. Une partie du budget relève d'ailleurs de l'éducation nationale. Nous sommes à 24 millions d'euros supplémentaires, avec un focus particulier sur la lecture auquel j'ai tenu, un soutien aux bibliothèques, aux livres accessibles pour les personnes en situation de handicap accompagné par la création d'une plateforme dédiée, un soutien aux librairies, à des manifestations littéraires, à la distribution des livres pour pallier les difficultés d'acheminement, notamment outre-mer.

Ce budget tient également ses promesses pour garantir le pluralisme des médias et l'accès à une information fiable, libre, indépendante. Je l'avais dit devant vous, dans l'hémicycle : la suppression de la redevance ne signifie pas la suppression du budget de l'audiovisuel public, loin de là. Nous avons compensé, comme nous l'avons dit, les effets fiscaux à l'euro près, mais aussi intégré une grande part de l'inflation estimée pour 2023 par la Banque de France, soit un total de 114,4 millions d'euros de budget supplémentaires pour l'audiovisuel public, qui atteint ainsi 3,8 milliards d'euros.

Un budget supplémentaire est prévu pour la presse. Nous avons travaillé avec cette filière sur la réforme de la distribution, prioritaire après le rapport Giannesini, afin d'aller vers plus de portage et moins de postage.

Cette réforme est accompagnée à hauteur de 17 millions d'euros. Notre fonds de soutien à l'expression radiophonique locale augmente par ailleurs d'environ 2 millions d'euros afin de soutenir toutes les radios qui œuvrent sur l'ensemble du territoire.

Ce budget renforce aussi la création française et les métiers d'art. Il porte la voix de la France dans le monde numérique. Il existe, dans le cadre de France 2030, comme le président Lafon l'a indiqué, une prévision de budget d'un milliard d'euros qui va nous permettre de porter des projets de développement d'infrastructures de tournage, de postproduction, de formation des futurs talents créatifs ou techniques. Ceci va également nous permettre de déployer les nouvelles technologies de l'immersif au service de la culture et du lien entre la culture physique et la culture numérique.

C'est ainsi que 48 millions d'euros viennent en soutien à ce que j'ai appelé notre « souveraineté culturelle dans les mondes physique et numérique », avec le dispositif Mondes nouveaux, la création de la Cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts, ainsi qu'un plan dédié aux métiers d'art, qui permettra de donner à ce secteur une ambition nouvelle à partir de 2023.

Ce budget est aussi le reflet des compétences renforcées des 29 000 agents qui travaillent au sein du ministère. Ils font vivre ce ministère au quotidien, notamment en matière de moyens humains destinés au patrimoine et à l'archéologie. Les architectes des Bâtiments de France (ABF) sont tous les jours aux côtés des collectivités.

La masse salariale du ministère augmente de 38,5 millions d'euros, pour s'établir à 532 millions d'euros. Nous avons consacré 11 millions d'euros à la poursuite du plan de rattrapage indemnitaire, notamment en direction des architectes urbanistes de l'État et des conservateurs du patrimoine avec le financement d'une prime pour les enseignants-chercheurs des Écoles nationales supérieures d'architecture, et avons augmenté la rémunération des contractuels.

Grâce à ce budget, nous allons pouvoir poursuivre la réforme indemnitaire des agents de l'Institut national des recherches archéologiques préventives (INRAP).

Nous prenons évidemment en compte la hausse des 3,5 % de la valeur du point d'indice, qui représente environ 14 millions d'euros. Nous pourrions y revenir.

Il est également important de rappeler l'importance de nos établissements d'enseignement supérieur artistique, qui accueillent 37 000 étudiants en formation. Ils constituent la relève de la création artistique. Je pense notamment aux architectes. Nous comptons en effet près de 20 000 étudiants en école d'architecture et avons donc mis l'accent sur ces écoles dans le budget 2023, où les constats se révélaient assez alarmants depuis quelques années. Nous avons prévu d'attribuer plus de bourses et de revaloriser le cadre des enseignants, d'investir pour améliorer la performance énergétique des bâtiments, avec une enveloppe supplémentaire de 13 millions d'euros.

Ce budget nous permet de consolider la résilience, qui a été possible pour notre secteur culturel après la crise sanitaire qui l'a impacté, et de se projeter dans l'avenir pour penser l'innovation, la création et former la jeunesse à devenir le public de demain.

Comme lors de ma dernière audition, je conclurai mon propos liminaire par un extrait d'un poème de Federico García Lorca intitulé *Chants nouveaux*.

« Le soir a dit : "Je suis altéré d'ombre !".

La lune a dit : "Moi, d'étoiles brillantes".

La source cristalline veut des lèvres

Et des soupirs le vent.

Mais moi, j'ai soif de parfums et de rires,

J'ai soif de chants nouveaux

Sans lune et sans lys

Et sans amours défuntes,

Soif d'un chant matinal

Qui troublerait les eaux dormantes

De l'avenir, emplissant d'espérance

Leurs ondes et leurs fanges. »

Ce chant qui va emplir l'avenir d'espérance, encore et toujours, c'est celui de la culture !

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis sur les crédits de l'audiovisuel public.** – L'audiovisuel public voit ses crédits augmenter de 3 %. Cette hausse ne concerne pas l'ensemble des sociétés de la même façon : les crédits de France Télévisions sont stables à + 1 %, ceux de Radio France et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)

augmentent modérément, tandis que ceux d'Arte France et de France Médias Monde connaissent une avancée significative de près de 10 %, ce qui est à souligner.

Quelles raisons expliquent cette distinction opérée entre les entreprises, et comment France Télévisions et l'INA, qui sont parmi les moins favorisés par ce budget, vont-ils faire face à la hausse de l'inflation et à l'assujettissement à la taxe sur les salaires ?

Vous avez par ailleurs choisi de reporter la définition de nouveaux COM à 2024, les avenants aux COM qui nous seront prochainement transmis ne portant que sur l'année 2023. Or l'Arcom devra désigner dès 2023 les présidents de Radio France et de France Médias Monde sur la base du projet stratégique établi par les différents candidats. Comment ces candidats peuvent-ils construire un projet stratégique sans connaître la trajectoire financière pluriannuelle des entreprises qu'ils dirigent ? Comment l'Arcom peut-elle choisir des candidats sur un projet si ce projet est en réalité virtuel ?

N'est-il pas temps, enfin, de réformer la gouvernance des entreprises de l'audiovisuel public, dont on voit une nouvelle fois qu'elle n'est pas cohérente ?

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis sur les crédits de la presse.** –J'ai publié en juillet un rapport complet, adopté d'ailleurs à l'unanimité par cette commission, sur la presse quotidienne régionale. Il souligne le formidable défi que constitue pour le secteur la hausse des prix du papier. Le projet de loi de finances ne contient cependant aucune mesure spécifique.

Dans le même temps, les 150 millions d'euros que devait coûter sur trois ans le crédit d'impôt premier abonnement, et sur lequel le Gouvernement avait amplement communiqué, a été plus ou moins noyé dans les sables, puis supprimé.

Ne pensez-vous pas qu'il y aurait une justice à réorienter au moins une partie de ces fonds pour aider le secteur à traverser cette crise, même si j'ai vu qu'un amendement a été déposé au sein de la commission de la culture de l'Assemblée nationale ? Je trouve que le montant n'est pas à la hauteur des enjeux, et je crains beaucoup que cet amendement ne survive pas à la navette parlementaire.

Dans mon rapport, je recommandais également de faire évoluer la législation sur CITEO, qui engendre un coût de 22 millions d'euros. Pouvez-vous me dire si la Commission européenne a bien été saisie ou s'il est envisagé de faire sortir la filière papier du régime très contraignant de responsabilité élargie du producteur ? Je rappelle que nous sommes le seul pays européen à avoir fait ce choix.

Comme chaque année, la loi de finances est la triste occasion de constater les difficultés toujours redoutables de la distribution de la presse. Je pense bien entendu à l'opérateur France Messagerie. Ne pensez-vous pas qu'il serait temps de remettre à plat tout le système et de rebâtir un schéma réaliste, qui tiendrait compte de l'attrition inévitable de la vente papier des quotidiens nationaux ?

Enfin, permettez-moi de citer un auteur que vous aimez bien, Khalil Gibran : « Vous êtes bon lorsque vous marchez fermement vers votre but d'un pas intrépide. Pourtant vous n'êtes pas mauvais lorsque vous y allez en boitant. Même ceux qui boitent ne vont pas en arrière ».

**M. Julien Bargeton, rapporteur pour avis sur les crédits du livre et des industries culturelles.** – La crise du papier pèse beaucoup sur le budget des maisons d'édition indépendantes, qui ne possèdent pas de stock de papier. Comment les aider à faire face à cette hausse ?

Par ailleurs, les librairies indépendantes vont retrouver à peu près les mêmes ventes qu'avant la crise et à peu près la même part de marché, autour de 20 %. Quel bilan peut-on tirer du programme lancé par l'État sur l'aide à la modernisation des librairies et sur d'autres programmes en direction du livre ? Je pense au programme « Jeunes en librairie ».

Enfin, une question au nom de mon groupe : le rapport de la Cour des comptes du 6 octobre sur la cathédrale Notre-Dame de Paris indique que les conditions sont réunies pour rouvrir cet édifice dans les délais impartis, avec un budget maîtrisé. Partagez-vous cette appréciation de la Cour des comptes ?

**M. Jérémie Bacchi, rapporteur pour avis sur les crédits du cinéma.** – Madame la ministre, une partie de la profession a appelé, le 6 octobre dernier, lors d'un colloque à l'Institut du monde arabe (IMA), à des « Etats généraux du cinéma ». Quel accueil réservez-vous à cette demande et comment expliquez-vous la tonalité, parfois très alarmistes, d'une partie de la presse sur le cinéma, tonalité qui, je le précise, n'est pas unanimement partagée par la profession ?

Par ailleurs, le 4 octobre dernier, le Centre national du cinéma (CNC) a réuni les parties prenantes de la chronologie des médias pour un tour de table sur la dernière version, signée le 24 janvier. À cette occasion, il est apparu que plusieurs acteurs, dont Disney, contestent la chronologie des médias, en particulier concernant l'exclusivité accordée aux chaînes gratuites au bout de 22 mois. Ces chaînes se sont elles-mêmes exprimées sous forme d'une tribune, parue le 28 septembre dans le journal *Le Monde*, dont je citerai simplement le titre : « Nous sommes responsables de télévisions gratuites. Demandons aux pouvoirs publics de ne pas céder aux diktats des plateformes payantes ». Pensez-vous qu'il soit encore nécessaire de revenir sur cette chronologie ?

Enfin, une étude du CNC, rendue publique à l'occasion du Festival de Cannes, en mai 2022, a essayé de savoir pourquoi les Français vont moins souvent au cinéma. Deux points ont retenu mon attention. Le premier concerne le prix du billet, sachant qu'il est en réalité de 7 euros en moyenne. Le deuxième point touche au manque d'attractivité des films.

Ce deuxième sujet a été très largement débattu, de manière souvent passionnée, avec des propos définitifs, comme ceux du président de Pathé, Jérôme Seydoux, sur France Inter, le 13 octobre dernier : « Les gens ne veulent pas aller au cinéma pour se faire chier » ! On est très loin de la poésie, et je vous prie de m'en excuser. Comment vous situez-vous dans ce débat ?

**Mme Sabine Drexler, rapporteur pour avis sur les crédits des patrimoines.** – Les réglementations thermiques qui résultent de la loi Climat et résilience nécessitent d'identifier et de rénover les biens énergivores. Ces nouvelles règles, notamment le diagnostic de performance énergétique (DPE), s'avèrent dramatiques pour le patrimoine bâti, qu'il s'agisse de celui qui fait l'objet de protection ou du petit patrimoine de nos régions, comme nos maisons à pans de bois ou en pierres.

En effet, les modalités du DPE ne tiennent aucun compte de la valeur patrimoniale des biens. Les mêmes calculs et les mêmes préconisations s'appliquent aux bâtiments construits entre 1948 et le premier choc pétrolier – qui sont les plus énergivores – et à ceux construits auparavant, notamment les maisons anciennes, qui ont des qualités d'isolation propres, liées à leur orientation, aux matériaux utilisés pour leur construction et surtout à leur inertie, qui leur permet, globalement, d'obtenir des performances énergétiques tout à fait acceptables.

Ces normes d'isolation préconisées sans nuance sont une véritable aubaine pour les professionnels de l'isolation, qui n'hésitent pas à étouffer des architectures remarquables sous des plaques de polystyrène, sans tenir compte de leurs caractéristiques hygrothermiques.

C'est également une aubaine pour les constructeurs qui rachètent, au prix du terrain, des maisons inhabitées et dégradées qui, faute de pouvoir être louées, finiront démolies et remplacées par des constructions neuves, dans le cadre de la mise en œuvre du plan Zéro artificialisation nette (ZAN). Alors que celui-ci pourrait être une opportunité pour la réhabilitation et la réaffectation du patrimoine bâti, on obtient l'effet inverse, et force est de constater que, dans la perspective de ces mesures, bon nombre de maisons ont déjà fait les frais de ce que certains qualifient de malentendu réglementaire.

Dans ce contexte, quelles sont les mesures envisagées par votre ministère pour contribuer à la préservation du bâti ancien, celui qui confère à notre pays l'identité qui est la sienne et qui contribue à l'attractivité touristique et au dynamisme économique de nos régions ? Compte tenu de l'urgence, comment allez-vous mettre fin à l'application de ces mesures et stopper cette hécatombe ?

Ma deuxième question concerne les services du patrimoine au niveau déconcentré. La meilleure manière de préserver et de sauvegarder le patrimoine, c'est de l'entretenir et de le restaurer. Or ce type de travaux nécessite une expertise dont nos collectivités, en particulier les plus petites, ne disposent pas, pas plus d'ailleurs que les propriétaires privés. L'absence d'aide à la maîtrise d'ouvrage est un handicap qui conduit certains à renoncer à leur projet et, paradoxalement, à la non-consommation des crédits affectés au patrimoine, alors même que l'urgence des travaux est avérée.

L'an dernier déjà, la Cour des comptes et le Sénat pointaient du doigt le manque de moyens humains des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) et des unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP). Les ABF, en nombre insuffisant, ne sont plus en mesure de remplir leur mission de conseil et sont, de ce fait, souvent mal perçus, notamment par les particuliers, qui ne comprennent pas toujours le sens de leurs préconisations.

Quelles sont les perspectives en termes d'effectifs des services déconcentrés de l'État ? Quels moyens envisagez-vous de mettre en œuvre pour permettre à ces personnels de mieux remplir leur mission de conseil ?

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis sur les crédits relatifs à la création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture.** – Je tiens tout d'abord à me féliciter de la hausse du budget de la culture, même si des inquiétudes demeurent – et je voudrais en exprimer quelques-unes.



La première concerne les difficultés que pourraient rencontrer les événements et manifestations culturelles pour se tenir à travers le territoire pendant la période des Jeux olympiques de Paris 2024. Je vous avoue que les propos du ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, que nous avons auditionné plus tôt dans l'après-midi, ne m'ont pas rassurée. Je voudrais que vous nous garantissiez une anticipation interministérielle afin que cette période ne se traduise pas par une saison blanche pour les festivals et qu'aucune décision ne soit prise sans concertation avec les élus et les porteurs de projets.

Je pense qu'il faut différencier Paris et l'Île-de-France du reste des territoires, où il serait dramatique que l'été reste silencieux du fait des JO, comme en 2020, en pleine crise sanitaire. Ma deuxième question a trait à l'augmentation des factures énergétiques. Les critères du bouclier énergétique vous paraissent-ils adaptés au secteur de la création ? Les intermittents du spectacle sont-ils comptabilisés dans le plafond du critère salarial de dix salariés ? La référence au niveau de consommation énergétique de 2021 ne pourrait-elle pas être adaptée, dans la mesure où elle n'apparaît pas du tout adaptée aux lieux culturels, qui ont peu consommé cette année-là, ayant été maintenus fermés jusqu'au mois de mai ? Troisièmement, s'agissant du fonds d'innovation territoriale, avez-vous fixé des priorités aux DRAC ? Je pense ici au secteur rural, mais il peut y en avoir d'autres.

Pensez-vous par ailleurs contractualiser avec les collectivités territoriales afin d'éviter la baisse des subventions dans le contexte de crise actuelle ?

Enfin, concernant les arts visuels, disposez-vous d'un bilan chiffré de Mondes nouveaux ? J'ai entendu dire, lors de mes auditions, que la plupart des projets auraient été produits par les mêmes agences d'Île-de-France.

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial des crédits de la culture.** – Madame la ministre, la situation dans laquelle se trouvent les acteurs et les institutions de la culture, au lendemain d'une crise assez durable est très perturbante pour la conduite des activités culturelles. Beaucoup de compagnies, d'institutions ou de musées se sont trouvés précarisés et sont en grandes difficultés. Les moins soutenus par l'action publique, je veux parler des acteurs privés, doivent parfois réduire leur activité, voire l'interrompre.

L'année 2023 se place sous le triple signe de l'inflation, de la hausse du coût de l'énergie et du retour parfois très partiel du public dans les lieux d'art et de culture. La progression de 7 %, dont vous vous félicitez – il est vrai qu'on ne la trouve pas dans tous les segments de l'action publique –, est à peine supérieure à celle de l'inflation attendue. Ce n'est donc pas une perspective rassurante.

Par ailleurs, il me semble que votre parcours et votre identité font que vous vous intéressez à la question de la présence française à l'international. L'action culturelle internationale est une question déterminante, car si la France est évidemment influente par son économie et sa diplomatie, elle l'est aussi et ô combien par sa présence culturelle dans de très nombreuses régions du monde. De ce point de vue, les crédits portés par le secrétariat général de votre ministère augmentent de 0,7 million d'euros, sur un budget d'environ 7 millions d'euros. Ce n'est pas une fraction négligeable, mais cela ne va pas totalement bouleverser la donne. Quelles sont donc vos priorités en matière d'action culturelle internationale, et quelle est la philosophie de votre action dans ce domaine ?

**Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture.** – Concernant l’audiovisuel public, je remercie M. Hugonet pour ses interventions récurrentes pour soutenir l’audiovisuel et les réformes destinées à s’adapter aux enjeux de demain.

Les COM ont été effectivement prolongés d’un an, sauf pour Arte, qui bénéficie de deux ans afin de s’aligner avec nos amis Allemands. Il s’agit d’un avenant technique pour le COM 2023. Je le dis toujours, ce sont d’abord les missions, les objectifs, les enjeux, la vision d’avenir dont on doit discuter avant de commencer à parler dans le détail de la trajectoire pour les années qui viennent. J’espère donc que les candidates et les candidats pour France Médias Monde et Radio France sont bien dans cet état d’esprit.

On le sait, dans la discussion avec l’État actionnaire, les entreprises demandent souvent des moyens supplémentaires. C’est ensuite en fonction des priorités qu’elles affichent, des réformes qu’elles souhaitent mener, des synergies qu’elles peuvent développer ensemble qu’on peut travailler avec elles sur le budget.

La répartition des dotations de cette hausse de 114 millions d’euros s’est faite en totale concertation avec les groupes de l’audiovisuel public, en partant de leur plan d’affaires. Nous avons également voulu tenir compte d’enjeux importants sur l’audiovisuel extérieur, et France Télévisions reçoit un supplément de 24 millions d’euros. On a tenu compte à chaque fois des effets fiscaux afin de les neutraliser et du glissement des dépenses en matière de masse salariale pour en prendre une grande partie. Un travail assez fin a été réalisé jusqu’à la dernière minute avec chacun. Il me semble que le résultat est assez consensuel.

Concernant la presse, je remercie le sénateur Laugier de nous rappeler cet enjeu vital pour notre démocratie. On peut se réjouir des 377 millions d’euros qui ont été distribués pendant le plan de relance afin d’accompagner la transition numérique de la presse et la transition écologique. Un fonds de résorption de la précarité pour les journalistes a également été créé. Ce plan de filière a été déterminant. On engage à présent une réforme de la distribution, bien que nous soyons percutés par la flambée du coût du papier. Les entreprises ont déjà accès au bouclier tarifaire « de droit commun », même si la flambée du coût du papier vient s’ajouter aux hausses du prix du gaz et de l’électricité. Énormément de secteurs sont impactés par l’inflation. Avec Bruno Le Maire, nous allons voir comment mieux accompagner ce secteur.

L’écocontribution est effectivement un enjeu crucial. Deux pistes sont possibles : soit monter à nouveau au créneau auprès de la Commission européenne, soit sortir la presse de ce régime de responsabilité élargie du producteur. Le ministère de la culture est en train d’avancer sur ces deux hypothèses. Nous pourrons vous en dire plus très bientôt.

Je rejoins aussi l’inquiétude du sénateur Bargeton concernant les maisons d’édition. Il n’y a pas que la presse à être impactée par le coût du papier. Les maisons d’édition sont amenées à faire des choix, à imprimer avec des polices plus petites, voire à renoncer à certains ouvrages, ce qui peut être préoccupant. Nous allons étudier les choses au cas par cas avec le Centre national du livre (CNL), qui soutient notamment les petits éditeurs.

Les grosses maisons d’édition sont, me semble-t-il, en bonne santé. Même si elles sont impactées par le coût du papier, elles ne vivent pas la même situation que la filière presse. Les années 2020 et 2021 ont été relativement exceptionnelles. L’année 2022 l’est moins, c’est vrai, depuis la guerre en Ukraine. On sent un fléchissement depuis le mois de mars, mais la rentrée littéraire a été très forte. Le prix Nobel reçu par Annie Ernaux, dont on

peut être très fier, dope les ventes de Gallimard et vient aider nos libraires. C'est donc tout l'écosystème qui est ainsi soutenu.

Le plan de relance prévoit de nombreuses aides pour les librairies pour réaliser, en plus du pass Culture, comme l'opération Jeunes en librairie, entreprise en Nouvelle-Aquitaine sur le long terme, que nous avons étendue à plusieurs régions. Je n'ai pas le bilan précis sous les yeux, mais je vous le transmettrai dès que possible.

Merci d'avoir rappelé que la Cour des comptes s'est penchée avec précision sur le chantier de la cathédrale Notre-Dame de Paris et a salué une gestion visiblement impeccable, les délais ayant pour l'instant été tenus par rapport aux prévisions. Je ne peux que me réjouir de ces conclusions de la Cour, et renouveler ma confiance au général Georgelin, qui mène ce chantier de main de maître.

Monsieur le sénateur Bacchi, merci de me donner l'occasion d'insister ici sur tout ce que nous mettons en œuvre pour soutenir le secteur du cinéma, face à une baisse de fréquentation préoccupante. Il en va de même pour le spectacle vivant. Pour le cinéma, nous sommes en moyenne entre 25 % et 28 % de baisse. Un quart du public n'est pas revenu dans les salles depuis le Covid, mais la situation est quand même bien meilleure en France que dans les autres pays : - 60 % de fréquentation en Italie, - moins 40 % en Espagne, - 40 % en Allemagne pour ne citer que ces trois exemples.

Notre écosystème a mieux résisté. Les Français sont plus cinéphiles, et c'est une bonne nouvelle, même si ce n'est pas suffisant pour la vitalité de notre industrie. À court terme, nous avons décidé de soutenir une campagne de communication à hauteur d'un million d'euros. Le slogan d'une campagne d'affichage qui va débiter demain, affirme : « On a tous une bonne raison d'aller au cinéma. Et vous, quelle est la vôtre ? ». Il s'agit de faire rêver les Français et leur redonner envie de voir les films sur grand écran, ce qui est sans commune mesure avec le fait de regarder un film chez soi, sur tablette ou ordinateur.

Les raisons de cette baisse de fréquentation sont multiples. La première résulte de la perte d'habitude entraînée par le confinement et le couvre-feu, ce que j'appelle la « plateformesisation » de nos vies. De nouvelles habitudes ont été prises. Le tarif moyen, en France, vous l'avez rappelé, est de 7 euros. En Allemagne, il est de 8,90 euros. Le prix n'est donc pas si élevé en France. Il existe énormément de tarifs réduits dans les salles de cinéma, mais la perception du coût persiste. Un effort reste à faire pour rappeler l'ensemble des tarifs réduits disponibles.

Par ailleurs, le changement d'habitude dû au télétravail explique peut-être aussi le fait qu'on ressorte moins facilement, notamment pour aller au cinéma. Le public est également plus exigeant – sans reprendre la formule de M. Seydoux. On demande aux œuvres plus de qualité et d'originalité. Les films français sont d'une grande diversité, d'une grande originalité et d'une grande singularité. *Novembre*, *Simone*, *L'innocent* sont des films qui démarrent très bien. Nos concitoyens ont donc l'embarras du choix pour les vacances de la Toussaint.

Je préfère ce discours volontariste et optimiste – sans compter toutes les aides que nous continuons à déployer. Pendant la crise sanitaire, elles s'élevaient à 300 millions d'euros, dont 220 millions d'euros uniquement pour les salles, et nous poursuivons ces efforts.

Je me tourne vers la sénatrice Drexler s'agissant des sujets qu'elle a soulevés à propos de la conciliation nécessaire entre patrimoine, énergies renouvelables, transition écologique et isolation thermique. Il me faudrait plusieurs heures pour y travailler avec vous, mais je vois bien à quoi vous faites allusion.

Nous sommes en train de travailler par exemple sur le photovoltaïque avec le ministère de la transition énergétique, afin de rédiger une instruction ministérielle pour permettre aux ABF d'évaluer plus précisément dans quel cas installer des panneaux photovoltaïques. Des innovations portent sur les nouveaux types de panneaux qui peuvent être pris en compte.

Sur chaque sujet, qu'il s'agisse des fenêtres, des différentes formes d'isolation ou du photovoltaïque, on bénéficie d'une expertise des architectes des Bâtiments de France, l'enjeu étant de ne pas avoir d'installations trop disparates qui abîment le patrimoine. On doit pouvoir concilier les deux.

Merci à Sylvie Robert d'avoir évoqué le sujet des festivals et, plus globalement, l'inquiétude qui plane autour de l'inflation et de l'augmentation du coût de l'énergie.

Les jeux Olympiques constituent une formidable opportunité pour la France. C'est aussi l'occasion de construire un projet culturel ambitieux. Nous avons décidé, avec Amélie Oudéa-Castéra et le Comité des jeux Olympiques, de lancer les Olympiades culturelles. Elles ont déjà démarré et vont se poursuivre jusqu'à mi-2024. Le budget 2023 prévoit d'ailleurs 3 millions d'euros pour ce faire. Le Comité des jeux Olympiques prévoit lui-même, avec Dominique Hervieu comme directrice artistique, ancienne directrice de la Maison de la danse de Lyon, un programme assez ambitieux de concerts et d'événements, qui vont nécessiter des installations techniques, des forces de sécurité. S'ajoutent les festivals habituels qui font l'ADN de la France culturelle de l'été.

Il est très important de prendre en compte l'impact, en France, des Jeux sur les festivals, notamment en termes d'organisation technique. Certains m'alertent sur des pénuries de matériel et des locations déjà bloquées pour les jeux Olympiques et Paralympiques. Quelques sociétés de sécurité privées sont déjà réservées pour les jeux. Il y a là une pression sur nos festivals, et je vais tenter de trouver des solutions.

Concernant la hausse des factures énergétiques, nous disposons dans le budget 2023 d'une enveloppe de 56 millions d'euros, destinée à accompagner les cas les plus critiques, à savoir ceux dont les bâtiments sont des passoires thermiques absolues et, en priorité, les établissements nationaux, qui ne sont soutenus que par l'État. Nous maintenons néanmoins partout nos subventions, avec même des hausses au cas par cas, selon les régions, même là où on enregistre des baisses de certaines collectivités. Nous essayons de venir en aide à des structures comme la Villa Gillet, à Lyon, par exemple, dont nous avons augmenté la subvention qui a été drastiquement amputée par le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes. Nous ne pouvons pas, toutefois, compenser partout les baisses des collectivités. C'est un vrai sujet.

Vous avez évoqué le bilan de Mondes nouveaux. Je crains qu'il existe une confusion. On dénombre trois catégories de projets, ceux qui ont lieu dans les monuments relevant du Centre des monuments nationaux, ceux qui ont lieu dans les sites naturels du Conservatoire du littoral et ceux situés dans d'autres types de lieux – un Ehpad, une cour d'école, une université, une place publique etc. Certains projets nécessitaient qu'une agence

accompagne les artistes dans la production de leur projet. Certains sont très jeunes et n'ont pas la capacité à s'en charger. Ces agences de production sont basées à Paris, mais le budget de Mondes nouveaux s'adresse aux 264 projets qui ont été retenus partout en France et permet de soutenir 450 artistes.

En Bretagne, par exemple, 34 projets sont soutenus. Dans les Hauts-de-France, on en compte 21, 14 en Nouvelle-Aquitaine, 35 en Provence-Alpes-Côte d'Azur. On en trouve outremer également : 12 en Martinique, 6 à la Réunion, 6 en Guadeloupe, 4 en Guyane, etc. Il existe même un projet à Mayotte, alors qu'on avait du mal à en trouver. La répartition est assez équitable entre les disciplines artistiques.

Ce qui est intéressant, c'est la mobilisation de collectifs. 26 % des projets sont en fait pluridisciplinaires et portés par des collectifs. Beaucoup de jeunes artistes ont proposé des projets à cheval sur plusieurs disciplines : la danse et l'architecture, le design et la musique, etc., qui se répartissent de manière très équilibrée entre les arts visuels, le spectacle vivant, l'écriture, la littérature, etc.

Enfin, le sénateur Éblé, rapporteur spécial, a affirmé que la hausse du budget ne couvrait pas l'inflation. L'inflation sur laquelle nous nous sommes basés est celle estimée par la Banque de France, soit 4,2 % pour 2023. Avec un budget en hausse de 7 %, on est bien au-dessus.

L'enjeu de la langue française et de l'action française à l'international est très important pour moi. Nous le portons avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui chapeaute le réseau culturel français à l'étranger et partage avec nous la tutelle de l'Institut français, qui déploie cette action. Dans notre budget 2023, nous mettons l'accent sur plusieurs points : je tiens beaucoup au réseau des librairies francophones, qui sont absolument vitales pour continuer à diffuser le livre en langue française. J'ai ainsi débloqué une aide de 500 000 euros à quatre librairies qui allaient faire faillite au Liban, au Brésil et au Mali. Nous allons continuer notre soutien aux librairies francophones *via* le Centre national du livre. Le soutien à la distribution du livre se fait aussi *via* la Centrale de l'édition. On a ajouté un million d'euros pour l'international et pour l'outre-mer.

Le soutien à la traduction et aux projets littéraires passe notamment par un nouveau programme issu du sommet des Deux Rives, dénommé Livres des deux rives, qui relie la France et les pays du Maghreb en soutenant des projets littéraires, des éditions en langue française et des traductions.

Le projet de Villers-Cotterêts va évidemment nous mobiliser dans les prochains mois. Son ouverture au public est prévue au printemps 2023. Cette cité internationale de la langue française au cœur des Hauts-de-France, dans le département de l'Aisne, sera créée dans l'ancien château de François 1<sup>er</sup>, dans la ville où Alexandre Dumas vit le jour. Cette terre de littérature va pouvoir accueillir des artistes, des écrivains du monde francophone et du monde entier. Des projets vont y être déployés avec des associations locales en matière d'apprentissage du français, avec l'aide d'entreprises françaises en pointe en matière de technologies de la langue et de la traduction. C'est un bien beau projet pour la langue française.

**Mme Else Joseph.** – Je constate que les festivals, à la suite à la crise sanitaire, ont fait preuve d'une incroyable vitalité dans le cadre de la reprise des activités culturelles. Ils

figurent parmi les premiers diffuseurs de la culture dans les territoires et jouent un rôle essentiel dans l'écosystème culturel.

Le groupe d'études « art de la scène, de la rue et des festivals en régions », dont je suis membre, salue le travail amorcé avec les trois actes des états généraux des festivals pour réaffirmer le rôle de l'État et sa politique à destination des festivals. La mise en place d'un nouveau fonds festival est une bonne nouvelle, même si sa dotation de 10 millions d'euros par an, qui est annoncée jusqu'en 2024, reste insuffisante pour couvrir les besoins des 7 300 festivals cartographiés.

Quelle est la prochaine étape concernant l'évolution de cette politique publique ? De nouvelles priorités devraient-elles être définies à court et moyen termes ? L'État entend-il débloquer de nouveaux moyens budgétaires pour accompagner les festivals ?

Par ailleurs, s'agissant des crédits du plan de relance consacré au patrimoine, si le rapport que nous avons rédigé avec Olivier Paccaud avait donné acte au Gouvernement des efforts majoritairement tournés vers le patrimoine national, la France dispose néanmoins d'un autre patrimoine qui appartient à des acteurs qui consacrent de nombreux moyens à son entretien. Qu'est-il prévu pour les monuments n'appartenant pas à l'État, qu'il s'agisse de monuments relevant de propriétaires privés ou de collectivités locales ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Madame la ministre, plusieurs des questions que je souhaitais poser ont déjà été évoquées, notamment par Sabine Drexler, au sujet du rôle des DRAC dans l'accompagnement des collectivités. Le président Lafon a cité le rapport d'Anne Ventalon et de votre serviteur sur les édifices religieux, qui met en lumière un certain nombre de phénomènes et, surtout, le fait que les maires ne savent comment mobiliser les services de l'État et les financements nécessaires pour rénover leur patrimoine.

Ceci pose la question plus générale de l'action décentralisée de l'État. Avec Anne Ventalon, nous nous sommes aperçus qu'on trouve aujourd'hui autant de politiques d'inventaire que de régions, les compétences étant décentralisées. Toutefois, la somme de ces politiques régionales ne fait pas une politique nationale. Certains domaines, comme celui des synagogues alsaciennes, par exemple, que nous avons signalé dans notre rapport, mériteraient toute l'attention de l'État, faute de quoi ce patrimoine va disparaître. Il témoigne pourtant de ce qu'a été le judaïsme dans le Haut-Rhin, qui est constitutif de notre identité. C'est important de le répéter : si on ne fait rien, ces synagogues vont être vendues et transformées, et il n'existera plus aucune trace de cette culture en Alsace, notamment dans le Haut-Rhin. Il est donc nécessaire que le ministère de la culture définisse de grands axes.

S'agissant de l'archéologie, je ne peux presque rien ajouter, puisque c'est la première fois qu'elle est autant citée dans un discours ministériel. Toutefois, pour ce qui est de l'INRAP, l'effet ciseau peut être redoutable. L'INRAP subit, comme tous les opérateurs, la hausse des prix de l'énergie et l'inflation, mais le plan de relance a par ailleurs amené une demande beaucoup plus forte de diagnostics, que l'INRAP ne peut réaliser avec ses moyens. L'Institut souhaiterait donc, de façon temporaire, notamment concernant ces demandes de diagnostics supplémentaires, pouvoir dépasser son plafond d'emplois, le risque étant qu'on se retrouve de nouveau face à un conflit entre les collectivités et l'Institut. Ce dernier, faute de moyens financiers, ne pourra en effet réaliser les diagnostics et les fouilles.

Vous avez cité Federico García Lorca. « Dieu le fracas que fait un poète qu'on tue » a dit Aragon. J'en viens à l'Europe de la culture et à Giorgia Meloni. La filiation est

malheureusement directe. Le parti Fratelli d'Italia a dit de façon très claire qu'il fallait une culture d'État, que la culture devait se mettre au service du récit national et qu'on pourrait remplacer des fonctionnaires qui ne respecteraient pas cette règle. Ce qui pourrait s'apparenter à un art officiel ou au réalisme soviétique est en train de se mettre en place en Europe. C'est une forme de totalitarisme culturel insupportable.

Vous me permettez de citer Antonio Gramsci pour finir. Mme Meloni se réclame de Mussolini. Gramsci a payé de sa vie son indépendance d'esprit. Je le cite : « Se connaître soi-même signifie être maître de soi, se différencier, se dégager du chaos, être un élément d'ordre, mais un élément de son ordre propre et de sa propre discipline à l'égard d'un idéal. Et tout ceci ne peut s'obtenir sans connaître aussi les autres, leur histoire, la succession des efforts qu'ils ont faits pour être ce qu'ils sont, pour créer la civilisation qu'ils ont créée. »

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je tiens à vous féliciter car vous êtes l'un des rares ministres de la culture qui parle enfin, lors d'une audition budgétaire, de l'action extérieure de l'État et, en tout cas, de la politique culturelle à l'étranger.

Je trouve cela très important. Notre commission vote ces crédits, tout comme la commission des affaires étrangères, mais rares ont été les occasions de dialoguer en direct avec le ou la ministre de la culture sur cette politique, également liée à notre politique nationale. Les ensembles que nous accompagnons, à travers les compagnies ou l'Institut français, œuvrent aussi sur le territoire national, et il y a forcément des connexions et des stratégies à développer. Les propos que vous avez tenus m'ont donc intéressée.

Ma question porte sur les enseignements artistiques. Je vous ai entendu à deux reprises parler devant notre commission de l'éducation artistique et culturelle. Je ne vous ai toutefois pas entendue au sujet de l'enseignement artistique. Quelle différence faites-vous entre les deux terminologies, et quelle réalité recouvrent-elles en termes de politique publique ?

Si j'évoque cette question, c'est pour vous alerter une nouvelle fois sur le devenir de nos écoles d'art et de nos conservatoires, préoccupation que partagent plusieurs collègues de cette commission. Il ne saurait y avoir d'éducation artistique sans enseignement artistique si l'on veut doter nombre de nos jeunes concitoyennes et concitoyens d'une formation technique. Ce sont en effet les enseignements artistiques qui permettront, par la suite, le déploiement de l'éducation artistique et culturelle et fournissent à la fois nos troupes, nos orchestres, nos scènes, nos salles, lieux de vie que nos jeunes concitoyennes et concitoyens sont amenés à fréquenter.

Ces établissements sont en très grande souffrance depuis pratiquement vingt ans. Rares sont les ministres de la culture qui se sont préoccupés de leur sort, je le dis comme je le pense – et je ne suis pas la seule ici. On a vu disparaître complètement les budgets dédiés aux conservatoires, puis être rétablis quelques années après, mais de façon incomplète. Ces établissements, pour lesquels agissent les collectivités – principalement les communes et les intercommunalités – se voient bloqués parce que les lois de décentralisation ne sont pas accompagnées par le ministère.

Si on doit reparler de décentralisation – j'ai entendu que Mme Borne était très allante sur ce sujet –, il va bien falloir reparler de la décentralisation des enseignements artistiques, et que le ministère de la culture soit partie prenante avec les collectivités territoriales.

Des directrices et des directeurs démissionnent ou abandonnent le métier. Ces établissements sont souvent considérés comme des établissements élitistes : on confond excellence et élitisme ! Ils ont su évoluer pour se doter de missions complémentaires et s'ouvrir sur la cité. Ce sont des pôles de ressources pour des territoires de référence. Ils méritent donc vraiment d'être accompagnés et de connaître une évolution si l'on veut assurer leur devenir.

Jette-t-on un regard sur ces établissements dans cette loi de finances, qui en ont bien besoin et qui comptent certainement sur vous, madame la ministre, alors que vous venez de prendre vos fonctions ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Je souhaiterais vous poser deux questions en lieu et place de Sonia de La Provôté.

La première question concerne les écoles nationales d'architecture. Outre le contexte qui accroît la contrainte budgétaire des établissements, les politiques publiques en matière de développement durable, dont le défi thermique, ont un impact croissant sur le métier d'architecte. Ce métier est d'ailleurs vital dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Avez-vous prévu un plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture ? L'échange au niveau interministériel entre les ministères chargés de l'écologie, du logement, des territoires et le vôtre fonctionne-t-il suffisamment pour co-construire ce plan ?

Par ailleurs, le déséquilibre dans la répartition des crédits consacrés au patrimoine entre Paris et l'Île-de-France et les autres villes et régions s'accroît cette année – je cite Sonia de La Provôté. Même si l'effet de levier des crédits de l'État en régions est sans commune mesure, dès lors que les collectivités participent également au financement, est-il légitime que l'approche et l'accompagnement du ministère soient si déséquilibrés ?

**M. David Assouline.** – Il est rare que j'aie à le faire – même si je vais ensuite pondérer mon propos –, mais je voudrais saluer, dans un contexte difficile, l'augmentation de 7 % que vous annoncez. On voit que vous savez négocier les budgets. Vous avez occupé des fonctions où vous arbitriez plutôt la baisse. Vous êtes maintenant obligée de monter au front pour obtenir plus, et vous savez le faire.

J'ai dû, sous un Gouvernement que je soutenais pourtant, m'insurger à propos du fait qu'on puisse baisser les crédits de ce secteur. Je suis donc plutôt satisfait, mais je veux vous mettre en garde à propos de la façon dont vous présentez les choses, car cela peut nous faire baisser la garde. Avec une inflation à 4,2 %, l'augmentation de 7 % revient à un peu plus de 2 %. En effet, l'inflation sera peut-être plus importante que prévu, et la hausse du coût de l'énergie va s'ajouter. Or les factures sont énormes dans certains secteurs qui consomment beaucoup d'énergie. Au moins n'y aura-t-il pas de baisse.

En second lieu, on trouve malheureusement des secteurs qui augmentent et d'autres qui stagnent, sans qu'on comprenne pourquoi. Je suis d'accord avec le rapporteur des crédits de l'audiovisuel public – c'est rare ! –, qui a raison de dire que France Télévisions, qui a subi pendant plusieurs années des baisses budgétaires, stagne aujourd'hui, l'augmentation de 1 % se situant en dessous de l'inflation. Il s'agit d'une baisse dans les faits. Je passe sur les



coûts de l'énergie supportés par France Télévisions, qui consomme beaucoup d'électricité pour réaliser ses programmes. Dans tous les secteurs, la ventilation est inégale.

Par ailleurs, si vous avez tenu parole sur le fait que la redevance est compensée à l'euro près - et même plus -, vous ne nous avez toujours pas rassurés sur la pérennité de ce financement.

Enfin, la commission d'enquête sur la concentration des médias en France, dont j'étais rapporteur, que M. Lafon présidait, a de manière consensuelle établi que la ventilation des aides à la presse ne convenait pas. Vous nous parlez de volumes, mais nous attendons une réforme pour faire en sorte que ceux qui ont les moyens et qui touchent le plus touchent moins, et que tous les petits et les nouveaux médias puissent recevoir l'aide qu'ils n'ont pas aujourd'hui. On aimerait donc une refonte plus juste, indépendamment du montant global, car c'est ce qui est aujourd'hui attendu.

**M. Bernard Fialaire.** – Je voudrais saluer à la fois l'augmentation du budget et les grandes priorités que vous avez fixées à votre ministère, mais j'aimerais néanmoins obtenir quelques éclaircissements sur deux points.

Je salue le fait que vous vouliez attirer de nouveaux publics dans les lieux culturels, et en particulier les jeunes. On sait toutefois que les jeunes ont une utilisation excessive des écrans - les réseaux sociaux, majoritairement TikTok, mais aussi les jeux vidéo -, qu'on nous présente comme une activité culturelle, mais qui ne peut être la seule et qui entraîne une addiction et une sédentarité grandissantes qui ont de vrais retentissements sur la santé physique et psychique des enfants.

Que souhaitez-vous faire concrètement pour que les jeunes puissent bouger un peu plus, aillent assister à des spectacles vivants, reviennent à la lecture et visitent des lieux de culture ? Vous avez évoqué des Olympiades de la culture. Comment comptez-vous associer les ministères des sports et de l'éducation pour sortir les jeunes de ces addictions ?

En second lieu, vous avez dit vouloir garantir la fiabilité de l'information. Selon un sondage du Cevipof, seuls 29 % des sondés déclarent avoir confiance dans les médias. Quelle piste envisagez-vous pour garantir que l'information dispensée par nos médias soit vérifiée, fiable et redonne confiance à nos concitoyens ? C'est un enjeu important de la démocratie et de la société dans laquelle nous vivons. Pensez-vous que des réflexions sur une déontologie des médias mais aussi des journalistes puissent être envisagées ?

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Madame la ministre, la stagnation des crédits en faveur des musées territoriaux se poursuit cette année. Elle s'inscrit dans un contexte de forte inflation qui interroge alors que, dans le même temps, les crédits destinés aux musées nationaux sont en hausse de 5 %. Merci de veiller à irriguer la culture dans nos territoires, au-delà des grands musées nationaux.

Le budget évoque une reprise de la fréquentation des institutions patrimoniales cette année, après deux ans de crise sanitaire. Cette reprise est-elle homogène sur l'ensemble du territoire français ?

Par ailleurs, on constate une stagnation des crédits prévus pour les études et travaux des sites patrimoniaux remarquables (SPR), qui sont reconduits à 8,9 millions d'euros depuis 2018. Pourquoi cette enveloppe n'a-t-elle pas évolué ?

L'année 2022 a connu une hausse budgétaire au profit des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et du réseau Villes et d'art et d'histoire, qui sont maintenus à 6,5 millions d'euros, comme en 2021, ce qui constitue une baisse réelle compte tenu de l'inflation. Nous sommes pourtant nombreux à être très attachés au rôle des CAUE, dont nous souhaiterions une présence dans tous les départements. Ils apportent une aide précieuse aux maires des petites communes, qui font régulièrement appel à eux pour leurs projets patrimoniaux.

Par ailleurs, lors d'une audition préparatoire à l'examen du projet de loi de finances, le président de l'association des DRAC de France nous a alertés sur le manque d'attractivité des professions en leur sein, qui conduit à laisser des postes vacants, notamment dans les territoires, entraînant en conséquence une surcharge de travail pour les personnels en place. Cette dynamique risque encore de s'aggraver au vu d'une démographie actuellement plutôt âgée. On nous a parlé de douze postes ouverts, dont seulement quatre sortis de Chaillot. Quelles sont les pistes envisagées par le ministère pour répondre à ce déficit d'attractivité ?

Enfin, depuis que la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments a été rendue aux propriétaires, il est prévu par le code du patrimoine que les DRAC puissent apporter une assistance à maîtrise d'ouvrage à titre onéreux ou gratuit. Or le récent rapport de la Cour des comptes, intitulé « La politique de l'État en faveur du patrimoine monumental » établit que cette disposition a eu très peu d'effets. Seules trois DRAC – Bretagne, Hauts-de-France et Pays de Loire – ont mis en place une offre qui demeure marginale. Ce rapport souligne les limites d'initiatives portées par d'autres acteurs, à l'instar des départements. Au regard de ce tableau, une évolution du cadre et des effectifs associés aux DRAC est-elle envisagée ?

**Mme Monique de Marco.** – Madame la ministre, les salles de concerts, comme de nombreuses entreprises, sont frappées de plein fouet par la crise énergétique et la hausse des factures. Le syndicat des musiques actuelles a lancé une enquête auprès de ses adhérents sur le sujet. Les premiers résultats indiquent que les salles font face, par rapport à 2021, à une hausse de plus de 100 % de leurs factures énergétiques et de 87 % de leurs factures de gaz.

Le problème vient du fait que ces entreprises sont en dehors des dispositifs d'aide. Pour rappel, il en existe aujourd'hui deux. Le premier réside dans le bouclier tarifaire, qui limite à 15 % d'augmentation les factures des entreprises de moins dix salariés faisant moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Or les seuils, quand on compte les salariés à temps complet et les intérimaires, sont souvent inférieurs à dix salariés.

Le deuxième problème vient de l'aide spécifique pour les entreprises qui consomment plus de 3 % de leur chiffre d'affaires. On sait que le Gouvernement compte revoir ces dispositifs pour inclure plus d'entreprises, mais j'attire votre attention sur cette question, afin que les salles de concert ne soient pas oubliées.

Par ailleurs, vous annoncez un plan d'investissement d'un milliard d'euros pour les industries culturelles et créatives, notamment les technologies du métavers. Il me semble que se pose une question d'intérêt public, et qu'il faut distinguer les expériences culturelles - réalité virtuelle, réalité augmentée - des opérations spéculatives, telles que l'arrivée des systèmes NFT et des cryptomonnaies sur le marché de l'art. Le plan d'investissement d'un milliard d'euros permettra-t-il de soutenir aussi le développement de ces NFT ?

**M. Max Brisson.** – Vous avez annoncé que le budget de la culture était en augmentation forte, et nous nous en sommes tous réjouis. Cette hausse, comme vous nous l’avez indiqué, concerne particulièrement le patrimoine culturel de l’État, qui compte plusieurs grands projets. Vous avez largement parlé du château de Villers-Cotterêts, au sujet duquel notre commission, vous le savez, a eu l’occasion d’émettre un certain nombre de réserves à propos du projet muséal, dont nous avons souligné le côté hors-sol quelque peu surprenant à l’heure de la sobriété. Qu’en est-il de la trajectoire financière du chantier, de ses éventuels dépassements et de l’état de son exécution ? Ne pensez-vous pas que ce projet est facteur de déséquilibre face au soutien que nécessiterait notre réseau de centres culturels et d’instituts à travers le monde, qui crient souvent misère ?

Par ailleurs, notre commission est très attentive à la circulation des biens culturels et à la préservation de l’intégrité des collections nationales. Avec Catherine Morin-Desailly et Pierre Ouzoulias, nous avons proposé à votre prédécesseur un cadre permettant de fonder cette politique, qui a souvent pris des tournures déplaisantes. Le Président de la République a annoncé lui-même une loi-cadre depuis le musée du Quai Branly - Jacques Chirac, lors du départ du trésor d’Abomey vers le Bénin : où en sommes-nous de ce projet de loi annoncé par le Président de la République ?

**Mme Béatrice Gosselin.** – Depuis son origine, le dispositif Malraux vise à contribuer à la conservation du petit patrimoine historique dans les quartiers anciens et dégradés des villes. C’est un outil très précieux dans le cadre des politiques de revitalisation des centres-bourgs et centres-villes, d’autant qu’il peut permettre à votre ministère de vous assurer que la préservation du patrimoine soit prise en compte lors de ces opérations de revitalisation.

L’Inspection générale des finances (IGF), ainsi que l’Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) avaient rendu en décembre 2018 un rapport préconisant l’adaptation du dispositif Malraux pour une contribution plus efficace à la restauration des centres-bourgs et des centres-villes. De nombreuses associations de sauvegarde du patrimoine ont fait des propositions, comme l’augmentation du crédit d’impôt pour les bâtiments dans lesquels les loyers ne peuvent être très élevés, ou encore une extension pour les propriétaires occupants. Des discussions ont-elles été engagées au niveau interministériel pour faire évoluer ce dispositif ? Enfin, quelle est la position du ministère de la culture à ce sujet ?

**M. Lucien Stanzione.** – Je souhaiterais que vous puissiez revenir sur la question de la hausse des coûts de l’énergie et des fluides. Qu’allez-vous entreprendre par rapport à la vague qui arrive ?

En second lieu, sans anticiper le travail que va faire notre collègue Bargeton sur le CNM, comment pensez-vous faire en sorte que les majors cotisent ce qu’elles devraient cotiser, ce qui n’est pas le cas en ce moment, semble-t-il ?

Concernant la sortie de la crise sanitaire, un nombre important de petits et moyens festivals sont en train de fermer parce qu’ils n’atteignent pas des niveaux de fréquentation suffisants pour couvrir la hausse de leurs dépenses. Avez-vous un plan dans ce cadre ?

Par ailleurs, certains opérateurs de spectacle se produisent dans des locaux mis à leur disposition par les collectivités territoriales. Or l’effet de l’augmentation du prix de l’énergie et des fluides va se répercuter sur les collectivités. Quelle est la position du ministère ? Y aura-t-il une aide au niveau des opérateurs de spectacles ou des collectivités

pour éviter les fermetures de salles ? Face à l'évolution salubre des salaires et de la masse salariale et au surcoût des prix de l'énergie et des fluides, comment souhaitez-vous venir en aide au secteur ?

Enfin, du fait des jeux Olympiques de 2024, une grande quantité de techniciens, d'éclairagistes, de manutentionnaires et de personnels de sécurité sont d'ores et déjà mobilisés partout en France. Quels dispositifs allez-vous pouvoir mettre au point pour l'ensemble des festivals, en particulier les plus gros ? En tant que régional de l'étape, je plaiderai bien sûr pour celui d'Avignon !

**Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture.** – Mon premier bloc de réponses portera sur le patrimoine. Je sens une certaine confusion par rapport à votre perception centralisée de notre politique du patrimoine, alors que tel n'est pas le cas. Le montant des budgets alloués à la protection des monuments historiques concerne l'Île-de-France à seulement 9 %, contre 91 % partout ailleurs. Le plan relatif aux cathédrales consacre ainsi 4 % à l'Île-de-France et 96 % aux autres régions. Notre politique du patrimoine est donc totalement territoriale.

Je rappelle l'existence du fonds incitatif pour le patrimoine que nous avons créé avec les régions, qui permet de soutenir davantage, avec les collectivités, le patrimoine de proximité – sans compter le loto du patrimoine qui permet aussi d'aider les sites non protégés.

C'est depuis la loi de 2004 qu'existe la séparation entre la responsabilité de l'État sur le patrimoine protégé, inscrit, classé, et le patrimoine qui ne l'est pas. Ainsi, la majorité des églises relèvent des collectivités. C'est un partage qui a été fait dans la loi. On peut évidemment y déroger au cas par cas, ou *via* le loto du patrimoine, soutenir le patrimoine des communes et des propriétaires privés, mais refonder complètement la répartition entre l'État et les collectivités constituerait un énorme chantier, la France comptant 40 000 à 50 000 monuments historiques.

Je n'ai pas été très précise dans mes réponses concernant les effectifs, mais le budget 2023 offre un certain nombre de réponses. Les effectifs déconcentrés dans le domaine du patrimoine représentent 2 400 équivalents temps plein (ETP). C'est un énorme moteur pour les agents du ministère. Un effort est fait pour réduire les vacances de postes, avec plusieurs concours pour les services des DRAC. 101 postes de nouveaux agents, techniciens et ingénieurs vont pouvoir être ventilés entre les UDAP, en soutien aux architectes des Bâtiments de France, et auprès des conservateurs régionaux des monuments historiques (CRMH). Tout cela va permettre de soutenir l'activité de maîtrise d'ouvrage et d'assistance aux propriétaires.

Concernant le patrimoine religieux, je ne pourrai jamais être aussi éloquente que le rapport d'Anne Ventalon et de Pierre Ouzoulias. Une grande partie des restaurations des monuments historiques que nous soutenons est dédiée au patrimoine religieux. Cela représente environ 100 millions d'euros par an sur le budget des DRAC, soit 82 % des projets des années passées. 576 projets ont été menés à bien entre 2018 et 2021. Environ un quart des projets liés au loto du patrimoine concernent le patrimoine religieux.

Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de préserver les synagogues. Le loto du patrimoine permet régulièrement de soutenir toute la diversité du patrimoine religieux. Je pense ici à la synagogue de Verdun. Les synagogues d'Alsace constituent un sujet assez spécifique sur lequel nous devons nous pencher de manière prioritaire, vous avez raison. Nous

sommes en train de recruter un nouveau ou une nouvelle responsable pour la DRAC Grand Est. Dès que cette personne sera arrivée, nous devrions entamer une campagne de protection spécifique pour protéger les synagogues les plus emblématiques. Nous vous associerons bien sûr à ces travaux.

Vous avez par ailleurs mentionné le dispositif Malraux. Il s'agit d'une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des dépenses effectuées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti, pour lequel une demande de permis de construire ou une déclaration préalable de travaux a été déposée. Le taux de réduction d'impôt est compris entre 22 % et 30 %, sous certaines conditions. Le PLF 2023 ne comporte pas de modifications de ce dispositif. Nous cherchons simplement à le rendre plus efficient pour notre patrimoine – et plus lisible.

Quant à Villers-Cotterêts, je suis un peu surprise, monsieur le sénateur Brisson. On ne peut, d'une part, nous demander de mieux soutenir le patrimoine abandonné ou en déshérence dans les collectivités hors Île-de-France et, d'autre part, nous reprocher de sauver ce château magnifique de François 1<sup>er</sup>, qui était dans un état désastreux et abandonné depuis des dizaines d'années.

**M. Max Brisson.** – Je n'ai pas dit cela !

**Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture.** – Vous avez émis des réserves et avez trouvé surprenant que nous nous occupions de ce chantier à l'heure de la sobriété...

**M. Max Brisson.** – Je parlais du projet muséal. Ne me faites pas de procès d'intention !

**Mme Rima Abdul Malak, ministre de la culture.** – Tant mieux ! Quoi qu'il en soit, le projet muséal avance bien. Quatre commissaires de grand talent travaillent sur le parcours permanent de visite, Barbara Cassin, académicienne, Xavier North, qui dirigeait le département de la langue française au ministère de la culture, Zeev Gourarier, qui dirigeait les collections du Mucem et Hassane Kouyaté, qui dirige le festival des Francophonies de Limoges. C'est ce quatuor qui pense le parcours de la partie muséale, mais le château de Villers-Cotterêts ne constitue pas un musée. Ce sera une cité, un lieu de résidence avec une douzaine de studios, un auditorium qui accueillera des concerts, des films. Ce sera un lieu vivant pour toutes les disciplines, où les activités associatives et éducatives vont pouvoir se déployer.

C'est en tout cas un projet qui n'a rien de hors-sol, qui est construit avec un grand réseau de partenaires de la francophonie, d'associations locales et d'établissements scolaires. À chaque journée du patrimoine, j'ai l'occasion de voir à quel point cela suscite l'engouement au niveau local. Une maison du chantier permet de faire vivre celui-ci auprès de la population. Un camion des langues de France s'est également déplacé dans les Hauts-de-France. Je serai ravie d'inviter la commission à visiter le chantier avant l'ouverture, si cela vous intéresse. Je pense qu'il est nécessaire de voir sur place. Je suis sûre que vous serez convaincus !

Concernant l'éducation artistique, l'enseignement artistique et tous les enjeux que nous partageons pour la jeunesse, vos interventions montrent à quel point vous avez raison et combien il est important que les jeunes pratiquent l'art et la culture. Il ne s'agit pas de faire d'eux des « consommateurs », entre guillemets, qui vont acheter des billets pour assister à des

spectacles ou visiter des musées, mais les amener à être des protagonistes, des acteurs de la vie culturelle et leur permettre de s'essayer à la musique, à l'art, à la danse, au théâtre, voire d'en faire leur métier s'ils le souhaitent plus tard.

C'est ce que permet aujourd'hui de plus en plus le pass Culture, qu'on a voulu transformer afin de permettre aux jeunes d'acheter des instruments de musique ou de prendre des cours. Cette dimension sera très importante dans le pass collectif au collège et au lycée, afin que les enseignants puissent non seulement réaliser des sorties scolaires, inviter des auteurs, des musiciens, et permettent la pratique en classe de manière plus libre que dans certains cours de musique ou d'arts plastiques.

Quant aux établissements d'enseignement, il en existe de deux sortes, les conservatoires à rayonnement régional financés par l'État et tous ceux qui relèvent des collectivités. Vous le savez, madame Morin-Desailly, on compte 1 500 structures d'enseignement artistique spécialisé au total. C'est un réseau gigantesque. C'est une très bonne nouvelle pour notre pays, mais la répartition est assez subtile. J'ai moi-même travaillé en collectivité auprès de Bertrand Delanoë, qui était très attaché à l'enjeu du développement des conservatoires. Je connais donc bien le sujet. L'État ne peut totalement se substituer aux collectivités pour ce qui est des conservatoires municipaux de musique.

Reste la prise en compte du développement des autres établissements classés par l'État, qui sont environ 382. J'ai insisté, lors de la présentation du budget, sur les établissements supérieurs d'enseignement artistique, pour lesquels l'aide aux étudiants les plus en difficulté est prioritaire, afin de soutenir plus particulièrement les écoles d'architecture, où l'enjeu est particulier. Merci de les avoir présentés comme les laboratoires de la transition écologique du futur. Ces 20 000 étudiants, qui vont en effet être les bâtisseurs de demain, auront forcément une autre manière de construire, plus écoresponsable,

J'insiste sur la lecture : certaines actions coûtent de l'argent, comme le fait de soutenir une manifestation littéraire, des résidences d'auteurs dans les écoles que le Centre national du livre va déployer dans la continuité du programme consacrant la lecture comme grande cause nationale. D'autres actions ne coûtent pas très cher budgétairement, mais demandent beaucoup de mobilisation, d'énergie et de coordination, comme le quart d'heure de lecture, auquel je tiens beaucoup. J'en reparle régulièrement avec mon collègue Pap Ndiaye.

Dans les régions et les départements où cette action est mise en place, comme en Bretagne, les choses se passent très bien. Quand les élèves s'arrêtent 15 minutes pour lire pour le plaisir, que ce soit un livre, un magazine, une BD, cela fait une énorme différence au bout de quelques mois en termes de concentration, d'amélioration du vocabulaire, de relations entre élèves. Cet impact n'a pas de prix. Si on arrive un jour à faire en sorte que toute la France, tous les jours, s'arrête 15 minutes pour lire, on aura gagné ! On peut rêver, mais cela me semble atteignable. On peut également fournir plus de livres si ceux-ci manquent. On développe également la lecture à voix haute.

Concernant les aides à la presse, je vous rejoins, monsieur Assouline. Je pense qu'on a devant nous un gros chantier de réformes. Nous nous y attelons. J'attends avec impatience les états généraux du droit à l'information pour entendre toutes les recommandations et préconisations qui sortiront à ce moment-là. J'ai commencé à me plonger dans le détail des aides à la presse et aux radios. Je pense qu'il s'agit là d'une modernisation, d'un ajustement et d'une réforme de fond. Je suis d'accord avec votre diagnostic.

Les états généraux débiteront début décembre et dureront jusqu'au mois d'avril-mai. Nous pourrions vous en dire plus bientôt.

Concernant le Centre national de la musique, nous attendons le démarrage de la mission du sénateur Bargeton, qui va permettre de faire le point sur tous les enjeux de financement de la filière musicale et sur les positions des uns et des autres. Tous les acteurs de la filière ne sont pas d'accord.

Enfin, s'agissant du métavers, des NFT et des mondes numériques, avec leurs opportunités et leurs menaces, je vous invite à lire le rapport de trois experts, Camille François, Adrien Basdevant et Rémi Ronfard, qui ont tenté de définir et d'embrasser tous les enjeux liés au monde « métaversique ». Ce sera une excellente base pour nos discussions lors de nos prochains échanges.

Merci pour votre engagement en faveur de la culture !

**M. Laurent Lafon, président.** – Madame la ministre, vous avez terminé votre propos liminaire par des vers de García Lorca. Je conclurai cette réunion par une citation de Nietzsche : « Je connais ma destinée : un jour s'attachera à mon nom quelque chose de formidable. » Je ne sais si nous utiliserons ce qualificatif à l'issue du débat sur le PLF, mais je ne doute pas que, si vous reprenez à votre compte les amendements du Sénat, on s'en rapprochera !

*Le compte rendu de cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 h 55.*

**Mercredi 26 octobre 2022**

**Piratage des événements sportifs - Audition de M. Denis Rapone, membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et Mme Pauline Blassel, directeur général adjoint (Arcom), Mme Liza Bellulo, présidente de la Fédération française des télécoms (FFT), M. Maxime Saada, président de l'Association pour la protection des programmes sportifs (APPS), Mme Caroline Guenneteau, secrétaire générale adjointe de beIN media group et M. Mathieu Ficot, directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel (LFP)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, je souhaite tout d'abord la bienvenue à nos cinq invités du jour.

Nous avons souhaité organiser cette table ronde pour faire le point, un an après l'adoption de la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, sur l'application de son article 3 relatif à la lutte contre le piratage des retransmissions sportives.

Notre commission s'est particulièrement impliquée sur ce sujet. A l'initiative de Catherine Morin-Desailly, nous avons organisé en janvier 2019 la première table ronde sur ce thème réunissant des experts européens venant notamment de Grande-Bretagne et du Portugal

pour présenter une procédure innovante fondée sur une ordonnance dynamique permettant aux ayants droit d'engager eux-mêmes des actions auprès des fournisseurs d'accès à Internet pour couper l'accès aux sites pirates.

Il aura fallu près de trois années pour adopter à notre tour une procédure similaire grâce à l'implication de toutes les parties représentées aujourd'hui.

Pourquoi était-ce important ? Le piratage des retransmissions sportives, comme celui des films et des séries, est devenu une industrie clandestine à grande échelle qui affaiblit les détenteurs de droits et les médias au profit de structures qui évoluent en dehors de tout cadre légal, fiscal et social.

En organisant cette table ronde, nous souhaitons mesurer le chemin parcouru depuis un an, connaître les premiers résultats, mais aussi comprendre le rôle de chacun des acteurs.

Comment s'organise concrètement le dispositif juridique et technique qui permet de couper l'accès aux sites pirates ? Est-ce qu'une coopération harmonieuse a pu s'établir entre des acteurs aux intérêts différents ? Après un an de recul, peut-on considérer que ce dispositif est suffisant ?

Voilà quelques questions que nous souhaitons vous poser. Pour commencer, je donnerai la parole à Denis Rapone, qui interviendra au nom de l'Arcom. Nous poursuivrons avec Liza Bellulo, qui pourra nous préciser comment se passe concrètement l'intervention des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) pour couper l'accès aux sites pirates. Je donnerai ensuite la parole aux trois autres intervenants, qui représentent les ayants droit, notamment à Maxime Saada et Caroline Guenneteau, qui pourront nous expliquer quel a été l'impact du dispositif mis en place sur l'évolution des abonnements des chaînes payantes. Confirmez-vous la baisse de 76 % de l'audience pirate au cours des 6 derniers mois pour les matchs de la Ligue des Champions ? Nous savons également que les pirates s'adaptent à l'évolution de leur environnement. Comment le piratage évolue-t-il et comment la lutte contre le piratage doit-elle évoluer ?

Nous serons également heureux de pouvoir entendre Mathieu Ficot, représentant de la Ligue de football professionnel (LFP). Il pourra nous indiquer quel est l'effet de la lutte contre le piratage sur la valorisation des droits du football professionnel. Avez-vous pu évaluer cet effet sur le prix du prochain appel d'offres des droits de la Ligue 1, que vous lancerez en 2023 ?

Ce sera ensuite aux sénateurs de s'exprimer.

**M. Denis Rapone, membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).** – Merci d'organiser cette table ronde. Le dispositif actuel doit beaucoup à vos travaux. Il a permis d'accompagner l'émergence d'un consensus entre les acteurs.

Au premier semestre 2021, les pratiques de piratage sportif concernaient plus de 3 millions d'utilisateurs chaque mois et connaissaient une progression particulièrement dynamique. Contrairement au secteur culturel, le sport ne disposait d'aucune procédure lui permettant de lutter contre le piratage. L'élaboration d'un dispositif dédié était un véritable défi. Il fallait trouver un point d'équilibre entre la nécessité d'instaurer un blocage efficace et



rapide et le respect de la liberté de communication et du rôle du juge, qui est le garant des libertés publiques. La nouveauté a consisté à concevoir le rôle d'une autorité administrative, l'Arcom, pour mettre en œuvre la décision du juge de manière dynamique.

La première étape est la saisine du juge par les fédérations, les ligues ou les chaînes de télévision, en mettant en avant la preuve que des sites portent des atteintes graves et répétées à leurs droits. Il faut que ces atteintes graves et répétées aient été occasionnées par le contenu d'un site en ligne dont l'un des objectifs est la diffusion de compétitions sans autorisation. Le juge statue selon une procédure d'urgence. Il peut prescrire toute mesure susceptible de faire cesser ces atteintes. A ce stade, le juge n'est saisi qu'aux fins de notifier aux fournisseurs d'accès à Internet le blocage du site. En réalité, le dispositif législatif est beaucoup plus large. Il permettrait d'embrasser d'autres acteurs.

L'intervention du juge est suivie par celle de l'Arcom. Dès lors que la décision judiciaire est devenue définitive, mais que la mesure de blocage est contournée par l'apparition de sites miroirs, les ayants droit peuvent saisir l'Arcom en transmettant les données d'authentification des sites illicites. L'Arcom a pour mission, à travers la présence d'agents assermentés, d'instruire ces saisines et de notifier aux fournisseurs d'accès le blocage de ces sites miroirs.

Seul le président du collège, ou les membres qu'il a désignés, peut donner le « top départ » aux fournisseurs d'accès à Internet. Concrètement, nous communiquons aux FAI une liste de noms de domaine correspondant à des services illicites.

Aujourd'hui, nous avons 9 mois de recul. 10 décisions de justice ont été obtenues par des diffuseurs (Canal + et beIN Sports), la LFP, la fédération française de tennis et des organisateurs de compétitions (football, sports mécaniques, tennis). Le tribunal de Paris est compétent pour ce type de litige. Il s'est armé d'une magistrate dédiée qui est en capacité de réagir très rapidement. De la sorte, il rend les décisions dans des délais exceptionnellement courts. Je suis extrêmement admiratif de la manière dont les choses se passent au niveau judiciaire. Le blocage permis par ces 10 décisions de justice embrasse 350 services illicites. Par ailleurs, l'Arcom a été destinataire de 40 saisines. Elle a notifié le blocage de plus de 480 noms de domaine aux FAI.

Nous nous sommes mis en situation de pouvoir répondre dans un délai de quelques jours. Les mesures de blocage sont appliquées par les fournisseurs d'accès dans des délais de quelques heures.

Je tiens vraiment à saluer la qualité du travail d'équipe. D'un bout à l'autre de la chaîne, les différents acteurs (juge, ayants droit, FAI, Arcom) jouent un rôle majeur. A ce stade, les fournisseurs d'accès ne mettent pas en avant les coûts représentés par la mise en œuvre de ces blocages.

Entre le premier semestre 2021 et le premier semestre 2022, l'audience illicite a baissé de moitié, passant de 3,2 millions à 1,7 million d'internautes qui accèdent chaque mois à des sites illicites. Parmi les *live streamers* qui ont été confrontés à des blocages, 37 % ont cessé leurs pratiques et 15 % ont souscrit un abonnement à une offre légale. Il reste 46 % d'internautes qui poursuivent leurs pratiques illicites. Certains utilisent des moyens de contournement.

La protection des contenus sportifs appelle donc une vigilance accrue, qui semble devoir se décliner selon trois objectifs :

- renforcer, par le biais d'accords, la coopération entre les fournisseurs d'accès à Internet et les titulaires de droits sportifs afin de mettre en œuvre une solution de blocage automatisée ;
- améliorer les solutions technologiques de blocage et travailler sur un blocage par l'adresse IP ;
- impliquer dans la lutte contre le piratage l'ensemble des intermédiaires techniques de l'écosystème d'Internet, tels que les fournisseurs de système de noms de domaine (DNS), les réseaux privés virtuels (VPN) ou les services d'hébergement.

**M. Laurent Lafon, président.** – Madame Bellulo, comment se passe concrètement l'intervention des FAI ? Avez-vous également identifié des pistes d'amélioration ?

**Mme Liza Bellulo, présidente de la Fédération française des télécoms (FFT).** – La Fédération française des télécoms est heureuse d'apporter le témoignage de son expérience dans la mise en œuvre de la loi du 25 octobre 2021. Cette loi fait de la France l'un des pays d'Europe dont l'arsenal législatif est le plus complet. Nous avons bien conscience des intérêts en jeu concernant la protection des droits sportifs. Nous sommes fiers de participer à la protection de ces droits. Nous avons également le souci de respecter les équilibres que les parlementaires ont pris soin de dessiner entre d'une part la protection des droits fondamentaux tels que la liberté de consultation des sites Internet et d'autre part l'innovation avec le blocage des sites miroirs.

Le mécanisme se déroule en deux étapes. Il y a d'abord une décision du juge, rendue sur saisine des ayants droit au début de chaque compétition ou de chaque saison, qui demande le blocage de sites pirates identifiés et qui donne ensuite pouvoir à l'Arcom d'agir contre de nouveaux sites. Pendant toute la durée de la compétition ou de la saison, les titulaires de droits sportifs saisissent directement l'Arcom pour bloquer les sites miroirs dans des délais plus brefs.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, nous avons protégé un certain nombre de retransmissions sportives. Au total, nous avons bloqué plus de 835 noms de domaine. Nous le faisons grâce à la bonne coopération de tous les acteurs. Nous avons conscience de l'importance d'agir dans des délais brefs.

Nous appelons, sur la base de cette première expérience, à une industrialisation du dispositif. Le législateur a pris soin de proposer une régulation moderne qui prévoit que l'Arcom élabore un modèle d'accord pour tous les acteurs. Nous appelons de nos vœux la mise en place de ce modèle d'accord. C'est pour cela que, de manière constante depuis un an, nous avons fait preuve de bonne volonté et de coopération. En novembre 2021, nous avons proposé un cahier des charges qui permettait la mise en place d'une brique technique pour récupérer de manière automatisée les listes de sites à bloquer auprès de l'Arcom. En début d'année 2022, nous avons proposé un dispositif de coordination des actions des titulaires de droits, de l'Arcom et des opérateurs afin de fluidifier le processus.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, nous agissons avec diligence en mobilisant du personnel habilité, y compris lors d'astreintes. Ces personnels doivent parfois composer avec des demandes multiples. Pour les seuls blocages de droits sportifs, les astreintes nécessitent une personne qui active le blocage de manière manuelle, un ingénieur réseau et un ingénieur DNS. Nous avons également engagé des investissements spécifiques sans perspective certaine d'être compensés. Nous acquittons aussi des honoraires d'avocats sans être compensés, ce qui est paradoxal car dans tous les autres domaines dans lesquels nous agissons en tant que prestataires occasionnels du service public ou auxiliaires de la protection des droits, nous sommes compensés du fait de la loi ou d'accords.

Notre position est guidée par quatre principes : l'égalité de traitement des titulaires de droits ; l'efficience et l'efficacité opérationnelle pour minimiser les coûts d'investissement et les coûts opérationnels ; le respect du principe de proportionnalité ; la compensation des coûts.

Le principe de proportionnalité est au cœur du droit constitutionnel et européen. Il a pour conséquence que doivent être minimisées les atteintes à la liberté de consultation des sites Internet.

Nous ne demandons pas à être rémunérés. Nous demandons simplement à ne pas travailler en pure perte pour le compte d'autres opérateurs privés.

Pour que chacun y trouve son compte, nous proposons d'aller au-delà de ce que prévoit le minimum légal. Ainsi, nous proposons de simplifier les procédures en industrialisant et en automatisant le traitement des demandes. Pour cela, nous avons notamment besoin du calendrier des manifestations sportives et de formats de fichiers harmonisés. Nous nous engageons, avec l'industrialisation, à bloquer des sites en 45mn. Nous demandons simplement la compensation des coûts.

Nous nous proposons de prendre en charge la moitié des 500 000 euros d'investissements de développement initial et la moitié des 150 000 euros annuels de coûts opérationnels courants des blocages de sites. Nous avons évidemment justifié la nature de ces coûts. Nous avons deux étalons de comparaison : l'enjeu économique des droits sportifs (plus d'un milliard d'euros par an) et le coût d'identification des pirates (120 000 euros par an) tel que l'avait chiffré l'inspection générale des finances.

Nous appelons de nos vœux un aboutissement prochain des travaux afin de permettre aux équipes des opérateurs d'agir de manière plus efficace et plus automatisée avec un cadre standardisé. Le système de blocage manuel actuel est précaire eu égard à la volumétrie et aux attentes des détenteurs de droits. Nous avons prouvé notre efficacité. Nous pouvons encore faire un saut qualitatif. Nous souhaitons nous saisir de l'opportunité d'un accord.

Cet accord sera important, mais il ne suffira pas. Nous sommes également prêts à étudier le blocage IP à partir du moment où le cadre est précis. Pour l'instant, nous y voyons beaucoup de difficultés techniques. Il existe des risques de sur-blocage. Néanmoins, nous sommes prêts à mener toutes les études nécessaires. Pour cela, il faut un cadre très clair. Nous sommes prêts à discuter du cahier des charges avec les autres parties. Nous avons besoin d'être sécurisés du point de vue de la responsabilité en cas de sur-blocage et d'être certains que nous serons compensés des nouveaux coûts.

Il existe des moyens de contournement. L'accord et le travail des FAI et des ayants droit ne sera pas suffisant pour enrayer les mécanismes de piratage. Il faudra aussi travailler avec les hébergeurs, les plates-formes d'hébergement, les éditeurs de système d'exploitation, les éditeurs de moteurs de recherche, les éditeurs de VPN et tous ceux qui commercialisent les boîtiers IPTV illégaux. C'est un travail de longue haleine et de long terme.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous allons maintenant nous enquerir de la vision des ayants droit. Constatez-vous les mêmes évolutions que l'Arcom ?

**M. Maxime Saada, président de l'Association pour la protection des programmes sportifs (APPS).** – Je m'adresserai d'abord à vous en tant que président de l'APPS (association pour la protection des programmes sportifs), avant de faire un point plus spécifique à Canal +. L'APPS a été créée en 2018. Elle réunit à la fois des ayants droit et des diffuseurs.

Nous pouvons collectivement nous satisfaire des premiers mois de la mise en place du nouveau dispositif issu de l'article 3 de la loi, qui a démontré une bonne coordination des parties prenantes et permet d'afficher des premiers résultats concrets. Ce dispositif introduit de manière inédite en droit français un nouveau moyen de lutte contre le piratage sportif en complétant les outils jusque-là ouverts par la loi. Les membres de l'APPS l'ont mobilisé individuellement, mais notre ambition partagée nous a permis de nous coordonner dès le mois de janvier. Nous avons appris ensemble à mobiliser au mieux le nouvel outil, d'abord pour obtenir une décision judiciaire dite « ordonnance cadre » pour une compétition donnée, ensuite pour mettre à jour les mesures de blocage tout au long de la compétition en intégrant de nouveaux sites par le biais d'une saisine de l'Arcom.

Les premiers résultats de cette mobilisation collective sont là. Selon l'Arcom, la moitié des *live streamers* confrontés aux blocages se serait détournée des sites. La chute tendancielle des audiences des sites de *live streaming* est corroborée par d'autres analyses et données. Ainsi, une étude de Médiamétrie mesure un écart significatif d'audience des sites entre avril 2021 (2,7 millions d'utilisateurs uniques) et avril 2022 (373 000 utilisateurs uniques). Nous pouvons d'ores et déjà nous réjouir collectivement des premiers effets de l'article 3. Nous devons surtout nous satisfaire de la coordination de l'ensemble des parties prenantes.

Je confirme la diligence des FAI dans la mise en œuvre des premières mesures de blocage. Les discussions que nous menons depuis plusieurs mois sont constructives. Elles nous donnent bon espoir d'aboutir à un accord pour cranter cette collaboration. Nous tenons aussi à souligner le rôle précieux que joue l'Arcom.

Toutefois, nous devons rester prudents. En effet, le report des consommateurs vers une offre légale n'est pas assuré. Certains utilisateurs se sont réorientés vers un contournement des mesures de blocage DNS mises en place par les FAI grâce à l'utilisation de DNS alternatifs ou de VPN, ou vers un visionnage illégal des contenus sur des plates-formes telles que Twitter, TikTok ou Telegram. Depuis les premiers blocages, la diffusion en direct a considérablement augmenté sur ces plates-formes, pour lesquelles les délais de fermeture demeurent insuffisants.

Dans une plus forte mesure, les utilisateurs se sont reportés vers la consommation illégale de l'IPTV, qui est une utilisation contrefaisante d'objets légaux. Ce mode de

consommation illicite est particulièrement destructeur de valeur. A la différence des sites de *live streaming*, qui piratent le contenu, le piratage IPTV attaque notre modèle en vendant des abonnements. D'après une étude de l'Arcom, 9 % des internautes utilisent de l'IPTV illicite pour regarder des compétitions sportives, ce qui représente 40 % des consommateurs qui ont des usages sportifs illégaux.

Certains services IPTV sont très utilisés en France. Ainsi, Premium OTT est passé de moins de 50 000 utilisateurs mensuels en décembre 2021 à 200 000 utilisateurs en septembre 2022, tandis qu'iPlay est passé de 45 000 utilisateurs en décembre 2021 à 145 000 utilisateurs en septembre 2022. C'est pourquoi nous ne pouvons pas nous arrêter aux premiers signaux positifs de la mise en place de l'article 3. Cette expérience doit nous encourager à aller plus loin.

Nous devons orienter nos actions vers la lutte contre le préjudice majeur causé par l'IPTV. Cette priorisation nous obligera à mobiliser le second outil technique de lutte contre le piratage qu'est le blocage IP. La méthode la plus efficace pour lutter contre cette pratique de piratage est celle du blocage de la source, donc de l'adresse IP. C'est d'ailleurs le choix opéré par la Premier League en Angleterre, où la consommation illégale IPTV a baissé de manière significative.

Nous devons prendre en compte l'ensemble de l'écosystème complexe du piratage. Nous devons élargir nos actions aux autres intermédiaires techniques que les opérateurs télécom afin que chacun participe à endiguer le piratage. L'effort ne peut être que collectif face à des pirates organisés comme des structures mafieuses ou des cartels de la drogue.

L'APPS et ses membres sont pleinement engagés à poursuivre leur entente et fournir leurs meilleurs efforts pour poursuivre ce combat. A ce titre, nous sommes heureux de pouvoir compter sur le soutien du législateur et de l'Arcom.

Le piratage est le premier concurrent de Canal + en France et dans le monde. La destruction de valeur est massive. Canal + tire un bilan positif de la mobilisation du nouveau dispositif. Depuis janvier 2022, groupe Canal + a obtenu 8 ordonnances permettant le blocage de sites de *live streaming* illégaux : 3 décisions sont inactives car les compétitions sont arrivées à leur terme ; 5 décisions sont actives ou en cours. Au total, Canal + a obtenu le blocage de 171 sites depuis le début de l'année, ainsi que de 500 noms de domaine. Outre la baisse significative de l'audience des sites de *live streaming*, nous avons pu identifier les effets sur nos abonnements. L'analyse interne des recrutements opérés lors de 5 journées phares de compétitions sportives pour lesquelles le groupe a obtenu des ordonnances de blocage a permis d'observer une augmentation de 55 % des recrutements par rapport à 2021. Il est irréaliste d'attribuer cette croissance du parc d'abonnés au seul blocage des sites, mais celui-ci a nécessairement contribué à l'évolution positive du nombre de recrutements.

Nos perspectives pour l'année 2023 sont une massification de ce que nous avons initié en 2022. En prenant en compte les décisions en cours d'obtention, nous devrions, sur l'année civile 2023, réaliser environ 70 saisines comprenant chacune 15 sites, soit plus de 1 000 sites bloqués. Cette projection ne prend pas en compte le sujet de l'IPTV.

Pour ne pas perdre irrémédiablement la bataille des contenus, Canal + doit accélérer sa lutte contre l'IPTV. Cette bataille oppose l'ensemble des acteurs légaux et les pirates qui les pillent. Ce fléau pourrait remettre en question les modèles de *pay TV*. De

nombreux utilisateurs ne pensent pas être dans l'illégalité car ils paient une forme d'abonnement.

Les outils actuels ne sont pas assez efficaces pour atteindre sensiblement le piratage IPTV. L'enjeu n'est pas d'éradiquer le piratage, mais de trouver le point de sortie viable d'une crise à venir liée à l'IPTV en perfectionnant un outil adapté. Les acteurs de l'IPTV et leurs revenus échappent totalement aux pays dans lesquels ils mettent à disposition leur offre. Ces acteurs ne sont soumis ni à des obligations éditoriales, ni à des obligations d'investissement dans la création.

La solution la plus efficace contre le phénomène complexe de l'IPTV semble être le blocage de l'adresse IP. Il permet de bloquer l'accès à la source, c'est-à-dire aux serveurs qui hébergent les flux ou les contenus proposés par les services IPTV. C'est le choix opéré par certains voisins européens, notamment la Premier League, qui en tire un bilan très positif.

Canal + est pleinement conscient des investissements que suppose la lutte contre l'IPTV illégal. C'est un effort auquel le groupe consentira pour sauvegarder son modèle de développement, ainsi que la valeur créée sur le territoire. C'est un impératif industriel, mais aussi collectif.

**Mme Caroline Guenneteau, secrétaire générale adjointe de beIN media group.** – Nous mesurons le chemin incroyable qui a été parcouru depuis 2017 et les premières initiatives parlementaires. Nous avons rempli une partie des objectifs que nous nous étions fixés. Le bilan est donc extrêmement positif. Toutefois, de nombreux défis nous attendent dans la lutte incessante contre le vol que constitue le piratage.

BeIN Sports ne diffuse que des contenus sportifs premium. Nous avons initié notre première action en janvier pour protéger la Coupe d'Afrique des Nations. Nous avons obtenu une décision très rapide. Nous avons également lancé des actions pour protéger la Ligue des Champions et Wimbledon. A présent, nous préparons notre dossier de protection de la Coupe du Monde de football.

Nous avons constaté une baisse de l'audience pirate des matchs de Ligue des Champions. La loi fonctionne extrêmement bien, tant pour des événements longs comme une saison de football que pour des événements courts comme un tournoi de tennis. Ce succès repose sur une mobilisation forte de moyens humains et financiers. En amont, les ayants droit sont censés apporter la preuve qu'ils subissent des atteintes graves et répétées. Nous devons apporter des preuves constantes. Pour cela, nous procédons à de nombreux constats. Nous passons par des huissiers. En aval, les saisines que nous faisons auprès de l'Arcom nécessitent aussi que nous dressions des constats. La lutte contre le piratage est donc extrêmement coûteuse pour les ayants droit, en plus des dommages qu'ils subissent. Ces investissements se chiffrent en millions d'euros pour beIN Media Group.

Pour la première fois dans la longue histoire de la lutte contre le piratage, les titulaires de droits ont un coup d'avance. Toutefois, nous savons que le piratage a un caractère protéiforme et que nous devons adapter les outils.

L'article 3 permet cette adaptation. Il est extrêmement large puisqu'il vise toute mesure appropriée pour lutter contre la mise à disposition de contenus illicites. Nous avons déjà anticipé qu'il faudrait procéder au blocage IP et que le DNS ne suffirait pas. De plus, cet article ne s'adresse pas uniquement aux FAI ; il s'adresse à tout opérateur qui peut nous aider

à lutter contre le piratage dans le domaine technique (hébergeurs, moteurs de recherche, réseaux sociaux, etc.).

Avec le piratage, nous avons affaire à des gens extrêmement bien organisés. On peut parler de mafia. D'après une étude extrêmement intéressante publiée récemment, un consommateur est confronté au risque de perte d'identité, de vol d'information, d'identification et de demande de rançon dans les 71 secondes qui suivent un clic sur un site pirate. Les risques de virus sont également très élevés. Ainsi, le piratage ne s'arrête pas à la protection des ayants droit et des diffuseurs. Il concerne à la protection de tout un chacun.

Pour améliorer la protection, le blocage IP sera beaucoup plus efficace. C'est pourquoi les membres de l'APPS appellent de leurs vœux sa mise en place par les FAI, à l'instar de ce qui existe déjà au Royaume-Uni, en Italie et au Portugal.

L'industrialisation de ce système nécessitera une collaboration encore plus étroite avec l'Arcom afin de réduire les délais de réaction et d'intervention. Le blocage IP consiste simplement à bloquer le signal d'un site pendant la durée d'un match ou d'une compétition. Il s'agit d'une mesure proportionnée qui limite les risques de sur-blocage.

L'APPS travaille ardemment sur les autres moyens de lutte contre le piratage, par exemple la transposition de la directive sur les droits d'auteur qui permet d'agir efficacement sur les plates-formes de partage (YouTube, Facebook). Nous aimerions que les hébergeurs techniques, dès qu'ils sont notifiés, s'engagent à procéder à la coupure du contenu illégal dans les 30 minutes. C'est en ce sens que des centaines de titulaires de droits ont récemment lancé un appel à l'action à Bruxelles. Il est également possible de renforcer les obligations de traçabilité, qui ne sont aujourd'hui prévues que pour les places de marché. De telles dispositions ne viendraient en aucune manière endommager notre article 3.

Nous espérons que le Sénat, que nous remercions pour son engagement, restera à nos côtés afin de rendre le dispositif encore plus efficient.

**M. Mathieu Ficot, directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel (LFP).** – Le football est le contenu le plus piraté au monde. Il représente près de 75 % des contenus sportifs piratés. Toutefois, tout le monde est concerné car la menace est gigantesque pour l'industrie du sport et son écosystème.

Les internautes qui se rendent sur des sites pirates courent de nombreux risques, dont le détournement de données personnelles. Ces risques ne doivent pas être sous-estimés.

Les sommes échappent à tout contrôle et à tout mécanisme de solidarité sociétale. Ces milliards d'euros renforcent des activités criminelles illégales.

Je suis très positif quant au résultat du dispositif qui a été mis en place. Depuis plus d'un an, nous avons bloqué 410 000 liens de *live streaming* et contribué à près de 300 000 déréférencements.

Nous avons aussi une mission de surveillance. Un millier de serveurs IPTV illégaux ont été recensés la saison dernière. Nous avons pu constater, lors d'un récent match de Ligue 1, que 300 000 personnes étaient connectées sur un seul service IPTV.

Ces actions n'auraient pas été possibles sans le principe de l'ordonnance dynamique. Nous acceptons avec grand plaisir les principes de saisine judiciaire, de débat

contradictoire et d'ordonnances prononcées par le juge, qui nous semblent représenter un dispositif extrêmement efficace dans la lutte contre ce fléau.

Indéniablement, les mesures de blocage DNS ont porté leurs fruits. De plus en plus d'internautes sont confrontés à des mesures de blocage sur des sites illégaux. Le blocage DNS a fait ses preuves, mais il a atteint ses limites. Sans dispositif de blocage IP, tous les efforts que nous avons fait depuis des années risquent de se révéler vains. En la matière, la Premier League est une référence. Elle a fait du blocage IP la pierre angulaire de son combat, y compris pendant la diffusion en direct des matches. Nous devons en tenir compte.

Je tiens à saluer les efforts de l'Arcom. Nous voulons nous comporter de manière pragmatique. Nous devons être à la hauteur des enjeux. Nous sommes prêts à contribuer significativement aux coûts associés.

Nous sommes engagés dans une course contre la montre. L'appel d'offres que la LFP lancera en 2023 sera extrêmement structurant pour l'économie du football et du sport dans son ensemble. Nous avons besoin d'être compétitifs au niveau européen. Les enjeux seront forts. Comme tout ayant droit, la Ligue doit une jouissance paisible de ses droits à ses diffuseurs. Ces derniers se posent des questions sur notre capacité à garantir cette jouissance paisible. Je les comprends. Je ne voudrais pas que l'optimisation nécessaire de nos droits ne soit pas au rendez-vous du prochain appel d'offres en raison du risque de piratage. Nous devons être à la hauteur de cet enjeu.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci à chacun pour ces propos liminaires. La parole est à notre rapporteur pour une première série de questions.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – J'ai trois questions à poser.

Avec le recul, considérez-vous que le dispositif est suffisamment clair et qu'il apporte les garanties juridiques attendues par les différentes parties ? Des difficultés sont-elles apparues concernant les modalités de recours ?

La création d'un dispositif de blocage est génératrice de coûts, notamment pour les FAI. Il est légitime que ceux qui bénéficient de la lutte contre le piratage participent à la prise en charge de ces coûts. Il apparaît qu'au bout d'un an, les parties n'ont pas été en mesure de se mettre d'accord sur ce point. Cette situation, si elle perdurait, pourrait-elle fragiliser la mise en œuvre du dispositif ? Faut-il modifier la loi et prévoir que l'évaluation de ces coûts et sa répartition entre les parties sont déterminées par l'Arcom ?

Enfin, les ayants droit souhaitent porter une initiative législative européenne. Quel serait l'intérêt de cette démarche pour les éditeurs français s'ils sont déjà protégés par notre législation nationale ? Ne craignez-vous qu'un dispositif européen soit moins protecteur ?

**Mme Caroline Guenneteau.** – L'application de l'article 3 est extrêmement simple et fluide. La justice est diligente. Ainsi, nous obtenons des décisions dans un délai record. En outre, les FAI coopèrent. Aucun d'entre eux n'a initié de recours depuis le lancement de ces actions judiciaires. Nous dressons un bilan très positif de l'application de ce texte. Nous avons tous intérêt à lutter efficacement contre le piratage. L'article est suffisamment précis. A ce stade, nous n'avons pas identifié de souhait de modification.

**M. Denis Rapone.** – S'ils ont des difficultés à mettre en œuvre le blocage que nous leur avons notifié, les FAI doivent nous en rendre compte. En 9 mois, nous n'avons eu le



retour d'aucune difficulté. En cas de difficulté, les ayants droit auraient toujours la possibilité de revenir devant le juge. A ce stade, les garanties juridiques de mise en œuvre efficace du dispositif sont vraiment assurées.

**M. Maxime Saada.** – Les ayants droit et les acteurs de la télévision ne sont pas les seuls à bénéficier de ces mesures. Les opérateurs télécom vendent ces services. Ils en tirent des marges significatives. Ils ont donc également intérêt à vendre des abonnements. Par ailleurs, certains opérateurs achètent eux-mêmes des droits sportifs : Free est détenteur d'un lot de Ligue 1, tandis qu'Altice a investi des sommes conséquentes pour la Premier League et la Ligue des Champions.

Concernant les coûts, nous sommes dans une logique de partage. Tous les opérateurs portent des coûts, pas uniquement les FAI. Il est entendu que nous prendrons notre part de ces coûts. Je n'envisage pas, compte tenu des discussions que nous avons largement initiées, de difficulté sur ce sujet. En revanche, nous devons encore discuter de l'IPTV, dont nous n'avons pas encore identifié les limites et les coûts.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Y aurait-il besoin d'un arbitre dans ce match un peu particulier ?

**M. Denis Rapone.** – L'Arcom est l'arbitre. Nous faisons office de « monsieur bons offices » entre l'APPS et la FFT (plus Free). Les discussions en cours sont extrêmement encourageantes. Nous ne constatons pas de position conflictuelle entre les acteurs sur la répartition des coûts relatifs à la mise en place d'un système automatisé de blocage DNS. Le sujet des modalités de faisabilité et de mise en œuvre du blocage IP, avec les coûts y afférents, est plus ouvert.

**Mme Liza Bellulo.** – Je me félicite qu'un accord soit à portée. J'espère que nous pourrions conclure rapidement. Nous proposons de prendre en charge la moitié des coûts d'investissement et la moitié des coûts opérationnels. Pourtant, je ne bénéficie pas de la moitié des dividendes de Canal +. La proportionnalité des gains de part et d'autre n'est pas équivalente.

Concernant le blocage IP, il existe des exigences juridiques. Le principe de proportionnalité est au cœur de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et de la Cour de Justice de l'Union Européenne. Les opérateurs télécom ont la liberté totale de moyens pour aboutir au résultat qu'est le blocage. Nous sommes prêts à travailler sur les méthodes les plus innovantes. Nous n'excluons pas le blocage IP par principe. Simplement, ce n'est pas une garantie. Le blocage IP ne bloque pas à la source : il bloque un moyen d'accès. En outre, il existe des exigences techniques et opérationnelles. Le blocage IP présente des risques de sur-blocage. Nous l'avons vu très récemment en Autriche lorsque les opérateurs télécom ont été saisis par les ayants droit. Un site Internet a des millions d'adresses IP. Ces adresses ne sont pas attachées à un site en particulier : elles sont réattribuées en permanence. C'est pour cela qu'il existe des risques de sur-blocage. Par comparaison, le blocage DNS est parfaitement expérimenté, maîtrisé et solide. Avec le blocage IP, nous ne sommes pas certains de ne pas bloquer une chaîne de mails ou un chat, fût-ce pendant 90 minutes uniquement. Or il n'existe pas de mécanisme de responsabilité afférent. Nous ne voudrions pas être tenus responsables d'un blocage IP mal maîtrisé.

Nous sommes prêts à regarder les expériences étrangères. Aucune étude ne prouve que le blocage IP est plus efficace que le blocage DNS. Les solutions ne sont pas

transposables d'un réseau à l'autre. Notre réseau n'a pas du tout la même architecture que le réseau espagnol ou britannique. Nous sommes d'accord pour étudier le sujet et discuter d'un cahier des charges avec les ayants droit de manière à éviter les mécanismes de sur-blocage, autour de principes juridiques clairs sur la responsabilité. Potentiellement, il y a aussi des effets sur la qualité de service et la qualité d'expérience de nos clients. Nous avons conçu les réseaux Internet pour que la circulation soit fluide, pas pour qu'ils soient bloqués. Enfin, il faudrait une compensation spécifique et différente de l'industrialisation du processus de blocage DNS.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous avons tout de même du mal à comprendre pourquoi ce système fonctionne au Royaume-Uni, en Italie et au Portugal et pourquoi il ne fonctionnerait pas en France.

**Mme Caroline Guenneteau.** – Nous sommes des profanes en matière de réseaux de télécommunication. Nous avons besoin de l'aide d'un expert réseau. Le seul cas de sur-blocage dont nous avons connaissance est survenu en Autriche récemment. Nous sommes prêts à partager les coûts, mais à condition de les connaître. Nous avons besoin d'une information transparente sur les coûts engagés par les FAI et ce qu'ils font exactement pour le compte des ayants droit. Nous avons accepté de partager les coûts des blocages DNS, même si nous pensons que le blocage DNS existait déjà chez la plupart des FAI. S'agissant du blocage IP, nous voulons une discussion en toute transparence. Nous avons besoin qu'un expert confirme ou infirme que notre réseau est différent des réseaux de nos voisins.

**M. Michel Savin.** – D'un côté, les résultats sont encourageants. La rapidité d'intervention de l'Arcom permet de renforcer le dispositif. Les discussions sur le partage des coûts avancent bien, même si elles prennent un peu de temps. D'un autre côté, il existe une situation d'urgence face aux nouvelles formes de piratage. Les pirates se sont orientés vers d'autres solutions, dont les boîtiers IPTV, qui posent un vrai problème. C'est un peu la même situation que dans le dopage : les tricheurs ont déjà trouvé une autre solution.

D'autres pays ont-ils déjà mis en œuvre le blocage des nouvelles formes de piratage ? Quelle est l'ampleur de l'impact de l'IPTV illégale en Europe ? Les Anglais ont-ils été confrontés à des difficultés particulières de sur-blocage ?

Il nous est difficile de comprendre que ce qui est possible chez nos voisins ne le serait pas chez nous. J'ai l'impression de revenir au début des discussions sur le piratage. Les difficultés semblaient nombreuses, mais nous sommes parvenus à les lever.

Comment envisagez-vous la suite de votre travail collectif, notamment concernant le blocage IPTV ? Dans quels délais sera-t-il possible de trouver des solutions, alors que la LFP se prépare à lancer un nouvel appel d'offres ?

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Nous sommes partagés entre des propos très rassurants d'un côté et des propos alarmistes d'un autre. Nous avons conscience du manque à gagner considérable que représente le piratage, que ce soit pour les détenteurs de droits, l'État et l'ensemble de l'écosystème sportif, sans parler de la dépréciation de la valeur marchande des compétitions sportives concernées.

Une mission d'information parlementaire relative aux droits de diffusion audiovisuelle des manifestations sportives a rendu publiques 28 propositions. Certaines de ces propositions vous semblent-elles pertinentes ? La création d'un service public minimum de

diffusion des compétitions sportives sur les chaînes publiques, qu'il s'agisse d'un match en clair par journée de championnat ou d'un lot « temps forts », ne serait-elle pas un moyen de limiter le piratage ?

En Espagne, la ligue de football assure pleinement le rôle de garant de la protection des droits audiovisuels, avec des moyens humains et financiers adéquats pour lutter contre le piratage. La LFP pourrait-elle s'emparer de cette question et s'investir plus qu'elle ne le fait déjà ?

**M. Denis Rapone.** – Concernant les projets européens, nous sommes à une phase très exploratoire. La Commission est davantage dans l'optique de recommandations que d'un cadre contraignant. Nous avons été mis à contribution sur la manière dont nous pratiquons, sans savoir si le modèle français est de nature à emporter leur conviction.

**M. Pierre-Antoine Levi.** – Nous pouvons nous féliciter des résultats enregistrés grâce à la loi de 2021. Néanmoins, de nouvelles astuces se développent, notamment les boîtiers IPTV. Le manque à gagner est estimé à quasiment 1 milliard d'euros sur le plan national. Dans le même temps, nous connaissons les difficultés de financement du sport, avec un modèle économique basé principalement sur les droits TV.

La fraude a toujours existé. Elle existera toujours lorsque quelque chose est payant. Il y a 15 ou 20 ans, il n'y avait qu'un seul diffuseur pour le football. Aujourd'hui, il y en a plusieurs. Le prix est très élevé. Avez-vous la possibilité de rendre plus lisibles les offres destinées à la population ? Des efforts ont été faits en Europe. Ainsi, il faut déboursier beaucoup moins d'argent en Espagne pour suivre la Liga et la Ligue des Champions.

**M. Jérémy Bacchi.** – La hausse du piratage concerne-t-elle l'ensemble des sports, au-delà du football ?

Disposez-vous d'éléments de comparaison sur la nature du piratage à l'échelle européenne ? Faisons-nous partie des pays où le piratage est le plus important ?

N'y a-t-il pas trop de diffuseurs et d'opérateurs sportifs en France ? Prenez le cinéma : l'apparition de Netflix, avec une offre conséquente relativement abordable, a contribué à faire reculer le piratage. La LFP a-t-elle réfléchi à la constitution d'un package complet destiné à un seul opérateur ?

**M. David Assouline.** – Dans les années 2000, nous avons eu des débats sur la manière d'arrêter le piratage dans la musique. J'étais favorable à la régulation, tout en invitant à créer un modèle qui coupe les sources du piratage. Tant qu'il n'y aurait pas d'offre commerciale permettant de répondre à la soif de musique de la jeunesse, nous aurions un problème.

Aujourd'hui, le système est absolument désastreux pour ceux qui aiment le football. Généralement, ces personnes n'ont pas beaucoup d'argent. Le football est un sport très populaire. L'accès au stade est absolument inabordable et la télévision coûte cher. Nous ne pouvons pas faire comme si ce sujet n'existait pas. Notre rôle est de travailler pour l'intérêt public, pas pour celui de Canal + ou de beIN Sports. Il faut absolument démocratiser la diffusion du sport à la télévision.

Avez-vous entamé des réflexions sur la manière de faire en sorte que le sport ne devienne pas comme l'opéra ? Comment réagissez-vous à ce qu'a décidé la Commission Européenne la semaine dernière, à savoir ne pas aller dans le sens d'une législation ?

La course aux nouvelles technologies de piratage est incessante. Ce n'est pas tellement le terrain législatif qui permettra d'y répondre. La musique a commencé à trouver un équilibre en révolutionnant le mode de financement, pas en multipliant les barrières, les poursuites, les sanctions et la répression. Comment faire en sorte que le sport reste accessible ?

**M. Jacques Groperrin.** – J'ai une question très naïve : ne serait-il pas possible de mettre en place des campagnes de prévention sur le piratage, en évoquant ses conséquences sur les différents acteurs, ainsi que les sanctions encourues par ceux qui le pratiquent ?

**M. Maxime Saada.** – La situation est assez paradoxale. Je me suis retrouvé à plusieurs reprises devant l'Autorité de la Concurrence, où l'on m'a expliqué qu'il fallait faire entrer des acteurs et que Canal + devait cesser son monopole sur les droits sportifs, dans la volonté de favoriser la concurrence et d'éviter que Canal + n'augmente trop ses prix. De mon point de vue, la fragmentation a plutôt l'effet contraire. Tout le monde en subit les conséquences. Il est difficile pour un fan de football de voir la totalité de certaines compétitions. Nous avons fait une offre pour l'intégralité des droits de la Ligue 1, mais elle n'a pas été retenue, à l'inverse de notre offre pour l'intégralité de la Ligue des Champions. Ce sujet nous préoccupe. Ainsi, l'agrégation des offres de sport s'accompagne de réductions tarifaires. De plus, nous avons mis en place des offres moins coûteuses pour les plus jeunes.

Je comprends totalement la proposition de diffuser des matchs en clair. Il ne faut pas qu'en retour, les chaînes gratuites nous demandent de plus en plus d'argent, comme c'est le cas actuellement de TF1.

Enfin, la concurrence permet de faire monter les droits. Les matchs en clair font baisser la valeur globale d'une compétition.

**M. Mathieu Ficot.** – Nous avons conscience qu'un nouvel entrant ou une fragmentation de l'offre peuvent être des éléments d'accélération du piratage. Toutefois, le problème du piratage continuera d'exister même si nous interdisons les nouveaux entrants ou si nous accordons tous les droits à un seul diffuseur. Nous avons le devoir d'anticiper les comportements des pirates pour protéger la valeur de nos droits.

Concernant la diffusion de matchs en clair, la Ligue est contrainte par le code du sport, qui prévoit des allotissements et des procédures afin de stimuler la concurrence et de faire en sorte que tous les acteurs intéressés puissent soumissionner. Les droits ne peuvent pas être mis sur le marché pour une durée supérieure à 4 ans, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis par exemple. Donner la possibilité à la Ligue de négocier de gré à gré, sans passer par un appel d'offres, l'intégralité et l'exclusivité de ses droits pour une période de 10 ans serait une énorme erreur. La Ligue doit optimiser la valeur de ses droits. Cela fait partie de nos statuts. Nous le faisons pour offrir le maximum de compétitivité à nos clubs sur la scène européenne. Cela participe également de l'intérêt des fans pour notre championnat. La présence de Messi, Neymar ou Mbappé en Ligue 1 accroît l'intérêt des fans de football. L'État en retire davantage d'impôts et de contributions sociales. Je ne crois pas que la diffusion d'un match en clair par journée de championnat soit la solution.

Dans les stades, les places sont à des tarifs très différents, permettant de s'adresser des populations tout à fait différentes. Les plus riches peuvent aller en loge et les plus modestes en catégorie 3. A la télévision, cette différenciation n'est pas possible.

Le dispositif de lutte contre le piratage est extrêmement efficace. Il donne tous les gages. Le fait de pouvoir intervenir pendant une rencontre sera une manière de le rendre encore plus efficace. Donner davantage de moyens à la LFP n'aboutirait pas à un résultat différent.

**Mme Caroline Guenneteau.** – BeIN Sports a été lancé au prix de 11 euros. Actuellement, l'abonnement est de 15 euros. Pourquoi le sport devrait-il être moins cher que le cinéma ? Pourquoi devrait-il vivre une expérience radicalement différente, alors qu'il coûte extrêmement cher ? La gratuité n'est pas forcément la solution.

**Mme Liza Bellulo.** – Dans une décision rendue récemment, le Conseil Constitutionnel indique qu'il ne peut y avoir de blocage de sites Internet qu'avec une ordonnance d'un juge ou une injonction d'une autorité administrative. Il ne peut pas y avoir de saisine directe des ayants droit.

Je ne sais pas pourquoi le système qui fonctionne au Royaume-Uni ne fonctionnerait pas en France. Je ne connais pas l'architecture de leur réseau. Il faudrait une étude de plusieurs semaines. Ce qui est vrai de l'autre côté de la Manche ne l'est pas forcément en France, mais nous sommes évidemment prêts à regarder le sujet. En tout cas, je ne conclus pas avant d'avoir étudié, notamment les risques juridiques et techniques. Faisons les choses dans l'ordre. Pour l'heure, je comprends que nous avons un accord à portée de main pour l'industrialisation du blocage DNS, qui a déjà fait diminuer le piratage de 50 %.

**Mme Pauline Blassel, directeur général adjoint, Arcom.** – Pour protéger les contenus sur Internet, il faut conjuguer des moyens de lutte contre le piratage et des moyens d'accompagnement de l'offre légale. Le développement de l'offre légale appartient aux acteurs privés. Notre rôle consiste à l'accompagner et à l'encourager, ce que nous faisons. Nous menons déjà des actions d'éducation et de sensibilisation.

Je me souviens aussi des débats d'il y a 10 ou 15 ans. A l'époque, il était beaucoup reproché aux acteurs l'absence d'offre légale. Aujourd'hui, certains s'inquiètent qu'il y ait trop d'offre légale. Dans le secteur de la musique, le piratage a drastiquement baissé. Les consommateurs sont extrêmement satisfaits de l'offre. Néanmoins, la comparaison a ses limites car les secteurs reposent sur des économies très différentes. La solution qui a été trouvée pour la musique ne sera pas nécessairement adaptable à l'audiovisuel et au sport. Dans le sport, les consommateurs qui ont des pratiques illicites sont majoritairement de catégories socioprofessionnelles supérieures.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci à tous.

*Le compte rendu de cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 11 h 30.*

**Mercredi 2 novembre 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Enseignement supérieur » -  
Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Crédits « Presse » - Examen du rapport  
pour avis (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10 h 45.*

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

**Projet de loi de finances pour 2023 - Audition de Mme Amélie Oudéa-Castéra,  
ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques (sera publié  
ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*Le compte rendu de cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible  
en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18 h 35.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 25 octobre 2022****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous commençons notre réunion par l'examen du rapport de Bernard Delcros sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».** – Le volet consacré à la politique des territoires de la mission « Cohésion des territoires » concerne les programmes 112 et 162 pour un total de 415,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 324 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Il faut y ajouter près de 700 millions d'euros au titre des dépenses fiscales portées par le programme 112 en faveur de territoires bénéficiant de zonages, notamment les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou les zones d'aide à finalité régionale (AFR). Le dossier du zonage a connu, vous le savez, divers rebondissements. Nous en avons obtenu le report jusqu'à la fin de 2023. En tout cas, soyez assurés que Frédérique Espagnac et moi-même allons continuer de suivre cette question avec la plus grande attention.

Les crédits de ces deux programmes financent des dispositifs importants pour nos territoires, particulièrement en milieu rural, et ils ont un effet de levier sur d'autres financements. Ils concernent les politiques contractualisées entre l'État et les territoires, par exemple le volet territorial des contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ou encore les programmes Petites Villes de demain, Fabrique de territoire et Territoires d'industrie.

Concernant le programme 112, les crédits demandés s'élèvent à 329,4 millions d'euros en AE et 262,4 millions en CP, soit une hausse respective de 34,9 % et de 6,3 %.

Cette présentation appelle toutefois une clarification : plusieurs dispositifs relevant du programme 112 ont été financés en 2022 par des crédits inscrits sur la mission « Plan de relance ». Celle-ci n'étant plus d'actualité en 2023, les crédits concernés ont été rapatriés sur le programme 112, ce qui explique cette hausse.

Cet effet « rapatriement » est particulièrement visible concernant les crédits dédiés aux CPER qui, en 2023, représentent 44 % des AE de l'ensemble des crédits du programme 112. La hausse importante de la section locale du fonds national d'aménagement

et de développement du territoire (FNADT), qui porte les CPER, doit être appréciée au regard de cette réalité.

Au titre du programme 112, pour les CPER et les contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER) et sur la période 2021-2027, ce sont 998,6 millions d'euros qui ont été contractualisés, et 155 millions d'euros au titre du plan France relance. En 2023, les crédits dédiés à cette nouvelle génération de CPER s'élèvent à 143 millions d'euros en AE et 55,5 millions en CP.

Quelques mots sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dont le programme 112 porte la subvention pour charge de service public, soit 63 millions d'euros. Cette subvention est stable pour la troisième année consécutive et maintient les 20 millions accordés à l'ANCT en 2021 et 2022 pour financer l'ingénierie des collectivités – cela représente un doublement par rapport à 2020.

Les dispositifs de soutien en ingénierie aux territoires ruraux répondent aux besoins d'ingénierie interne, avec les chefs de projets du programme Petites Villes de demain, les conseillers numériques France Services, les chargés de mission Fabrique de territoire ou les volontaires territoriaux en administration. Ils recouvrent également des besoins plus spécifiques et ponctuels sous forme de prestations de bureaux d'études dans le cadre du marché à bons de commande porté par l'État.

La mise en œuvre de ces différents programmes nécessite le recrutement de personnels par les collectivités qui bénéficient pour cela d'une aide de l'État sur les premiers mois ou les premières années. Mais évidemment, toute la question est celle du devenir de ces contrats à échéance de l'accompagnement financier de l'État. Inscrire dans la durée le financement de ces contrats est la condition du succès de ce type de dispositif ; cela assure aux élus locaux une prévisibilité des moyens. C'est le cas dans le programme Petites Villes de demain : les financements de l'État sont assurés sur la durée du contrat, soit six années.

Concernant les maisons France Services, les crédits demandés en 2023 s'élèvent à 36,3 millions en AE et en CP, soit un montant identique à celui accordé en 2022.

En juillet dernier, je vous ai présenté mon rapport dans lequel je faisais plusieurs propositions pour améliorer le fonctionnement et enrichir l'offre de services des maisons France Services.

Lors du dernier comité de pilotage qui s'est tenu vendredi dernier et auquel j'ai participé, Stanislas Guérini, ministre de la transformation et de la fonction publiques, en charge de ce dossier, a annoncé la prise en compte de plusieurs de ces propositions, parmi lesquelles la poursuite du déploiement, l'entrée de nouveaux opérateurs dans le dispositif, la formation des agents ou encore la pérennisation des financements des postes de conseillers numériques. Il a également souhaité me confier une mission pour préciser les perspectives de développement de ces maisons.

Sur la question du financement du réseau France services, je vous rappelle le modèle aujourd'hui en vigueur : l'État et les neuf opérateurs nationaux associés au programme contribuent à parité par le biais de deux fonds à hauteur de 30 000 euros au total par maison et par an.



Or le coût de fonctionnement d'une maison France services est au minimum de 100 000 euros par an ; il s'élève en moyenne à 110 000 euros. En d'autres termes, la participation financière cumulée de l'État et des opérateurs représente aujourd'hui moins du tiers du coût de fonctionnement d'une maison, alors même qu'il s'agit d'un programme affiché comme une priorité par le Gouvernement dans le cadre de l'agenda rural.

Dans mon rapport, je vous proposais de rehausser de 10 000 euros par maison la participation de l'État, d'un côté, et des opérateurs, de l'autre. Cette proposition reste bien sûr d'actualité. L'accord-cadre national pluriannuel signé en 2019 avec les opérateurs doit être révisé fin 2023 ; nous devons saisir cette occasion pour avancer sur cette question.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État », aussi appelé PITE, est composé d'actions répondant à des enjeux spécifiques et rassemble des contributions issues de programmes de différents ministères. C'est un outil utile qui permet de prendre en compte les spécificités locales et de garantir la souplesse et la cohérence de l'action de l'État.

Le projet de loi de finances prévoit de doter ce programme de 85,8 millions d'euros en AE et de 61,6 millions d'euros en CP.

Je veux le redire cette année encore, la principale difficulté concernant l'exécution du programme 162 est l'importance des mouvements de crédits en cours d'année. Ainsi, en 2021, le montant ouvert en loi de finances initiale en AE s'élevait à seulement 15 % des crédits finalement accordés à ce programme.

Le PLF pour 2023 crée une nouvelle action consacrée à la mise en œuvre d'un plan de lutte contre les sargasses dans les Antilles. Cette nouvelle action sera dotée de 5,1 millions d'euros en AE et en CP. Il est à espérer que le plan Sargasse II tire les leçons de l'expérience bretonne afin d'apporter une réponse efficace à cette situation.

Concernant justement le plan de lutte contre le développement des algues vertes, les services de l'État estiment dans les documents budgétaires qu'une hausse de 4 millions d'euros serait nécessaire pour mettre en place une expérimentation de procédés innovants de collecte des algues verte dans le milieu marin et qu'une hausse de 2 millions d'euros serait nécessaire pour le nouveau volet sanitaire du plan. Or je constate que les crédits accordés à cette action sont stables ; nous devons suivre cette question qui pourrait évoluer grâce à des transferts en cours de gestion.

En conclusion, ce projet de budget 2023 s'inscrit dans la continuité des précédents, sans grande nouveauté, mais avec maintien des moyens consacrés à ces politiques. C'est pourquoi je proposerai un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 112 et 162, mais nous devons réserver le vote dans l'attente de la présentation par Jean-Baptiste Blanc des programmes de cette mission consacrés au logement et à la politique de la ville car le vote doit porter sur l'ensemble de la mission.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la politique des territoires de la mission "Cohésion des territoires".** – Je n'ai pas encore présenté mon rapport pour avis devant la commission de l'aménagement du territoire et je prends note de l'avis favorable proposé par le rapporteur spécial. Nous devons regarder certaines choses avec précision, notamment en ce qui concerne le mode de fonctionnement de l'ANCT qui semble faire beaucoup appel à des organismes privés.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Sur ce type de mission, nous avons naturellement tendance à vouloir davantage de crédits, par exemple pour les territoires ruraux ou certains quartiers de nos villes. Pour autant, nous sommes sur une ligne de crête en termes de soutenabilité des finances publiques. La commission des finances est aussi la gardienne d'une certaine cohérence pour déterminer le bon niveau de dépenses. Ne faisons pas comme le Gouvernement qui dit que nous sommes à l'euro près, mais qui multiplie les annonces de dépenses...

En l'espèce, nous devons regarder avec attention les propositions que fera l'État en 2023 et nous devons veiller à ce que la concertation se déroule correctement.

En tout cas, je suivrai l'avis du rapporteur spécial sur ces deux programmes.

**M. Claude Raynal, président.** – Vous avez évoqué l'importance des transferts en cours de gestion pour le programme 162. Faut-il véritablement s'étonner de ce mode de fonctionnement ? L'État ne doit-il pas disposer d'une certaine souplesse pour piloter ce type de dépenses ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Des exonérations fiscales sont liées au zonage, vous l'avez dit, mais d'autres aides ou dispositifs s'appuient également sur le classement en ZRR, par exemple les subventions des agences de l'eau. Est-il vraiment pertinent de se baser sur un tel critère de zonage pour une question qui constitue un enjeu global ? Je connais plusieurs exemples qui montrent que cela entraîne des disparités importantes entre les territoires.

**M. Michel Canévet.** – Il est vrai que ces programmes ne sont pas budgétivores, mais ils sont importants pour nos territoires.

En Bretagne, le tribunal administratif a mis en cause l'action de l'État en ce qui concerne la lutte contre les algues vertes ; il nous faut multiplier les actions, si nous voulons être efficaces en la matière.

Dans le programme Petites Villes de demain, il me semble que les financements courent sur trois ans. Cette durée vous semble-t-elle suffisante et cohérente avec le calendrier des actions décidées dans ce cadre qui nécessitent du temps pour se déployer pleinement ?

En 2021 et 2022, le plan de relance finançait l'ANCT. Comment les choses vont-elles se passer en 2023 ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Dans le cadre de ces différents programmes, il est souvent nécessaire de recruter des chefs de projet : 838 l'ont été pour le programme Petites Villes de demain. Cela pèse sur les budgets des communautés de communes. Surtout, que faire de ces agents à la fin du programme en question ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Je partage les inquiétudes qui ont été exprimées sur la pérennité des financements de l'État pour les maisons France Services. Par ailleurs, on constate souvent qu'une part importante de l'activité de ces structures relève de questions relatives aux régimes de retraite, donc de la compétence des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat). Disposez-vous de statistiques sur l'activité des maisons France Services ? Ne faudrait-il pas prévoir d'autres financements ?

**M. Jérôme Bascher.** – Le fonds national de péréquation postale semble financer des maisons France Services. Pourquoi ? N'est-ce pas finalement un jeu de bonneteau ?

**M. Christian Bilhac.** – En ce qui concerne la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, je voudrais ajouter que ces programmes recourent souvent à des cabinets privés.

Le financement par l'État et les opérateurs des maisons France Services a été forfaitisé à 30 000 euros par an et par structure. Or entre la hausse des coûts de l'énergie, l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires et le glissement vieillesse-technicité, les coûts de structure augmentent *grosso modo* de 10 %, si bien qu'en proportion la participation de l'État diminue. Ne doit-on pas craindre que les collectivités locales se retrouvent seules à financer ces structures ?

**M. Éric Bocquet.** – L'Association des maires ruraux de France a publié un communiqué sur les maisons France Services. L'Association rappelle d'abord – je crois que c'est important – que la première maison France Services, c'est la mairie ! Elle formule ensuite vingt-cinq propositions ; j'en cite deux : la présence d'une maison France Services par canton ; un financement assuré à 100 % par l'État et les opérateurs. Qu'en pensez-vous ?

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Je suis d'accord avec vous, monsieur le président, il faut de la souplesse dans la gestion, mais en l'espèce nous sommes le plus souvent dans le cadre de plans pluriannuels. En outre, les acteurs ne savent pas en milieu d'année s'ils auront assez de crédits pour poursuivre les actions en cours. Cette absence de visibilité crée des problèmes sur le terrain.

Madame Vermeillet, il est vrai que le zonage en ZRR sert aussi de référence pour d'autres actions ou dispositifs, par exemple pour La Poste. Certaines agences de l'eau bonifient leurs financements, lorsqu'une commune est classée en ZRR. Cela peut créer des disparités, mais l'objectif est bien de soutenir davantage les communes qui en ont le plus besoin. En tout cas, cette question pourra être revue dans le cadre de la prochaine réforme.

Monsieur Canévet, monsieur Requier, dans le cadre du programme Petites Villes de demain, le financement par l'État pour les postes de chefs de projet est assuré sur la durée du programme, soit cinq ou six ans, ce qui n'est pas toujours le cas en matière d'ingénierie territoriale. Cette participation est bien prévue jusqu'en 2026 pour ce programme.

Monsieur Lefèvre, neuf opérateurs, dont des caisses de retraite, contribuent au financement des maisons France Services à hauteur de 15 000 euros par an et par structure. Pour autant, les agents France services ne sont pas là pour faire le travail des agents des caisses de retraite ; ils assurent un accueil de premier niveau et accompagnent les personnes dans leurs démarches. Nous proposons que d'autres opérateurs participent également au financement des maisons France Services, par exemple pour aider les gens à bénéficier de MaPrimeRénov'.

Monsieur Bascher, le fonds de péréquation postale est alimenté par un avantage fiscal perçu par La Poste, notamment pour financer les agences postales communales. C'est à ce titre qu'il peut financer des maisons France Services.

En réponse à Eric Bocquet, je ne pense pas que l'État doive financer à 100 % les maisons France Services. Pour autant, l'État et les opérateurs devraient participer ensemble à la moitié du coût minimum, ce qui représenterait un montant global de 50 000 euros par an. Ce sujet pourra faire partie des négociations sur la révision de la convention-cadre qui interviendra en 2023.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Bocquet : les mairies sont les premières maisons France Services ! Je crois d'ailleurs que nous devons trouver les moyens de mieux associer les secrétaires de mairie au fonctionnement de ces structures : les mairies et les maisons France Services travaillent souvent de manière trop séparée.

Enfin, je ne crois pas que le canton soit la bonne « maille », en tout cas pas les cantons actuels, qui sont souvent trop grands et qui ne correspondent plus à des bassins de vie. La bonne « maille », c'est le bourg-centre, c'est-à-dire le bassin de vie.

**M. Claude Raynal, président.** – Notre commission examinera le 15 novembre prochain l'autre partie des crédits de la mission « Cohésion des territoires » rapportée par notre collègue Jean-Baptiste Blanc, aussi est-il nécessaire de réserver notre vote sur la mission jusqu'à cette présentation.

*La commission décide de réserver son vote sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

### **Mercredi 26 octobre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

### **Enquête réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) - Audition de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), accompagné de M. Christophe Strassel, secrétaire général du CPO, et des magistrats qui ont préparé ce rapport.

Votre travail complète celui présenté il y a deux semaines par la Cour des comptes sur le financement des collectivités territoriales, dont vous reprenez d'ailleurs certaines propositions.

C'est peu de dire que le sujet du « zéro artificialisation nette » (ZAN) est un sujet d'actualité qui soulève de très grandes interrogations dans les collectivités locales. Vos travaux susciteront, j'en suis sûr, un très grand intérêt dans cette assemblée et je vous remercie de nous présenter vos conclusions avant que nous examinions la première partie du projet de loi de finances.

Cette commande faisait suite à un rapport remis par notre collègue Jean-Baptiste Blanc en juin dernier sur les outils financiers du ZAN. Vos travaux intéresseront également la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du ZAN, dont fait partie notre commission et qui est présidée par Valérie Létard dont je salue la présence parmi nous.

Je laisse la parole au président Lefas.

**M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes.** – Je dois d’abord vous prier de bien vouloir excuser M. Pierre Moscovici, président du CPO, qui n’a pas pu être présent ce matin. Vous aviez eu l’occasion de l’entendre le 12 octobre dernier, en sa qualité de Premier président de la Cour des comptes, pour la présentation des « scénarios de financement des collectivités locales », et il avait pu mesurer lors de cette audition le vif intérêt que soulève au sein de votre commission le sujet du « zéro artificialisation nette » des sols, qui nous réunit aujourd’hui. Je suis venu ce matin, accompagné de Christophe Strassel, conseiller maître et secrétaire général du CPO, ainsi que des rapporteurs : Mme Claire Falzone, conseillère référendaire en service extraordinaire et M. David Carmier, conseiller référendaire.

J’ai grand plaisir à vous présenter aujourd’hui les conclusions de l’étude que vous avez commandée au CPO sur « la fiscalité locale dans la perspective du ZAN ». Il y a plusieurs raisons à cela.

La première d’entre elles réside dans le caractère novateur de la procédure par laquelle vous avez bien voulu saisir le CPO. Il s’agit en effet de la première utilisation de l’article L. 331-3 modifié du code des juridictions financières qui prévoit que le CPO « *peut être saisi pour avis, (...) en vue d’apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d’impositions de toutes natures ou de cotisations sociales. Les résultats de ces études et avis (...) sont rendus publics* ». Introduite par la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques, cette nouvelle compétence est doublement ambitieuse. Tout d’abord, par sa portée sur la formulation des politiques publiques d’abord, puisqu’elle permet au CPO d’intervenir en amont des décisions de politiques fiscales et de prélèvements sociaux afin de les éclairer, et plus seulement, comme cela était le cas jusqu’à présent, en aval de ces décisions pour faire des évaluations et recommander des correctifs. Ensuite, par les délais de réalisation des rapports concernés. Même si la loi n’impose rien au CPO dans ce domaine, nous avons souhaité pouvoir nous mettre en situation de répondre à ces saisines dans un délai de trois mois, afin d’inscrire les réflexions du CPO dans le temps de la décision politique, c’est-à-dire en l’occurrence de l’examen du projet de loi de finances par votre haute assemblée. Nous espérons, à l’occasion de ce premier rapport, attester de l’intérêt de cette procédure pour éclairer les choix politiques en matière de prélèvements obligatoires.

La deuxième raison pour laquelle je me réjouis d’être devant vous ce matin, vient de ce que le sujet sur lequel vous avez sollicité l’expertise du CPO concerne l’environnement. Dans les années qui viennent, les prélèvements obligatoires seront mobilisés de plus en plus souvent pour faire face aux enjeux liés à la transition énergétique et climatique. Dans ce domaine complexe de la fiscalité environnementale, presque taboue depuis la crise des gilets jaunes et le quasi abandon de la taxe carbone, le CPO souhaite contribuer à la définition d’une stratégie qui permette un infléchissement effectif des comportements, ce qui suppose que les instruments mis en œuvre soient à la fois pertinents sur le plan technique, mais aussi acceptables pour nos concitoyens et pour les entreprises.

Le rapport que nous vous présentons aujourd’hui porte sur « la fiscalité locale dans la perspective du ZAN », avec ses deux jalons que vous connaissez bien. De 2021 à 2031, le rythme d’artificialisation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) doit être divisé par deux par rapport au rythme de la consommation réelle de ces espaces observée sur les dix années précédentes. D’ici 2050, la France doit atteindre l’objectif de zéro artificialisation nette des sols.

Vous nous avez fait parvenir la commande de votre commission par votre lettre du 8 juin dernier. Comme je l'indiquais précédemment, nous avons souhaité pouvoir vous répondre en moins de trois mois, afin de rester dans le calendrier de l'examen du projet de loi de finances pour 2023. Pendant cette période, une cinquantaine d'entretiens ont pu être réalisés par l'équipe de rapporteurs auprès des différentes parties prenantes : administrations, collectivités territoriales, organisations professionnelles, entreprises. Ces entretiens ont été décisifs pour nous permettre de faire progresser notre réflexion puisqu'il n'existe aujourd'hui que très peu de littérature administrative et académique sur le ZAN, qui reste encore un sujet très neuf, y compris chez nos partenaires européens. Nous avons souhaité rester au plus près de vos préoccupations en organisant plusieurs temps d'échange avec votre rapporteur général et le sénateur Blanc, que je remercie pour leur disponibilité. Les réponses attendues du CPO portaient essentiellement sur deux questions : est-ce que l'objectif ZAN va modifier les équilibres financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements, et si oui, quels ajustements peuvent-ils être envisagés ? La fiscalité locale peut-elle envoyer un signal prix aux acteurs économiques pour faciliter l'atteinte de l'objectif ZAN, et, si oui, quelles modifications doivent-elles y être apportées ?

Nos réponses à ces questions sont séquencées dans le temps et distinguent les mesures qui peuvent être envisagées à court terme et celles qui concernent des évolutions à moyen ou à long terme.

En termes de périmètre, notre étude a porté sur les prélèvements fiscaux locaux les plus susceptibles de jouer un rôle dans les comportements d'artificialisation des sols : les taxes foncières, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe d'aménagement, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe d'habitation sur les logements vacants, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe sur les friches commerciales et les taxes spéciales d'équipement. Ce périmètre représentait, en 2021, 65 milliards d'euros de recettes, soit un peu plus du tiers de l'ensemble des impositions de toute nature, affectées aux collectivités locales ou collectées par elles. Nous avons exclu la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) parce qu'un rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat avait fait un tour très complet du sujet en liaison avec les parties prenantes.

Partant de ce périmètre de prélèvements, notre réflexion a abouti aux trois grands messages suivants.

Tout d'abord, la fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, mais elle peut devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN.

Ensuite, un changement de paradigme pour adapter la fiscalité locale au ZAN est souhaitable.

Enfin, des travaux complémentaires sont nécessaires avant de conférer un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN.

Concernant le premier constat, il nous semble important de souligner avec force que la fiscalité locale, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est un déterminant très marginal dans les décisions qui conduisent à artificialiser des sols. Un rapport conjoint de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFFSTAR), qui constitue la principale analyse fiable à cet égard, aboutit sans ambiguïté à cette conclusion. Il montre

notamment que le poids économique de la fiscalité locale – qui représente, par exemple, 5 % des charges dans une opération immobilière – ne peut avoir pour effet d’influencer de manière significative les décisions d’artificialisation. À l’inverse, la fiscalité locale n’incite pas davantage à lutter contre l’artificialisation des sols. Il n’y a, en effet, dans notre panoplie fiscale aucun instrument qui aurait pour effet d’inciter à la renaturalisation des sols, ou encore, à la conservation en l’état d’une parcelle non artificialisée.

De ces premiers constats, le CPO tire une première série de recommandations, tendant à mettre en œuvre des dispositifs fiscaux ciblés favorables à l’objectif ZAN.

Les deux premières recommandations visent à utiliser la fiscalité pour limiter la vacance des habitations et réguler les résidences secondaires, afin de répondre à la demande croissante de logements.

Pour cela, il est proposé, en premier lieu, de supprimer le critère du nombre d’habitants, qui est fixé actuellement à 50 000, pour la taxe sur les logements vacants, tout en conservant le critère de tension sur le marché immobilier. La suppression du critère du nombre d’habitants est également proposée, pour la majoration de la taxe d’habitation sur les résidences secondaires.

En deuxième lieu, il est proposé de fusionner les deux taxes sur les logements vacants en une taxe unique qui serait transformée en impôt local.

Une troisième recommandation vise à mieux sensibiliser les collectivités locales aux outils existants pour lutter contre l’artificialisation, ces outils restant souvent mal connus et, en définitive, peu utilisés lorsqu’ils existent. Pour cela, il est proposé d’inscrire à l’ordre du jour des assemblées municipales et communautaires, dans le cadre du rapport triennal sur l’artificialisation des sols, un débat portant sur le recours aux instruments fiscaux concourant à l’objectif ZAN.

Une quatrième recommandation porte sur les exonérations et abattements appliqués à la fiscalité locale, qui devraient être mise en cohérence avec l’objectif ZAN, en étant réservés aux opérations non artificialisantes. Plus précisément, le CPO recommande de réserver les exonérations de taxes locales aux opérations sur zones déjà artificialisées, en particulier les opérations de recyclage urbain.

Toutes les mesures qui viennent d’être énumérées présentent comme caractéristique de pouvoir être mises en œuvre rapidement.

Dans un deuxième temps de sa réflexion, le CPO a souhaité proposer des orientations à plus long terme. La logique générale de ces recommandations est de taxer, pour les mutualiser, les rentes qui seront engendrées par un foncier plus rare. Ainsi, du fait de la mise en œuvre de l’objectif ZAN, le prix des terrains nus devenus constructibles risque d’augmenter dans des proportions importantes. C’est pourquoi le CPO propose d’augmenter le taux de la taxe locale sur les plus-values de cessions de terrains nus rendus constructibles et d’envisager la suppression de la clause dite des « 18 ans », au-delà de laquelle ces plus-values sont aujourd’hui exonérées.

Le CPO a par ailleurs considéré que le ZAN allait entraîner des différences importantes dans la dynamique des recettes foncières des collectivités locales. En effet, ce sont non seulement les taxes foncières qui vont évoluer différemment en fonction de la

répartition des espaces constructibles sur le territoire, mais aussi la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est aujourd'hui directement corrélée au développement des communes. Pour les communes éligibles, environ 4 200 en 2021, la DGF est déterminée en fonction du potentiel financier, de l'effort fiscal, de la population et du classement en zone de revitalisation rurale, lequel majore de 30 % l'attribution perçue.

En conséquence, le CPO attire dès à présent l'attention sur la nécessité d'intégrer les effets du ZAN dans les mécanismes de solidarité horizontaux et verticaux, à destination des collectivités et de leurs groupements.

Dans le même esprit, le CPO recommande d'intégrer les conséquences du ZAN dans la réflexion en cours sur la refonte du système de financement des collectivités locales. Ainsi, il est proposé, d'une part, d'envisager l'affectation des DMTO au bloc communal, comme la Cour l'a proposé dans le rapport qui vous a été présenté il y a 15 jours, et d'étudier la pertinence de taux variables de DMTO en fonction du caractère artificialisant des opérations immobilières. Il est proposé d'autre part d'intégrer les conséquences du ZAN dans les projections réalisées pour la réforme des bases locatives cadastrales et d'envisager des mesures de correction ou de compensation si les résultats vont dans un sens contraire à l'objectif.

Dans un troisième temps de sa réflexion, le CPO a exploré les sujets sur lesquels des travaux complémentaires sont nécessaires avant de pouvoir donner un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN.

Tout d'abord, un chiffrage des impacts financiers du ZAN pour l'ensemble des parties prenantes (collectivités, État, entreprises, ménages) reste à réaliser. Pour le moment, seule existe une étude très partielle du cabinet Carbone 4 pour le compte de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), qui chiffre le coût de réhabilitation des friches commerciales dans une fourchette comprise entre 77 et 106 milliards d'euros. C'est intéressant, mais évidemment trop partiel. C'est pourquoi le CPO insiste sur la nécessité de ce travail de chiffrage, qui devrait être confié aux administrations compétentes qui seraient également chargées d'identifier les pistes de financement de ces coûts.

Par ailleurs, en l'absence d'un tel chiffrage, le CPO a considéré que toute réflexion sur une « taxe ZAN » serait très prématurée. En revanche, il recommande d'étudier l'extension de la couverture géographique des établissements fonciers à l'ensemble du territoire national – cela concerne deux régions – Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire -, ainsi que celle de la taxe spéciale d'équipement affectée à leur financement.

Enfin, le CPO recommande d'étudier la pertinence d'un système de bonus-malus dans le calcul de la taxe d'aménagement pour favoriser les opérations de dépollution ou de réaménagement et taxer davantage les opérations artificialisantes.

Le chemin qui reste à parcourir pour mettre en cohérence la fiscalité locale et l'objectif ZAN est donc encore long. Le CPO ne prétendait pas, dans le délai qui lui était imparti, traiter l'ensemble des conséquences du sujet, qui suppose un important travail de documentation, notamment en matière d'analyse économique et économétrique, de la part des administrations compétentes et des chercheurs avec l'aide des secteurs économiques les plus concernés, qui doivent s'emparer du sujet. Le CPO reste à la disposition du Sénat pour approfondir tel ou tel aspect du présent rapport. Il ne s'interdit pas d'y revenir de sa propre



initiative dans un proche avenir, tant les enjeux qui sous-tendent cette question sont importants et encore largement inexplorés malgré l'urgence climatique.

Je vous remercie pour votre attention et me tiens à votre disposition, avec le secrétaire général du CPO et les rapporteurs, pour répondre à vos questions.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie pour cette présentation complète et synthétique.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » sur les programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ».** – Je remercie également le CPO pour ce travail de grande qualité, d'autant qu'il n'existe pas de littérature sur le sujet. Tout est à construire. C'est ce qu'essaie de faire le Sénat avec la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette », présidée par Valérie Létard et dont je suis le rapporteur, qui rendra ses travaux dans les prochaines semaines. Le rapport du CPO alimentera nos travaux, car en marge de tous nos sujets ZAN qui interrogent les élus locaux, il y a en toile de fond le modèle économique du ZAN, son financement et les perspectives d'une nouvelle fiscalité locale.

En effet, vous ne pouviez pas en si peu de temps proposer un grand soir de la fiscalité locale, mais vous proposez de très nombreuses pistes que nous pourrions utiliser dès le projet de loi de finances.

Comme vous le signalez, il y a déjà des taxes existantes, dont s'emparent assez peu les élus locaux. Cela est regrettable car nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut fiscaliser ce sujet, en récompensant la vertu.

Des assiettes peuvent aussi être toilettées tout de suite.

Enfin, votre étude comporte un volet plus prospectif avec la nécessité de la création d'un impôt ou d'une taxe ZAN dans le cadre de la refonte de la fiscalité locale. L'aspect redistributif que vous abordez est essentiel, car il y aura des perdants du ZAN, ce qui implique des mécanismes de péréquation horizontale et verticale.

Nous avons au Sénat alerté sur les dangers de voter une loi trop vite, et sur la nécessité d'une approche territoriale ascendante, en partant des élus locaux, des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des droits de proposition. Les élus déposent dans chaque région des propositions via leur SCOT, puis les régions sont en train de prendre le relais pour discuter de ces propositions dans le cadre de la révision de leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Mais, votre rapport relève à juste titre que les villes moyennes dans leur périphérie notamment, et la ruralité, manquent d'ingénierie et d'accompagnement sur le sujet. Des réponses juridiques doivent être trouvées, éventuellement par la loi, et sans doute par les finances et la fiscalité.

S'agissant du renvoi aux travaux sur la TASCOT, nous aurions aimé en savoir plus.

Sur le modèle économique du ZAN, il faudra sans doute plus d'une étude, pour le chiffrer plus précisément. Vous produisez des chiffres concernant les friches industrielles qui sont très importants. En effet, pour l'heure nous ne savons pas si ce qui nous est proposé en

matière de fonds friches, qui devient fonds vert, est suffisant pour répondre aux enjeux. Il apparaît que des sommes beaucoup plus importantes devront être mobilisées, mais il reste à savoir quelles seront les sources de financement.

Pour conclure, je souhaite évoquer les dispositifs fiscaux ciblés qu'on pourrait mettre en œuvre rapidement.

Tout d'abord, la suppression du critère de 50 000 habitants pour la taxe sur les logements vacants et la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires me paraissent simples et rapides à mettre en œuvre pour limiter la vacance et réguler les résidences secondaires.

Ensuite, je partage aussi votre étonnement sur la suppression du versement pour sous densité (VSD) l'an dernier. Il était certes peu utilisé, mais cela me paraîtrait intéressant de le remettre au goût du jour.

Enfin, des réflexions sont en effet à mener sur les abattements et exonérations à la fiscalité locale. À ce titre, la suppression des niches fiscales artificialisantes me paraît intéressante.

La fiscalité est véritablement à même de modifier les comportements. Nous avons toutefois un léger désaccord sur le caractère artificialisant de la fiscalité. Nous sommes dans un pays qui s'est étalé, ce qui a généré par voie de conséquence de l'artificialisation et de la fiscalité.

Pour la réflexion plus prospective, de mon point de vue, il convient de taxer la rente, le comportement, ou du moins ouvrir le sujet sur la question dès lors que le foncier va devenir plus rare et plus cher. Il convient aussi de prendre en compte les écarts de potentiel fiscal. En effet, le littoral, la montagne, la ruralité sont restreints dans leurs capacités d'aménagement et seront ainsi pénalisés dans les possibilités de rendement pour financer le ZAN. Les dotations doivent sans doute être aussi revues.

Outre le potentiel fiscal, les rééquilibres nécessaires des critères de péréquation, pour qu'il n'y ait pas de perdants du ZAN, vont aussi être un sujet.

Sur la création d'un impôt ou d'une taxe ZAN, la suppression programmée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aurait pu être l'occasion de se pencher sur la question, mais les DMTO sont une piste très intéressante. Le transfert des DMTO au bloc communal changerait tout, et il pourrait en effet avoir un volet additionnel à ces DMTO, si la taxe d'aménagement ne suffit pas.

**M. Claude Raynal, président.** – Je suis très heureux que notre commission ait mandaté le CPO sur la question car nous imaginions bien qu'il y avait des interrogations sur le ZAN. Votre rapport démontre qu'il faut adopter une vision large du sujet. Il apparaît que de nombreux sujets peuvent assez rapidement faire l'objet de réformes, ou du moins de préconisations. D'autres nécessitent comme vous l'avez souligné des travaux complémentaires.

Dans tous les cas et de manière générale, ce sujet révèle encore une fois notre incapacité à travailler dans le bon ordre. Des textes sont votés et ensuite nous nous rendons compte que tout le travail préalable manque. Nous réfléchissons *a posteriori* à des sujets qui auraient dû être abordés par le gouvernement dès le dépôt du projet de loi. Cette pratique ne

date pas que de ce quinquennat et de ce gouvernement, et a pu être constatée aussi pour la réforme de la taxe professionnelle. Je me félicite donc que le Sénat suscite cette réflexion en matière de ZAN.

**Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette ».** – Je souhaite tout d’abord remercier le président Raynal, le rapporteur général ainsi que le rapporteur de notre mission conjointe de contrôle, Jean-Baptiste Blanc, de leur invitation à cette réunion.

Cet éclairage du CPO sera particulièrement utile aux travaux du Sénat. Comme l’a constaté Jean-Baptiste Blanc lors de ses travaux précurseurs sur le sujet, et comme nous l’avons aussi constaté dans le cadre des travaux de la mission conjointe de contrôle, le Sénat est très attendu sur les solutions que nous apporterons à la fiscalité et au financement du ZAN. La demande de la commission des finances est donc essentielle. Elle n’est peut-être pas arrivée dans le bon ordre, il aurait fallu que le Sénat se positionne par rapport à une initiative gouvernementale qui aurait dû intervenir en amont.

Nos auditions ont aussi permis de constater que les études d’impact étaient bien trop muettes sur bon nombre d’aspects qui traitent du ZAN.

Notre mission conjointe de contrôle a identifié trois enjeux absolument centraux sur lesquels il nous faudra collectivement apporter des solutions.

Premièrement, il y a des « effets de bord » de la fiscalité au regard du ZAN. Originellement conçus pour d’autres fins – comme encourager la construction de logements ou taxer la détention de foncier valorisé grâce au bâti – nos impôts et taxes ne sont plus forcément adaptés à nos enjeux de transition environnementale du XXI<sup>e</sup> siècle. À tout le moins, il faut les repenser globalement.

Deuxièmement, il faut dégager de nouveaux moyens pour financer l’action de l’État et surtout des collectivités locales pour financer le « ZAN ». On s’oriente vers des opérations de recyclage foncier bien plus coûteuses que la construction nouvelle « simple » et des coûts de mise en réserve foncière qui augmenteront. Avec ces nouveaux équilibres, quelles ressources nouvelles prévoit-on pour la fiscalité locale ?

Troisièmement, et cet aspect me paraît fondamental, comment allons-nous aborder les effets redistributifs du « ZAN » ? Certains Français vont voir leurs terrains perdre fortement en valeur lorsqu’ils deviendront inconstructibles ; d’autres vont beaucoup gagner sans action aucune, grâce à la hausse des prix fonciers, voire la spéculation. Dans l’intérêt général, et dans un objectif d’équité, comment allons-nous modérer ces effets sur le patrimoine et les prix ?

Pour traiter de ces sujets, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. Certains sujets sont simples, et pour ceux-ci nous pouvons avancer rapidement. Pour d’autres, il faudra mesurer l’ampleur et les conséquences des propositions que nous ferons. La réussite du ZAN passera par la capacité et les moyens que nous mettrons à trouver des solutions pour encourager à la mobilisation du foncier, tout en restant justes et équitables.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – En premier lieu, je ne sais pas si le plan « France Nation verte » présenté par le Gouvernement, qui annonce à nouveau une

nouvelle méthode, sera utile. Je crois autant au pragmatisme de notre assemblée, qui consiste au préalable à réfléchir à la manière de mettre en œuvre le ZAN.

En deuxième lieu, il y a un enjeu majeur de financement. La suppression des taxes et impôts, remplacée par des dotations de l'État, a pour effet de déresponsabiliser, d'appauvrir et de créer des mécontentements. L'échec de la taxe carbone il y a quelques années ne doit pas être un prétexte pour éviter le sujet majeur de la fiscalité environnementale, qui doit être au cœur de nos débats, eu égard aux inquiétudes de nos concitoyens. Le Sénat doit donc solliciter des expertises pour construire des débats, avec des accords, des lignes directrices, mais aussi en prenant en compte les avis divers au sein de tous les territoires.

Cette méthode met parfois un peu plus de temps dans la recherche de modalités fiscales et financières, mais elle permet de trouver un point d'équilibre afin que le dispositif puisse fonctionner.

Je n'aurai que deux questions.

La première concerne votre proposition de fixer des taux variables sur les DMTO en fonction du caractère artificialisant des opérations immobilières. Avez-vous identifié des travaux existants qui permettraient d'approfondir cette piste, et avez-vous en l'état des éléments sur les niveaux de densité, sachant qu'il faudrait qu'ils soient adaptés aux situations locales ?

Ma seconde question porte sur les travaux de l'administration centrale s'agissant de la prise en compte de la problématique ZAN dans la fiscalité locale. En avez-vous identifié sur le terrain, en parallèle des réflexions que conduisent les collectivités territoriales ?

**M. Patrick Lefas.** – La définition des taux variables est une piste intéressante, qui devra toutefois être validée par le Conseil constitutionnel.

L'idée de base qui nous permet de dire qu'il s'agit de la bonne direction est qu'aujourd'hui, il y a une réduction des DMTO sur le neuf. La question se pose donc d'inverser cette logique actuelle.

Sur les travaux des administrations au sujet de la prise en compte de la problématique ZAN dans la fiscalité, nous avons beaucoup sollicité la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP). Notre rapport dresse finalement l'état de l'art et nous n'avons pas de réponse supplémentaire.

Toutefois, cela renvoie à la question des études d'impact. Sur la période 2009-2010, 31 000 hectares d'ENAF ont été consommés, contre 21 000 sur la période 2020-2021. L'étude d'impact, qui vous a été présentée au moment où vous avez examiné la loi, ne prévoyait qu'une prolongation de cette tendance. Cela revient en 2031 à consommer 10 000 hectares, c'est-à-dire d'avoir diminué la consommation de 60 000 hectares sur la période, soit 6 000 hectares par an. On était sur une tendance en 2020 à 240 000 hectares, et il faut passer à 180 000 hectares. Ce n'est pas grand-chose à l'échelle de dix ans, mais cela pose la question de qui va supporter cet effort.

Le ZAN illustre une nouvelle fois les faiblesses des études d'impact, qui font seulement l'objet d'un contrôle juridique préalable par le Conseil d'État. La même situation s'est posée en 2018 avec le vote annoncé de la taxe carbone, alors que notre rapport de 2019 a

clairement démontré qu'elle n'affectait pas de la même manière tous les acteurs, selon qu'ils vivaient en ruralité ou en ville, qu'ils avaient une contrainte automobile ou bien qu'ils pouvaient s'appuyer sur des transports collectifs.

Il y a donc une nécessité à passer du descendant à l'ascendant, comme l'évoquait le rapporteur général.

La TASCOM est une problématique qui a une incidence sur les différentes composantes de la distribution, les problématiques d'acteurs ainsi que le rôle du commerce en ligne. Les acteurs de la profession doivent donc être consultés.

**M. Stéphane Sautarel.** – Le ZAN est une question prioritaire pour nos territoires et pour nos élus. Je voudrais insister sur la notion de différenciation dans sa dimension juridique et fiscale. Au-delà de la compétence du CPO, cette question pourrait-elle être traitée sous l'angle du financement des collectivités territoriales ? C'est-à-dire dans son volet fiscal mais aussi à travers d'autres sources de financement, en résonance avec le rapport que la Cour des comptes nous a présenté la semaine dernière. Vous y faites notamment référence dans la proposition relative aux DMTO. Par ailleurs, je voudrais insister sur une approche, plus incitative que punitive, ce sont les fameuses aménités rurales qui ne pèsent au sein de la DGF que 30 millions d'euros, mais qui pourraient être un levier afin de répondre aux enjeux des ZAN. Comment pensez-vous que cette dimension pourrait être activée ?

**M. Bernard Delcros.** – Je partage tout à fait le point de vue du président de la commission des finances. Ce sujet illustre parfaitement le fait que l'on vote d'abord un texte et qu'on se préoccupe seulement ensuite des conséquences de ce dernier. Or, souvent nous sommes amenés à colmater les brèches.

En préambule, mon point de vue est que le ZAN doit être appliqué de façon différenciée, même si la question de la sobriété foncière est réelle, selon les territoires, urbains et ruraux, sauf à vouloir condamner des territoires ruraux à disparaître.

Sur la question de la fiscalité, il y a certes un surcoût à l'application du ZAN et il est nécessaire d'y apporter des réponses. Pour ma part, je ne suis pas favorable à la création d'une taxe supplémentaire spécifique ZAN. Les réponses peuvent, peut-être, être apportées par des réorientations de fiscalité locale et très certainement par des aides à l'investissement lorsqu'il s'agit d'acquérir ou de réhabiliter des immeubles afin de réduire le surcoût par rapport aux constructions neuves.

Pensez-vous que l'ensemble de vos propositions peuvent être appliquées de manière identique dans les territoires urbains et ruraux ? Je pense par exemple à la proposition tendant à réserver les exonérations de taxes locales aux opérations sur zones déjà artificialisées, intéressante en elle-même, mais la question des friches, des zones déjà artificialisées, ne se pose pas de la même façon en milieu urbain et rural.

Enfin, pourrez-vous nous préciser les modalités de mise en œuvre de la proposition tendant à intégrer les effets du ZAN dans les mécanismes de solidarité horizontaux et verticaux à destination des collectivités ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Le sujet du ZAN interpelle de plus en plus et fait craindre une fracture territoriale. À la suite de Valérie Létard, je dirais qu'une partie de nos concitoyens et de nos élus n'ont pas encore conscience des conséquences de ce dispositif. Un

dispositif de lissage fiscal entre les collectivités, par exemple la réaffectation d'une part de dotation, serait une première étape. Dans un deuxième temps la rationalisation à marche forcée de l'urbanisation des territoires qui est visée par l'objectif ZAN va faire grimper la valeur du foncier. Dès lors, comment éviter que la spéculation immobilière ne se glisse dans les appels d'offres et que l'objectif de sobriété foncière ne se traduise plus que par un vaste marché spéculatif du foncier constructible ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je suis opposée au ZAN. Je ne comprends pas l'objectif de zéro, je trouve que cela va trop vite et qu'on est passé d'une artificialisation dérégulée à l'interdiction totale. Je suis opposée à toute évolution de la fiscalité locale sur ce sujet étant donné que nous ne sommes d'accord ni sur l'objectif ni sur la trajectoire. Il y a deux ans, personne ne connaissait le ZAN. Aujourd'hui artificialiser est devenu un crime. On va créer une révolte au sein des territoires, notamment ruraux. On est en train de retirer un droit essentiel, celui à vivre dans le territoire où on est né. Je ne vois pas au nom de quoi on fermerait des territoires à l'accueil des populations. Nous n'avons pas suffisamment réfléchi à ces questions fondamentales. La solution consistant à recycler des friches pour accueillir les populations dans les territoires me semble trop simpliste et trop coûteuse puisqu'elle augmente le coût du foncier. Enfin, nous sommes soumis à des injonctions contradictoires puisqu'on doit relocaliser nos industries ou accueillir les populations. Je reste donc perplexe et demeure dans l'attente d'un débat sur l'objectif et la trajectoire.

**M. Michel Canévet.** – Le travail mené par le CPO nous sera certainement très utile pour bien appréhender la question importante du ZAN. J'ai pour ma part deux questions sur les recommandations du rapport. D'abord, sur la recommandation numéro une, s'agissant de la taxe sur les logements vacants : pourquoi ne l'étendez-vous pas à toutes les communes françaises et pourquoi supprimer le critère des communes de 50 000 habitants ? Je pense, en effet, que cette taxe doit être instituée à la diligence des conseils municipaux sur l'ensemble du territoire national. Ensuite, s'agissant de la recommandation numéro sept relative aux DMTO, si l'idée de les confier aux communes est une bonne chose, il est nécessaire de faire attention aux disparités de financement entre les communes. En effet, les DMTO génèrent dans certaines communes des recettes considérables, du fait des prix élevés de l'immobilier et de la part des résidences secondaires. Or, il est nécessaire de trouver un critère de pondération afin de faire bénéficier de cette manne l'ensemble des communes.

**M. Charles Guené.** – Je ne reviendrai pas sur les problèmes techniques d'application du ZAN qui n'en sont qu'à leurs balbutiements. Je voudrais en complément des observations du président et du rapporteur général, souligner le rôle du Sénat dans les travaux qui nous sont présentés durant ce mois sur la fiscalité locale et également leur complémentarité, notamment avec l'enquête de la Cour des comptes portant sur les scénarios de financement des collectivités territoriales. Ce rapport du CPO, complété par l'expertise de Jean-Baptiste Blanc, introduit une dimension environnementale qui nous manquait et soulève à la fois des problèmes d'équité territoriale mais aussi la question du lien entre la fiscalité et les comportements des acteurs. L'ensemble de ces éléments apporte de la matière à la refonte inéluctable de la fiscalité locale s'agissant d'un système âgé de plus d'un demi-siècle devenu totalement obsolète.

**M. Vincent Segouin.** – Je rejoins les propos de Sylvie Vermeillet. Je n'ai pas encore mesuré toutes les conséquences de la disposition législative fixant l'objectif du ZAN et je pense que cette dernière va engendrer de lourds problèmes. En effet, les maires risquent de penser qu'ils perdent leur compétence quant à l'urbanisation de leur commune.

S'agissant de la question des finances, l'objectif essentiel de la loi est de transformer des friches pour les rendre habitables. Si cette finalité est louable, elle va néanmoins impliquer un coût de traitement supplémentaire qui va augmenter le prix des biens immobiliers. En conséquence, ce surcoût risque de détourner les investisseurs immobiliers des territoires ruraux car la rentabilité ne sera pas suffisante. Je suppose que ces coûts de traitement seront compensés par des aides publiques mais j'ai besoin que l'on m'éclaire sur le sujet, qu'en est-il exactement ?

Ensuite, concernant les terrains constructibles qui risquent d'être déclassés et donc devenir non-constructibles et perdre par conséquent en valeur, ce point soulève deux interrogations financières. En premier lieu, sur ces terrains, une fiscalité a été appliquée en tant que terrains constructibles. Or, lorsque ces terrains deviennent déclassés, est-ce qu'un remboursement du surplus de la fiscalité prélevée est prévu, notamment s'agissant de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ? En second lieu, un apport d'argent public est-il prévu pour compenser les pertes des propriétaires de ces biens ?

**M. Daniel Breuiller.** – Je vous remercie pour ce rapport très éclairant. La question qui me paraît centrale est celle de la valorisation des aménités naturelles que vous avez qualifiées de rurales. Je les qualifierais de naturelles car le problème se pose également dans les métropoles. J'ai publié un article qui disait que « la métropole sera verte ou invivable » et qui soulignait que la nature ne paye pas de droit à construire quand le bâti en paye. Ce constat aboutit à beaucoup d'arbitrages. Par exemple, la métropole du Grand Paris, sur un périmètre pourtant de petite taille, a consommé 1 600 hectares au cours des vingt dernières années. Ainsi, le ZAN est tout à la fois une question rurale et urbaine si l'on veut revaloriser les conditions de vie dans ces espaces.

J'appuie les réflexions menées sur les DMTO et je m'interroge sur l'existence d'autres pistes. Je pense par exemple à la possibilité d'instaurer des niveaux de TVA différenciés. Si le surcoût induit par la reconstruction immobilière sur l'existant ne fait aucun doute, il faudrait joindre à nos réflexions le coût des artificialisations excessives. On le mesure très facilement lors d'inondations ou de catastrophes naturelles mais on peut également l'apprécier de façon moins visible, lorsque l'on songe au rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) sur l'effondrement du vivant et la disparition d'espèces. Nous avons tendance à penser que ce ne sont pas des problèmes graves jusqu'au moment où ces derniers atteignent des niveaux qui remettent en cause notre qualité de vie.

Enfin, des réponses différenciées doivent être apportées en fonction de la nature des communes, rurales ou urbaines. J'avais suggéré que la promotion immobilière finance la « re-naturation » de la ville, notamment de la métropole du Grand Paris. En outre, j'avais proposé que tout projet immobilier fasse l'objet d'une contribution à hauteur de 1 % de son budget pour la « re-naturation » des communes. Deux grands promoteurs immobiliers m'avaient même auditionné et avaient fait part de leur intérêt pour cette proposition.

**Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « Zéro artificialisation nette ».** – L'inquiétude qui remonte des territoires est bien l'objet de la mission commune de contrôle du Sénat, regroupant des membres des quatre commissions qui sont à son initiative. Sa finalité, au travers de l'ensemble des auditions menées, est que la loi « Climat et résilience » déjà adoptée, ainsi que ses décrets, qui sont allés pourtant bien au-delà de ce qui a été décidé en commission mixte paritaire, ne soient pas aux antipodes des aspirations des communes. En effet, la question de

la méthode a été centrale dans nos travaux. Jean-Baptiste Blanc l'a rappelé, le gouvernement a pris conscience de la percussive entre cette loi avec les projets de lois que nous examinons actuellement, comme celui relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Le Sénat a aujourd'hui un travail déterminant à mener pour poser des curseurs sur des enjeux unanimement partagés tels que les projets d'intérêt national ou les échéances temporelles de mise en œuvre du ZAN. Sur ce point, suites aux conférences des SCOT et aux restitutions de la copie des SRADDET, les régions doivent prendre des décisions à l'horizon de février 2023.

S'agissant du fonds vert, a-t-on évalué le besoin de requalification des friches ? Des études d'impact ont-elles été menées ? Savons-nous si ce fonds correspond au besoin attendu ? La question de l'ingénierie pour accompagner les transformations se pose également. Celle de la gouvernance est, en outre, déterminante pour la mise en œuvre du ZAN et la réussite de cet objectif. La ruralité, le littoral, les zones de montagne, l'outre-mer illustrent l'impossibilité d'avoir une mise en œuvre unique et commune à l'ensemble des territoires. Nous réinterrogeons l'ensemble de ces questions. Les travaux de la commission des finances et du CPO nous ont permis de connaître le champ des possibles quant à ces différentes interrogations et à leurs réponses et il est regrettable que ce travail n'ait pas eu lieu en amont.

**M. Claude Raynal, président.** – Est-ce qu'un mécanisme de droit à artificialiser a du sens ? En effet, les communes pourraient avoir un droit à artificialiser qui serait revendable.

**M. Patrick Lefas.** – La question du marché des droits à artificialiser a été étudiée avec CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts. Ce marché en est à ses balbutiements mais il y a une piste, et je pense que l'Union européenne va s'intéresser à la question des droits à artificialiser et donc à des marchés qui permettront ces échanges ou des montages financiers plus complexes. Mais cela ne pourra pas se situer au niveau de la commune, ce sera à un niveau suprarégional. Même dans le périmètre d'une grande région ce serait compliqué. C'est un sujet qui dépasse cependant la commande qui nous a été faite.

Je voulais attirer votre attention sur les développements de la page 17 du rapport qui montrent que plusieurs problématiques sont à l'œuvre avec un certain nombre d'objectifs volontaristes qui vont contribuer à la pression immobilière : l'agriculture, notamment l'objectif de sécurité alimentaire, l'énergie, afin d'augmenter la part des énergies renouvelables, ou encore la réindustrialisation, avec la nécessité de développer des zones d'activité. Mais à l'inverse, les dernières projections de l'INSEE concernant la population française prévoient, pour 2050, une population totale de 69 millions d'habitants, alors qu'on était plutôt jusqu'à présent sur une trajectoire à 74 millions. La prévision de croissance démographique est donc revue à la baisse. Ainsi, la principale composante sur le besoin de logement est le vieillissement de la population, tandis que la croissance démographique et la décohabitation, liée à l'augmentation des séparations ou aux mises en couples de plus en plus tardives, auront sans doute un effet plus modéré. Cela démontre aussi que les aires d'attraction des villes vont concentrer, dans la plupart des régions, l'essentiel des besoins futurs et que les communes rurales ne seront donc pas la variable d'ajustement. Il existe des enjeux d'aménagement du territoire, des projets d'intérêt national, qui démontrent que la négociation des schémas directeurs est essentielle.

Concernant l'observation sur la recommandation relative à la taxe sur les logements vacants, à savoir, pourquoi ne l'étendons-nous pas à toutes les communes ? Tout



simplement parce que c'est constitutionnellement impossible, car il faut tenir compte des zones sous tension, or ce n'est pas le cas de toutes les communes.

S'agissant des DMTO, il est nécessaire de réfléchir aux conséquences à la fois pour la fiscalité locale, notamment du point de vue des particuliers car il y a un enjeu de dépréciation, avec aussi la question du taux de rendement des propriétés foncières non bâties. Il est actuellement faible, lié au statut de fermage, et le fait de contribuer à l'écosystème devrait s'accompagner d'une rémunération, avec le meilleur système pour les acteurs concernés et pour la fiscalité.

**Mme Claire Falzone, conseillère référendaire en service extraordinaire.** – Concernant le lien avec le rapport réalisé par la Cour des comptes sur les scénarios de financement des collectivités territoriales, la dimension liée à la transition écologique avait été intégrée, mais pas le ZAN en particulier. La Cour avait notamment proposé de réaffecter à l'État certains éléments de fiscalité relative à l'énergie aujourd'hui perçus par les collectivités territoriales, afin de lui laisser la maîtrise de ces dispositifs dans le cadre plus large de l'élaboration d'une stratégie nationale écologique, sans avoir à se préoccuper de la question de la compensation financière des collectivités concernées, mais elle n'avait pas été jusqu'à analyser chaque politique publique comme le ZAN. Il existe un autre point commun entre ce présent rapport et celui de la Cour sur la question des critères de répartition. La Cour a mis en exergue que les critères actuels de répartition des dotations étaient obsolètes et illisibles, et dans un contexte de transferts d'impôts nationaux vers les collectivités, la question de ces critères prenait une place importante. Mais ces critères, qui tiendraient compte par exemple des espaces naturels, restent aujourd'hui à inventer.

Enfin sur la question de la différenciation des droits à artificialiser, qui relève essentiellement de la gouvernance, le rapport laisse une palette la plus largement ouverte à la disposition des maires.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 12 h 25.*

*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 27 octobre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

**Projet de loi de finances pour 2023 - Mission « Anciens combattants » (et article 41) - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons le rapport spécial de notre collègue Marc Laménie sur la mission « Ancien combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2023.

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » continuent de diminuer : ils sont en baisse de 161 millions d'euros en 2023, tombant ainsi à 1,9 milliard d'euros.

Deux caps symboliques sont franchis cette année : les crédits de la mission sont désormais inférieurs à 2 milliards d'euros et, pour la première fois, le montant consacré par l'État à la retraite du combattant est inférieur à celui qui est consacré à la demi-part fiscale des anciens combattants et de leurs veuves, principal crédit d'impôt en faveur des anciens combattants.

Les crédits affectés aux pensions viagères – la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité – poursuivent leur inexorable baisse, tant en valeur absolue que rapportée à l'inflation. La revalorisation exceptionnelle, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, du point d'indice des pensions militaires d'invalidité, dit « point PMI », n'a pas atteint son objectif de rattraper l'effet de l'inflation entre 2018 et 2021, à cause d'une hypothèse d'inflation trop faible pour 2021 - d'autant moins que le point d'indice, indexé sur les rémunérations publiques, décroche face à l'inflation depuis 2012. De la même manière, la revalorisation de droit commun de 4 % devant avoir lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2023 est inférieure à l'inflation de l'année 2022.

Les baisses de crédits liées à ces deux pensions expliquent celle des crédits de la mission – de même, bien sûr, que la baisse démographique.

Les crédits du programme 158, qui recouvrent les indemnisations liées aux violences et spoliations antisémites et aux actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale, suivent une trajectoire similaire : de moins en moins de dossiers sont déposés à la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) et des crédits-rentiers dont le nombre s'effrite de plus en plus pour les rentes viagères. Les conséquences budgétaires sont cependant moindres, car ce programme est plus modeste : il est doté de 91,5 millions d'euros de crédits en 2023.

Je proposerai un amendement en première partie du projet de loi de finances visant à consolider la base juridique qui fonde l'exonération d'impôt dont profitent déjà les allocations versées au titre du programme 158.

Les économies constatées sur la mission pourraient cependant réapparaître sous la forme de dépenses fiscales. L'Assemblée nationale a ainsi adopté un article additionnel 3 *quinquies*, conservé par le Gouvernement après l'application de l'article 49-3 de la Constitution, visant à ouvrir le bénéfice de la demi-part fiscale aux veuves dont l'époux ancien combattant est décédé entre 60 et 65 ans. Cette mesure, dont le coût est estimé à 133 millions d'euros, contrebalance presque entièrement les baisses de crédits de la mission.

Les autres pans de la mission sont généralement en hausse, sous l'effet de l'inflation, en particulier les crédits liés à la politique de mémoire, qui augmentent de 17 % à cause de la forte dimension immobilière de cette mission – celle-ci comporte l'entretien et la valorisation des carrés militaires, des nécropoles nationales et des hauts lieux de la mémoire nationale.

L'Institution nationale des Invalides (INI) est également très exposée au renchérissement des coûts immobiliers, car elle s'est engagée dans une rénovation quasi intégrale de ses locaux. Le coût total de ces travaux s'élève aujourd'hui à 73 millions d'euros.

Ayant réalisé un contrôle budgétaire sur l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), j'aborderai cet opérateur tout à l'heure, après l'examen des crédits de la mission « Anciens combattants ».

Enfin, la politique de reconnaissance et de réparation envers les rapatriés a été renforcée de manière exceptionnelle au travers de deux mesures. Tout d'abord, le montant des allocations de reconnaissance et des allocations viagères dont bénéficient les harkis, les autres rapatriés et leurs veuves a été doublé par voie réglementaire. Ensuite, la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie a créé une réparation au titre du préjudice subi du fait des conditions indignes d'accueil sur le territoire national dans des camps ou des hameaux de forestage.

En conséquence, les crédits en faveur des rapatriés ont presque quadruplé entre la prévision initiale du projet de loi de finances pour 2022 et celle pour 2023. La majeure partie de cette hausse est toutefois liée à la nouvelle indemnité de réparation, qui représente 60 % des crédits de la programmation 2023 et qui a vocation à disparaître une fois les demandes traitées.

Dans cette même logique de reconnaissance et de réparation en faveur des rapatriés, je présente un amendement de crédits, très modeste, visant à indemniser 22 rapatriés qui se sont vu refuser une allocation de reconnaissance sur le fondement d'une loi depuis déclarée inconstitutionnelle. Le dispositif est désormais forclos et, mal conseillés, ces rapatriés n'avaient pas contesté la décision de refus dans les temps. Ils ne souhaitent pas se lancer dans une procédure contentieuse. Ainsi, je propose une indemnité de 4 195 euros pour ces personnes.

Je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits de la mission modifiés par l'amendement de crédits.

Enfin, un article additionnel est rattaché à la mission : l'article 41, qui tend à étendre les droits reconnus aux victimes d'un acte terroriste commis après le 1<sup>er</sup> janvier 1982 aux victimes d'actes de terrorisme commis avant cette date, dont le statut est pour l'heure moins favorable. Cette mesure d'équité est modeste sur le plan budgétaire : elle coûte 1 million d'euros.

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

**M. Michel Canévet.** – Cette mission est l'une des seules dont le montant diminue. Monsieur le rapporteur spécial, la réforme du système d'information des services des retraites de l'État entraîne une économie de 45,5 millions d'euros : des retraites étaient-elles versées indûment ? Dans le cas contraire, comment s'explique une telle économie ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Je vous remercie pour votre profond attachement au devoir de mémoire et à la reconnaissance des anciens combattants.

La refonte du système d'information des services des retraites repousse les dépenses sur l'année 2024, d'où cette économie pour 2023. Les crédits de l'année 2024 connaîtront ainsi une moindre baisse.

**Article 27**

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

**EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ****Article 41**

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 41.*

### **Contrôle budgétaire - Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) – Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons maintenant entendre une communication de M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », sur l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG).

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – L'ONACVG est un opérateur plus que centenaire, créé lors de la Première Guerre mondiale et disposant de compétences diverses. Il est présent dans chaque département, en outre-mer, en Algérie et au Maroc, grâce à un réseau de 104 antennes locales. Il est chargé de mettre en œuvre la politique de solidarité de la Nation à l'égard de ses ressortissants : anciens combattants, victimes civiles de guerre, pupilles et victimes d'actes de terrorisme.

Il instruit différentes mentions honorifiques : « Mort pour la France », « Mort pour le service de la Nation » et « Mort pour le service de la République ».

Il verse les pensions du programme 158 pour les orphelins de victimes de violences antisémites ou d'actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale.

Il met en œuvre la politique commémorative au niveau local et entretient le patrimoine mémoriel combattant de l'État : 2 200 carrés militaires, 289 nécropoles nationales et 10 hauts lieux de la mémoire nationale.

Pour l'entretien du patrimoine mémoriel, l'Office travaille en partenariat avec l'association Le Souvenir Français, qui doit notamment assurer une « veille mémorielle » et rendre de nombreux rapports à l'Office. Au regard de la nature associative du Souvenir Français, je propose une simplification de ses obligations déclaratives.

Je propose également une réaffectation d'une partie des économies constatées sur les missions traditionnelles de l'Office à l'animation de la politique commémorative locale, les moyens consacrés à cette dernière étant particulièrement faibles : 300 000 euros pour l'intégralité du territoire national.

Depuis 2013, l'Office sert de guichet unique pour les aides aux rapatriés d'Afrique du Nord et il a été désigné comme service instructeur de l'indemnité de réparation au titre des conditions indignes d'accueil sur le territoire national dans des camps ou hameaux de forestage.

Il est un partenaire de l'éducation nationale pour l'organisation de concours scolaires, notamment le concours national de la Résistance et de la Déportation, le concours « Bulles de mémoire » et le concours des Petits artistes de la mémoire.

L'Office est également un partenaire essentiel de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) : il met son réseau à sa disposition et il est chargé de former les personnels qui doivent intervenir lors de la Journée défense et mémoire du service national universel. Je propose, dans ma quatrième recommandation, d'individualiser les crédits de la mission « Anciens combattants » dédiés à ces actions à finalité pédagogique, qui n'apparaissent pas au budget de l'État et qui sont entièrement financées par la fongibilité asymétrique.

L'ONACVG gère également l'œuvre nationale du Bleuet de France, bien que celle-ci doive être transformée en fonds de dotation au 1<sup>er</sup> janvier 2023. L'ONACVG restera cependant représenté au sein du conseil d'administration du nouveau fonds de dotation. Ce contrôle a une fois de plus mis en lumière la trop faible connaissance du Bleuet par le grand public ; je recommande donc un renforcement de l'effort de communication à son profit.

Enfin, l'Office s'ouvre à de nouveaux partenariats avec les armées, notamment l'armée de terre, afin de permettre une gestion plus efficace des demandes de carte du combattant par les militaires lorsqu'ils quittent l'institution. Il travaille également avec l'armée de terre pour retrouver les militaires qui ont quitté l'institution sans réaliser de demande de carte du combattant alors qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour y prétendre. Je salue très vivement ces initiatives et je propose, dans ma troisième recommandation, de les étendre aux autres corps d'armée.

À l'inverse de ce que pourrait laisser penser cette variété de missions, l'Office est un opérateur méconnu du grand public, dont les moyens, notamment humains, sont très modestes. Ce sont en effet 470 équivalents temps plein travaillé (ETPT) qui sont chargés de mettre en œuvre ses missions : 70 ETPT « métiers » au sein de la direction générale, qui incluent les postes régionalisés, et 400 ETPT répartis – pour ne pas dire « éparpillés » – sur le réseau de 104 antennes locales.

S'agissant de son fonctionnement courant, l'Office bénéficie d'une dotation pour charges de service public de 60 millions d'euros.

Ces moyens sont le résultat d'une trajectoire baissière inscrite au contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Office 2020-2025. Cette trajectoire se justifie par une recherche d'économies et par la baisse du nombre de ressortissants de l'Office. En particulier, le COP prévoit une réduction significative des ETPT de l'Office, qui doivent diminuer de 878 ETPT en 2018 à 764 ETPT en 2025. La majeure partie de la baisse a déjà été réalisée et les effectifs devraient rester relativement stables au cours des deux prochaines années.

Cette diminution d'ETPT a été permise, en plus de la baisse du nombre de ressortissants, par une numérisation à marche forcée de l'Office, laquelle a permis de

centraliser le traitement de la majeure partie des dossiers dont l'ONACVG a à connaître au département de la reconnaissance et de la réparation. Je tiens ici à souligner les gains d'efficacité qui ont découlé de cette numérisation : le délai moyen de traitement d'une demande de carte du combattant a chuté de plus de 130 jours à 90 jours. Cette avancée a été perçue et saluée par les associations d'anciens combattants que j'ai rencontrées au cours de ce contrôle.

Cependant, malgré ces gains d'efficacité, les moyens, notamment les moyens humains de l'Office, atteignent aujourd'hui un niveau plancher si l'on veut maintenir son réseau territorial. En effet, avec 400 ETPT répartis sur 104 antennes, la majorité des services locaux disposent d'un nombre très réduit d'agents, et la qualité du service doit beaucoup à l'engagement très fort des personnes qui y travaillent. L'accueil et le contact direct avec les ressortissants restent nécessaires. Beaucoup de ressortissants sont très âgés et ne maîtrisent pas l'informatique, ce qui représente une limite importante à la politique de numérisation de l'Office.

De plus, si la mission historique de l'Office tend à diminuer en importance, cette baisse de charge est compensée par le développement et l'attribution de nouvelles compétences. On peut citer comme exemples récents le nouveau dispositif d'indemnisation des rapatriés, la mission ATHOS, qui sera confiée à l'Office en 2023, ou la mention « Mort pour le service de la République » et le suivi des pupilles qui s'y rattache.

Or, si ces missions peuvent être confiées à l'Office, c'est précisément grâce à son réseau local et à son expertise particulière. Cette situation plaide pour une stabilisation des moyens de l'Office, afin qu'il puisse continuer à accomplir ses missions actuelles tout en conservant sa capacité à absorber un nouveau dispositif important comme la nouvelle indemnisation des rapatriés. C'est le sens de la recommandation principale de ce contrôle, la recommandation n° 6, qui vise à sanctuariser les ETPT de l'Office lors du prochain COP.

Par ailleurs, pour les associations regroupant des anciens des opérations extérieures (Opex) comme pour le ministère des armées, il est important de conserver à cet opérateur une masse critique suffisante pour rassurer les militaires sur la reconnaissance et l'assistance que l'État pourra leur apporter après leur service.

À titre plus prospectif, une seconde question se pose à moyen et long terme pour l'Office, celle des modalités de sa gouvernance. L'Office est dirigé par un conseil d'administration présidé par le ministre en charge des anciens combattants, au sein duquel les associations d'anciens combattants sont majoritaires. Or, avec la diminution du nombre des anciens combattants, l'affaiblissement de leurs associations et la multiplication des missions de l'Office, les associations historiques seront de moins en moins représentatives, tant au regard de la population des ressortissants de l'Office qu'au regard de son action. Qui devra alors être représenté au sein du conseil d'administration ?

À plus court terme, la présidence du conseil d'administration de l'Office par le ministre chargé des anciens combattants est contestée au plan juridique par le Conseil d'État et le ministère des armées. Ma recommandation n° 7 propose donc un point d'équilibre pour les relations entre l'Office, le ministre chargé des anciens combattants et les anciens combattants eux-mêmes.

**M. Michel Canévet.** – Au regard de l'évolution des effectifs, sera-t-il possible de conserver les 104 antennes locales de l'Office ?

**M. Bernard Delcros.** – Comment se répartissent les quelque 400 postes qui ne sont pas affectés aux antennes locales ?

**M. Claude Raynal, président.** – La recommandation n° 6 propose de sanctuariser les ETPT de l'Office, alors que le rapport indique que la baisse des effectifs n'a posé aucun problème. Est-ce cohérent ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – On compte actuellement une antenne de l'ONACVG dans chaque département. Il est indispensable de conserver cette proximité, d'autant que certains départements sont des déserts militaires et que l'action sociale de l'Office mérite d'être davantage connue.

Les antennes de l'Office sont généralement de petite taille. À Vannes, dans le Morbihan, le bureau compte quatre personnes, dont une directrice. Entre les rendez-vous, les permanences, le lien avec le monde combattant et l'éducation nationale, les agents ne manquent pas de travail.

Les dossiers d'indemnisation des harkis et autres personnes rapatriées d'Algérie issus de la loi du 23 février 2022 représentent aussi un travail supplémentaire pour les personnels de l'Office.

Hors antennes locales, le personnel de l'Office se répartit entre son siège à Paris, son service instructeur des dossiers d'indemnisation, situé à Caen, qui emploie 170 ETPT. Le reste travaille dans les hauts lieux de la mémoire nationale.

La recommandation n° 6 de sanctuarisation des effectifs se justifie principalement par les nouvelles missions confiées à l'ONACVG, qu'il s'agisse du dispositif d'indemnisation des rapatriés issu du texte de février 2022, des actions de l'Office auprès des armées, de l'éducation nationale, de son action pour appuyer le développement du service national universel, ou encore de l'essor des travaux de mémoire sur l'Afrique du Nord et les Opex. Par ailleurs, de nombreuses antennes locales n'emploient que trois agents, et il est presque impossible de maintenir un bureau ouvert avec un effectif plus faible.

Cette sanctuarisation ne vaudrait, au demeurant, que jusqu'en 2030, avant que la question d'une éventuelle réduction du réseau ne se pose à partir de 2035.

*La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 h 45.*

**Mercredi 2 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

**EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

*Article 3*

**M. Jean-François Husson, rapporteur.** – L'amendement n° 77 vise à corriger une erreur matérielle.

*L'amendement n° 77 est adopté.*

**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 :*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Motion</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	60	<b>Défavorable</b>



<b>Article 1er</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	26	<b>Défavorable</b>
<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	41	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	42	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	27	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	61	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	28	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	62	<b>Défavorable</b>
<b>M. HUSSON</b>	77	<b>Favorable</b>
M. SAVOLDELLI	43	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	29	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	63	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	3	<b>Défavorable</b>
M. BREUILLER	15	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	30	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	4	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	44	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	52	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 7</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DELAHAYE	51	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	64	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	65	<b>Demande de retrait</b>
M. BREUILLER	16	<b>Demande de retrait</b>
M. BREUILLER	17	<b>Sagesse</b>
<b>Article 9</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PAOLI-GAGIN	53	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	66	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	5	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	31	<b>Défavorable</b>
M. BREUILLER	18	<b>Demande de retrait</b>
Mme PAOLI-GAGIN	54	<b>Sagesse</b>
<b>Article 11</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	6	<b>Demande de retrait</b>
M. BREUILLER	19	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	32	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 12</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	7	<b>Défavorable</b>
M. BREUILLER	20	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	33	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	45	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	46	<b>Défavorable</b>

M. BREUILLER	21	<b>Demande de retrait</b>
Mme PAOLI-GAGIN	58	<b>Défavorable</b>
<b>Article 13</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	8	<b>Défavorable</b>
M. BREUILLER	22	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	34	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	47	<b>Défavorable</b>
Mme PAOLI-GAGIN	55	<b>Défavorable</b>
M. CANÉVET	2 rect. quater	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	67	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 13</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	50	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 14</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	68	<b>Défavorable</b>
<b>Article 15</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	69	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	48	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	9	<b>Demande de retrait</b>
Mme PAOLI-GAGIN	56	<b>Demande de retrait</b>
M. LONGUET	59	<b>Retiré</b>
<b>Article 16</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	10	<b>Défavorable</b>
M. BREUILLER	23	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	35	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	11	<b>Défavorable</b>

M. CANÉVET	1 rect. quater	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	24	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	39	<b>Demande de retrait</b>
Mme Maryse CARRÈRE	75	<b>Demande de retrait</b>
M. BAZIN	25	<b>Sagesse</b>
M. FÉRAUD	40	<b>Sagesse</b>
Mme Maryse CARRÈRE	76	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après Article 16</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PAOLI-GAGIN	57	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 17</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	12	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	36	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	70	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	37	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	71	<b>Sagesse</b>
<b>Article 19</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	13	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	38	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	72	<b>Défavorable</b>
<b>Article 20</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. FÉRAUD	14	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 21</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVOLDELLI	49	<b>Défavorable</b>

Le Gouvernement	74	Défavorable
<b>Article 23 (Supprimé)</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	73	Défavorable

**Projet de loi de finances pour 2023 - Examen des principaux éléments de l'équilibre - Tome I du rapport général (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 - Examen du rapport pour avis**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en venons à l'examen du rapport pour avis de notre commission sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

**M. Christian Klingler, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a été transmis lundi soir au Sénat.

La part de ce texte dans les prélèvements obligatoires et dans les dépenses publiques – 600 milliards d'euros en 2023 –, et par conséquent son impact macro-économique, justifie la saisine pour avis, comme chaque année, de la commission des finances.

La crise sanitaire a provoqué en 2020 un déficit record de la sécurité sociale de l'ordre de 40 milliards d'euros, alors qu'elle finissait à peine d'absorber les conséquences du choc de la crise financière de 2008-2009.

Les années 2021 et 2022 représentent à elles deux 42 milliards d'euros de déficit supplémentaire. C'est 13 milliards de moins qu'on ne le prévoyait il y a un an, mais cela demeure considérable.

Cette situation moins dégradée qu'attendu tient au dynamisme des recettes, lié à une forte progression de l'emploi et de la masse salariale. Les dépenses ont également davantage augmenté que prévu, mais moins vite que les recettes.

Premièrement, l'effet des surcoûts imputables à la crise sanitaire représente encore 30 milliards d'euros sur les années 2021 et 2022. C'est 9 milliards de plus qu'envisagé il y a un an, avant la reprise des contaminations dues au variant omicron.

Deuxièmement, face au changement de contexte économique, marqué par une montée de l'inflation, les prestations sociales et les rémunérations de la fonction publique hospitalière ont été revalorisées cet été. C'est une dépense supplémentaire de plus de 8 milliards d'euros par rapport à la loi de financement initiale.

Au total, le déficit, concentré sur la branche maladie ces trois dernières années, se réduit lentement. Il atteindrait environ 18 milliards d'euros en fin d'année 2022.

Je précise que les résultats des exercices 2021 et 2022 sont retracés dans la première et la deuxième partie du projet de loi. Elles ont été amendées puis supprimées par les députés, et n'ont pas été incluses dans l'engagement de responsabilité du Gouvernement. Le texte qui vient au Sénat est donc privé de ces deux premières parties et ne comporte que les parties recettes et dépenses de l'exercice 2023.

S'agissant de 2023, le projet de loi prévoit très peu de mesures nouvelles. L'évolution des recettes et des dépenses est quasi exclusivement déterminée par les hypothèses macro-économiques pour 2023 et par des paramètres inchangés par rapport à cette année.

En ce qui concerne les recettes, la seule mesure nouvelle significative concerne le relèvement d'environ 5 % des prix du tabac le 1<sup>er</sup> mars prochain. C'est une recette de 400 millions d'euros en 2023 et de 500 millions d'euros en année pleine.

L'évolution des recettes découle donc surtout de la hausse de la masse salariale que le Gouvernement établit à un peu moins de 5 %. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) juge cette hypothèse « plausible », mais nous savons qu'il existe un aléa sur la prévision de croissance et que des signes de ralentissement apparaissent.

L'objectif de dépenses pour 2023 se caractérise, quant à lui, par une évolution particulièrement modérée, surtout dans un contexte d'inflation. Les dépenses augmenteraient de 2 % seulement, deux fois moins vite que les recettes.

Comme l'a souligné le HCFP, ce ralentissement des dépenses repose sur une estimation optimiste de l'évolution de la situation sanitaire, puisque le Gouvernement propose d'abaisser la provision à moins de 1 milliard d'euros l'an prochain, alors que les surcoûts sont encore de 11,5 milliards en 2022.

Hors effet crise sanitaire, les dépenses progressent de 4 %, à peu près comme les recettes. De manière plus précise, ce sont les dépenses des branches vieillesse et famille qui progressent davantage que la moyenne, malgré des hypothèses de revalorisation des prestations pour l'an prochain sensiblement inférieures à l'inflation. Pour les retraites, c'est l'effet démographique de l'augmentation du nombre de pensionnés. Pour la branche famille, cela résulte de la majoration de 50 %, à compter de ce 1<sup>er</sup> novembre, de l'allocation de soutien familial attribuée à 800 000 familles monoparentales.

En outre, un transfert de charges de 2 milliards d'euros est opéré vers la branche famille par l'article 10 du projet de loi. Il correspond aux dépenses d'indemnité journalière de maternité pour la période postérieure à la naissance, soit une période de 10 semaines sur les 16 semaines du congé maternité.

Il s'agit évidemment d'alléger artificiellement les dépenses de la branche maladie, qui couvrait depuis l'origine les frais liés à la maternité, en utilisant les excédents de la branche famille.

En effet, l'une des caractéristiques de ce projet de loi est que les dépenses d'assurance maladie seraient en baisse de 3,5 milliards en 2023, le déficit de la branche passant de 20 à moins de 7 milliards.

Le Gouvernement table sur une baisse de 10,5 milliards des dépenses sur les mesures dérogatoires liées au covid. Il allège la charge de la branche maladie de 2,1 milliards d'euros : 2 milliards sont reportés sur la branche famille et 100 millions sont transférés à la branche accidents du travail. Telles sont les uniques raisons de la diminution du déficit de l'assurance maladie en 2023.

Différents facteurs contribuent à alourdir les dépenses d'assurance maladie en 2023, notamment pour les hôpitaux : les revalorisations générales ou spécifiques des rémunérations, l'inflation et l'accroissement tendanciel des dépenses de soin pour des pathologies liées au vieillissement ou associées à des traitements coûteux.

S'agissant de la maîtrise des dépenses, le Gouvernement fait principalement porter l'effort sur le médicament et les produits de santé, à travers une baisse des prix et une clause de sauvegarde plafonnant la progression du chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques, qui entraînent des économies d'un montant de 1,1 milliard d'euros. L'article 27 prévoit également la possibilité d'abaisser les tarifs des actes de biologie médicale si les partenaires ne trouvent pas d'accord avec l'assurance maladie, ce qui permettrait d'économiser au moins 250 millions d'euros, ces dépenses ayant fortement augmenté avec les dépistages du covid.

D'autres économies attendues sont peu documentées, comme celles qui concernent les actions relatives à la pertinence des actes et des prescriptions.

Par ailleurs, plusieurs dispositions du texte, dont certaines ont été ajoutées par l'Assemblée nationale, visent à renforcer la lutte contre les abus et les fraudes : une possibilité limitée de prescription des arrêts de travail par téléconsultation ; des pouvoirs de sanction renforcés pour les directeurs de caisses primaires ; une procédure de déconventionnement d'urgence étendue aux pharmacies et aux entreprises de transport sanitaire ; des pénalités majorées incluant le coût de gestion de la fraude ; et le versement de certaines prestations sur des comptes obligatoirement situés en France ou en Europe. Toutefois, il reste difficile d'évaluer le rendement de ces différentes mesures.

Au total, le déficit de 17 milliards d'euros pour 2022 serait réduit à 7 milliards en 2023, cette baisse correspondant à une diminution annoncée des surcoûts liés à la crise sanitaire. Hors crise, le déficit resterait identique à celui de 2022, sous réserve de la réalisation des hypothèses de progression de l'emploi et de la masse salariale.

Selon la trajectoire associée au projet de loi, le déficit de la sécurité sociale se creuserait de nouveau à partir de 2024, pour se situer entre 12 et 13 milliards d'euros à partir de 2026.

Ces prévisions me paraissent inquiétantes à plusieurs titres. D'abord, le déficit persiste et s'accroît alors que les hypothèses de croissance, d'emploi et de recettes sont optimistes, comme l'a démontré le rapporteur général au sujet de la loi de programmation des finances publiques.

Ensuite, les prévisions relatives aux dépenses d'assurance maladie sont elles aussi optimistes, leur augmentation annuelle s'établissant entre 2,6 à 2,7 %, ce qui demeure inférieur à la croissance majorée de l'inflation. Ce résultat supposerait une maîtrise des dépenses particulièrement efficace, mais les instruments choisis pour y parvenir ne sont pas détaillés.

Enfin, la trajectoire des dépenses de retraites, qui connaîtra une nette dégradation dès 2024, est d'autant plus préoccupante que le Gouvernement indique avoir en partie pris en compte – à un niveau qu'il ne souhaite pas révéler – les effets d'une nouvelle réforme.

Le Président de la République juge désormais indispensable de relever l'âge de départ à la retraite alors qu'il en écartait l'idée en 2017. Je rappelle que le Sénat a été constant sur ce point puisque, depuis 2014, il inscrit dans chaque PLFSS des mesures allant dans ce sens. Constamment repoussée, cette réforme sera en tout état de cause engagée trop tardivement pour avoir un effet sensible sur le rythme de progression des dépenses liées aux retraites d'ici à 2027.

Le projet et les projections pluriannuelles présentés se placent donc dans une perspective de comptes sociaux dégradés durant plusieurs années. Le schéma de financement des déficits, arrêté en 2020, assure leur reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) jusqu'à l'exercice 2023 inclus, avec une échéance d'amortissement fixée en 2033. Des déficits persisteront au-delà, et ils seront sans doute supérieurs aux 11 à 12 milliards d'euros annuels figurant dans les prévisions du Gouvernement. La question de leur financement se posera donc inévitablement dès 2024.

En résumé, le PLFSS pour 2023 comporte peu de mesures visant à rééquilibrer les comptes sociaux. De plus, l'amélioration annoncée pour l'an prochain n'est due qu'à une quasi-disparition escomptée des mesures spécifiques à la gestion du covid. Enfin, les déterminants des déficits persistent et sont sans doute sous-évalués.

Ainsi, le texte ne paraît pas acceptable en l'état. Il comporte des dispositions très contestables, comme la ponction sur la branche famille quand le fléchissement de la natalité exigerait une politique familiale plus ambitieuse. La commission des affaires sociales, saisie au fond, proposera donc la suppression de cette disposition. Elle souhaite également que les organismes complémentaires contribuent à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

Enfin, le rapporteur pour la branche vieillesse, René-Paul Savary, réaffirmera la position claire adoptée par le Sénat ces dernières années quant à la nécessaire modification des paramètres du départ en retraite.

C'est sous réserve de ces principales modifications proposées par la commission des affaires sociales que nous pourrions émettre un avis favorable sur le projet de loi.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – D'abord, en étudiant le graphique sur les déficits, j'observe que la branche autonomie pourrait être contributrice à partir de 2024 ; comment est-ce possible alors que cette branche est déficitaire et que les dépenses liées au vieillissement vont s'alourdir ?

Ensuite, sur la question des retraites, une nette dégradation des comptes est à prévoir à partir de 2024. Si les effets d'une éventuelle réforme ont été intégrés, vous précisez n'avoir pas eu accès à des explications quant aux causes de la dégradation. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Qu'est-ce que cela pourrait cacher ?

**M. Hervé Maurey.** – Je pose cette question régulièrement et depuis longtemps, notamment aux ministres qui se succèdent : savez-vous combien coûte la politique d'incitation à l'installation des médecins ? Selon la Cour des comptes, elle serait très onéreuse, mais le Gouvernement ne donne jamais d'évaluation.



**M. Marc Laménie.** – Merci à Christian Klinger pour le travail d’investigation qu’il a mené sur un budget de plus de 600 milliards d’euros. La dette sociale atteindrait 160 milliards d’euros fin 2022, contre 115 milliards fin 2019 ; quelles sont les perspectives d’évolution à ce titre ? Par ailleurs, on évoque les quatre branches ; qu’en est-il de la cinquième ?

**M. Vincent Delahaye.** – J’avais la même remarque que le rapporteur général sur la branche autonomie qui se mettrait à rapporter... Ce n’est pas fréquent et si cela devait arriver, il faudrait la développer !

En ce qui concerne les recettes, vous évoquez des hypothèses très optimistes ; avez-vous procédé au calcul de l’évolution du déficit en partant d’hypothèses réalistes ?

Enfin, je suis très surpris – et ce n’est pas la première fois – d’entendre que la réforme des retraites est ici en partie prise en compte par le Gouvernement sans que l’on sache à quel niveau. Ce manque de transparence me semble invraisemblable.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je souhaiterais que vous m’éclairiez quant à la trajectoire de la branche autonomie, dont les recettes progressent davantage que les dépenses. Par ailleurs, ces dernières ne semblent pas encore bien identifiées, même si vous évoquez la création de 3 700 emplois dans les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ainsi que des dépenses supplémentaires de services de soins infirmiers.

En outre, je partage les propos du rapporteur général sur la réforme des retraites. La question du pouvoir d’achat et du niveau de vie des retraités sera centrale. Ainsi, je trouverais dommage que l’on aborde la question des retraites sans prendre en compte celle du financement de l’autonomie.

**M. Christian Billhac.** – La création de 3 700 emplois dans les Ehpad sera-t-elle suffisante ? En effet, ces établissements, surtout lorsqu’ils sont publics, connaissent une situation catastrophique. Ils rencontrent beaucoup de difficultés à équilibrer leurs comptes et à assurer leur mission auprès de leurs pensionnaires.

**M. Claude Raynal, président.** – D’abord, je salue la manière dont le document préparé présente en quelques pages une vision claire de l’usage de 600 milliards d’euros. Cependant, la tonalité du rapport me semble poser problème. En effet, que sont 12,5 milliards de déficit sur 600 milliards d’euros, quand le rapport de M. Husson mentionnait plus de 150 milliards d’euros de déficit budgétaire de l’État pour 500 milliards d’euros de dépenses ? Dans ce dernier cas, 30 % des dépenses sont couvertes par l’emprunt, alors qu’ici il ne s’agit que de 2 %. Certes, nous préférerions que ce chiffre soit nul, mais cela mérite-t-il une tonalité aussi négative ?

Il serait intéressant de savoir quelles décisions ne sont pas couvertes par un financement d’État à travers la TVA. Nous verrions peut-être que les 12,5 milliards d’euros correspondent à des décisions prises par l’État de manière unilatérale, sans l’accord des partenaires sociaux. À titre d’exemple, les charges sociales supprimées pour un certain nombre de contrats de travail représentent un montant considérable ; est-il couvert par une compensation du budget de l’État ?

Pour conclure, j’ai du mal à m’inquiéter de ce déficit par rapport à celui de l’État, pour lequel on ne voit pas comment réaliser des économies alors qu’on refuse d’augmenter les

recettes. Dans le cas présent, le problème semble plus simple à résoudre – et plus encore si l'on se souvient de certaines époques. Les impacts de crise sont rapides et les remontées peuvent être assez significatives. Il s'agit donc de ne pas s'affoler et considérer ce problème avec sérénité.

**M. Christian Klinger, rapporteur pour avis.** – Certes, le pourcentage représenté par le déficit paraît peu élevé. Cependant, il s'agit de dépenses courantes, qui devraient être alimentées par des recettes courantes. Trouver un équilibre me semble donc sain, notamment pour éviter de creuser encore le déficit public. Des mesures pourraient notamment être prises pour atténuer le déficit de la branche maladie qui, sans le covid, aurait été quasiment étale à partir de 2020 ou 2021.

En ce qui concerne la branche autonomie, un transfert de recettes est prévu à partir de 2024, une partie de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée à la Cades devant lui revenir, ce qui explique son solde positif. Son niveau de ressources passera en effet de 35 milliards d'euros en 2022 à 40 milliards d'euros en 2024.

J'en viens à la dégradation de la branche vieillesse, qui apparaît de façon très nette à échéance de deux ou trois ans. Celle-ci s'explique essentiellement par une augmentation du nombre de bénéficiaires puisque les baby-boomers prennent leur retraite. À cela s'ajoute l'élévation régulière du niveau des pensions. Ces facteurs provoquent une forte dégradation à partir de 2024.

Monsieur Maurey, le PLFSS et ses annexes ne comportent pas de bilan retraçant le coût de l'ensemble des politiques incitatives à l'installation des médecins.

La dette sociale cumule celles de la Cades qui reprend une grande partie des déficits des branches maladie et vieillesse, et celle l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) contractée pour financer son déficit de trésorerie. Pour la Cades, l'échéance de remboursement est prévu en 2033, mais uniquement pour les déficits prévus jusqu'en 2023. Au regard des déficits persistants, il faudra reconsidérer le sujet bien avant. Par ailleurs, on ne peut mesurer l'impact de la hausse des taux sur les remboursements par la Cades dans les prochaines années.

Monsieur Delahaye, l'impact d'un point de croissance est supérieur à 2 milliards d'euros pour le régime général.

Quant aux 3 700 embauches prévues dans les Ehpad en 2023, elles peuvent paraître limitées, mais l'objectif est de 50 000 à l'horizon de 2030. On peut donc aussi s'attendre à un alourdissement des dépenses à ce titre.

Pour finir de répondre au président Raynal, les exonérations de cotisation sociale sont pratiquement compensées à ce jour par une affectation de TVA et des crédits budgétaires.

**M. Claude Raynal, président.** – Tout est dans le « pratiquement » !

**M. Christian Klinger, rapporteur pour avis.** – Enfin, si la réforme des retraites a bien été intégrée dans la trajectoire de dépenses prévue par le PLFSS, c'est pour un montant « conventionnel » qui est évoqué, sans être chiffré.

*La commission émet un avis favorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sous réserve de l'adoption des amendements de la commission des affaires sociales.*

## **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial**

**M. Christian Klinger, rapporteur spécial de la mission « Santé ».** – Chaque année, nous émettons des doutes quant à la pertinence de cette mission « Santé », qui se trouve déséquilibrée entre l'aide médicale d'État (AME) – dont la maîtrise budgétaire n'est toujours pas assurée – et un programme « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » peu à peu vidé de toute substance, qui se résume à des actions de santé publique hétérogènes et résiduelles. Cependant, un élément nouveau intervient cette année puisqu'un troisième programme apparaît, doté de près de 2 milliards d'euros. Ainsi, les crédits proposés pour la mission sont deux fois et demie supérieurs à ceux votés en 2022.

Le nouveau programme 379, placé sous la responsabilité du directeur de la sécurité sociale, recueille les crédits européens de la Facilité pour la relance et la résilience destinés à la France, qui soutiennent le volet investissement du Ségur de la santé.

Selon mes informations, la création de ce programme doit intervenir dès 2022 et figurera dans le projet de loi de finances rectificative (LFR) examiné ce matin en conseil des ministres.

Le volet investissement du Ségur de la santé représente un montant total de 19 milliards d'euros, dont 6 milliards proviennent de cette facilité de relance européenne, dont les versements doivent s'échelonner entre 2021 et 2026. Une première tranche de près de 800 millions d'euros a ainsi été versée à la France en 2021. L'État l'a attribuée à l'assurance maladie au moyen d'une majoration d'affectation de la TVA, inscrite dans la LFR de fin de gestion 2021.

La création d'un programme budgétaire spécifique pour recevoir les cinq autres tranches, dont 1,1 milliard d'euros dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR) et 1,9 milliard d'euros dans le PLF pour 2023, semble favorable pour assurer la traçabilité de ces fonds.

Ce programme sert toutefois de simple canal de transmission à l'assurance maladie et ne redonne aucune substance particulière à la mission « Santé » en termes de politique publique.

Par ailleurs, s'agissant de la nomenclature budgétaire, je rappelle que, à l'initiative du Sénat, un programme relatif à la carte vitale biométrique a été créé dans le cadre de la mission « Santé » et qu'il s'est vu doter de 20 millions d'euros par la LFR d'août 2022.

Toutefois, nous ne retrouvons pas ce programme dans le PLF 2023. J'ai appris que des actions concourant à l'utilisation de la biométrie pour la bonne identification des assurés sociaux devaient être financées par ces crédits d'ici la fin de l'année. D'autres développements pourraient intervenir, en fonction des conclusions de la mission confiée à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) sur ce sujet. Mais le Gouvernement considère

que cette réforme devrait être financée par les régimes d'assurance maladie, puisqu'ils gèrent la carte vitale à travers le programme SESAM-Vitale.

J'en viens au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ». De nombreuses actions financées par ce programme ont été transférées à l'assurance maladie au fil des années. La part restante forme un ensemble hétérogène : dépenses de contentieux, prise en charge du système de santé à Wallis-et-Futuna, subventions pour l'Institut national du cancer (INCa) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), qui en reçoivent aussi d'autres missions.

Néanmoins, au cours des trois dernières années, l'État a rapatrié sur ce programme, pour les besoins de la gestion de la crise sanitaire, des crédits provenant de l'assurance maladie, en créant un fonds de concours alimenté par Santé publique France. Plus de 800 millions d'euros ont ainsi été consommés en 2020 et 2021. En outre, 160 millions d'euros ont encore été inscrits sur le fonds de concours en 2022. Le rapport comporte des détails sur les opérations et dispositifs ainsi financés, comme l'achat de matériel, les évacuations sanitaires, les systèmes d'information ou les numéros verts.

Ce fonds de concours doit être mis en extinction. De plus, la répartition des missions entre l'État et Santé publique France en matière de veille sanitaire et de préparation aux crises doit être clarifiée et stabilisée.

L'inscription pour 2023 d'un crédit supplémentaire de 2 millions d'euros constituant une provision pour des évacuations sanitaires, comme celles qui ont été effectuées depuis les Antilles vers l'Hexagone au second semestre 2021, constitue de ce point de vue un timide début de rebudgétisation.

De même, dans un objectif de veille sanitaire, les dotations destinées aux systèmes d'information sont renforcées pour développer une base de données provenant des résultats d'analyses biologiques, qui doit succéder au système d'information national de dépistage (SI-DEP) financé par le fonds de concours.

Globalement, le programme 204 est doté de 216 millions d'euros, ce qui représente une légère augmentation de 1,6 %. En outre, si j'ai mentionné deux mesures nouvelles, les principaux postes de dépenses connaissent une grande stabilité.

Toutefois, je relève une diminution importante de la dotation versée à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), puisque celle-ci passe de 43 à 32 millions d'euros. Il s'agit de tenir compte de la sous-consommation significative des crédits pour le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine.

À la fin du mois de septembre, j'ai présenté à la commission les résultats d'un contrôle effectué à ce sujet cette année. Un nouvel ajustement de la dotation – d'autres ayant eu lieu depuis 2019 – paraît cohérent avec les prévisions de consommation. Mais il n'a pas vocation à être pérennisé au-delà de 2023. Le Gouvernement entend revenir dès 2024 au niveau de crédits de cette année, dans l'hypothèse d'un recours plus important au dispositif d'indemnisation.

Comme les années précédentes, le programme 204 finance aussi un grand nombre d'actions extrêmement dispersées, pour des montants généralement faibles. Elles paraissent

loin de disposer d'une masse critique suffisante pour prétendre produire un réel impact quant aux objectifs de santé publique poursuivis.

Le nouveau programme recueillant les crédits européens mis à part, l'AME demeure l'élément principal de la mission « Santé ». Au cours de la période 2020-2022, deux facteurs ont joué sur le recours à ce dispositif.

En premier lieu, la crise sanitaire a entraîné une baisse des entrées sur le territoire, mais aussi une diminution du nombre de sorties et des prolongations exceptionnelles de droits. Nous avons observé une moindre consommation de soins pendant le confinement. Cependant, un financement a été garanti aux hôpitaux au niveau des ressources reçues de l'AME en 2019, même en cas de moindre activité.

En second lieu, des modifications législatives et réglementaires ont été adoptées. D'une part, elles restreignent le bénéfice de l'assurance maladie pour les étrangers qui ne sont plus en situation régulière, prévoyant une réduction de 12 à 6 mois du maintien des droits après l'expiration des titres de séjour, avec un effet de report sur l'AME. D'autre part, elles imposent des conditions supplémentaires pour l'accès à l'AME : condition de durée minimale de séjour irrégulier de trois mois et délai d'ancienneté de neuf mois pour l'accès à des soins programmés, sauf accord du contrôle médical. J'ai constaté que l'effet de ces différentes mesures n'a pas été évalué *a priori*, ni mesuré *a posteriori*.

En outre, le nombre de bénéficiaires continue d'augmenter, passant de 335 000 début 2020 à près de 400 000 fin juin 2022. Ainsi, la dépense a baissé de 5 % en 2020 en raison du confinement, mais elle a augmenté de près de 10 % en 2021.

En 2023, le Gouvernement propose une majoration de 133 millions d'euros des crédits d'AME, qui portera exclusivement sur l'AME de droit commun, c'est-à-dire hors soins d'urgence délivrés aux non-bénéficiaires. Le montant total de l'AME dépasse ainsi 1,2 milliard d'euros, dont 1,14 milliard est consacré à l'AME de droit commun, ce qui représente une hausse de 13,2 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2022.

Cette programmation se fonde sur une prolongation de l'évolution tendancielle du nombre d'étrangers en situation irrégulière, observée avant la crise sanitaire, et l'on peut s'en étonner à plusieurs titres. D'abord, le Gouvernement veut renforcer l'exécution des mesures d'éloignement et annonce un projet de loi pour 2023.

De plus, des mesures de contrôle et de lutte contre la fraude ont été mises en place en 2020 et 2021. Il n'est pas envisagé de les renforcer.

Enfin, la dotation de l'AME de droit commun pour 2023 dépasse de près de 200 millions d'euros la prévision d'exécution pour 2022, alors même que l'État dispose désormais d'une créance sur l'assurance maladie au titre de l'AME, qui pourrait atteindre 45 millions d'euros fin 2022.

Par ailleurs, il faut bien reconnaître que les modifications législatives et réglementaires apportées il y a deux ans n'ont pas produit d'impact significatif et paraissent insuffisantes pour maîtriser la charge budgétaire de l'AME.

Ces éléments conduisent à reposer la question, plusieurs fois abordée dans notre assemblée, de l'étendue des soins pris en charge par l'AME. À ce titre, je rappelle que dans la

plupart des pays européens, seuls les soins urgents, les soins liés à la maternité, les soins aux mineurs et les dispositifs de soins préventifs dans le cadre de programmes sanitaires publics sont pris en charge gratuitement pour les étrangers en situation irrégulière. Par l'éventail des soins couverts, l'AME constitue une exception par rapport aux pays voisins. Celle-ci semble difficile à justifier dans un contexte d'augmentation continue et non maîtrisée de la charge budgétaire qu'elle constitue.

En conclusion, les fortes réserves exprimées ces dernières années sur la cohérence et le pilotage de cette mission « Santé » restent valables.

La création d'un programme budgétaire pour diriger vers l'assurance maladie les fonds européens de soutien à l'investissement en santé paraît plutôt opportune.

La forte majoration des crédits d'AME semble difficilement justifiable. Je vous proposerai donc deux amendements. L'un vise à réduire ces crédits de 350 millions d'euros pour les ajuster à une évolution maîtrisée du nombre de bénéficiaires, l'autre à redéfinir le périmètre de la prise en charge par l'État des soins délivrés aux étrangers en situation irrégulière en modifiant le code de l'action sociale et des familles pour transformer l'aide médicale d'État en aide médicale de santé publique.

Je propose donc l'adoption des crédits de la mission, assortis de ces modifications.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je souscris à la remarque du rapporteur spécial sur le fonds de concours Santé publique France, qui a vu ses montants augmenter sans aucune intervention du Parlement, ainsi qu'à la proposition qui est faite de le mettre en extinction et de clarifier les responsabilités et les prises en charge budgétaires en matière de veille sanitaire et de préparation aux situations de crise.

Par ailleurs, les crédits d'AME progressent sur le rythme d'augmentation tendancielle de ces dernières années, rien n'étant fait face à cette charge budgétaire non maîtrisée. Pour chaque mission budgétaire, il faut pourtant tenter d'atteindre le niveau de dépense pertinent.

**Mme Christine Lavarde.** – Je voudrais revenir sur l'abandon de la réforme de la carte vitale biométrique. En effet, seuls 20 millions d'euros sont inscrits dans la première LFR de 2022, qui ne seront pas suffisants pour mener ce chantier à terme. Vous avez expliqué que de petites mesures seraient mises en place. Or j'avais compris que cette somme serait utilisée en 2022 pour définir un cahier des charges permettant ensuite la bascule vers un nouveau système. Si ce n'est pas le cas, ces 20 millions d'euros sont dépensés de façon inutile.

**M. Claude Raynal, président.** – Ont-ils seulement été dépensés ?

**Mme Isabelle Briquet.** – L'augmentation significative de l'AME correspond à une situation de fait : le nombre de personnes concernées augmentant, il est normal que cette aide connaisse une hausse. De plus, nous observons un effet rattrapage, que les documents budgétaires montrent bien, à cause de la crise du covid. Je ne vois pas matière à s'alarmer. Au contraire, on pourrait s'enorgueillir du fait que notre pays prenne en charge la santé des personnes vivant en situation irrégulière sur notre sol.

Quant à votre appréciation personnelle de la question, vous semblez vous tromper de sujet. Quand nous sommes un certain nombre à parler de santé, vous parlez d'immigration,

ce qui n'est pas le but de cette mission budgétaire. Nous ne sommes pas en accord avec vos conclusions et ne soutiendrons pas les amendements que vous présentez.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – J'aimerais soulever une question qui ne se trouve pas dans le rapport. Je sais que celui-ci n'entre pas dans le concret des mesures de santé, mais il me semblait que la prévention représentait une source d'économies pour le budget de la santé. Les crédits qui lui sont réservés sont-ils majorés dans une perspective de meilleure gestion ?

**M. Roger Karoutchi.** – Il y a quatre ou cinq ans, un ministre nous assurait ici même que jamais l'AME n'atteindrait 1 milliard d'euros. Pourtant, nous y sommes. Et à ceux qui pensent que ce dispositif représente une solution miracle, je voudrais dire qu'il sert avant tout d'argument majeur aux passeurs. En effet, il représente une différence cruciale par rapport aux pays tels que l'Espagne, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, qui ont tous revu leur système pour réduire leur offre. Si nous n'en faisons pas de même comme le propose le rapporteur spécial, nous continuerons de faire figure de puissance attractive, et nous ne parviendrons pas à réguler l'immigration. En 2020, nous avons retiré des amendements sur l'AME au prétexte que le Gouvernement allait prendre des mesures pour assurer plus de contrôles, ce qui ne s'est pas fait. Il nous faut prendre des décisions et nous verrons si le Gouvernement en tiendra compte, lorsque le projet de loi reprenant ces thèmes sera débattu début 2023.

**M. Christian Klinger, rapporteur spécial.** – En ce qui concerne la carte vitale biométrique, la direction de la sécurité sociale reste évasive. Une mission de l'IGAS a été lancée. En tout état de cause, tout développement à venir serait du ressort de l'assurance maladie.

Monsieur Mizzon, la prévention relève pour l'essentiel de l'assurance maladie. La mission « Santé » finance très peu d'actions de prévention.

Vous ne faites pas le lien entre santé et immigration, madame Briquet, mais s'il n'y avait pas d'étrangers en situation irrégulière, il n'y aurait pas d'AME. C'est mathématique et, chaque année, nous observons une augmentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière entraînant celle des dépenses d'AME. Nous pouvons continuer à nous voiler la face, ou nous pouvons faire ce que font les autres pays européens : circonscrire le panier de soins. Une personne se présentant à l'hôpital avec un bras cassé sera toujours soignée, mais il faut faire passer le message qu'en France, le tourisme médical n'est plus possible.

### **Article 27**

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Santé », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

### **EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ**

#### **Article additionnel après l'article 46**

*L'amendement n° 2 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de cet article additionnel.*

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial**

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».** – La France dédie 13,6 % de son PIB au financement des retraites, ce qui représentait 345 milliards d'euros en 2021. C'est moins que l'Italie, qui y consacre 15,6 % de son PIB, mais plus que la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont l'Allemagne, la Belgique ou l'Espagne, pour lesquelles cette part est inférieure à 11 %.

L'équilibre actuel de notre système de retraites devrait se dégrader dès 2023 et jusqu'au milieu des années 2050, dans le meilleur des cas. Au regard de cette dégradation des comptes et si l'on s'accorde sur l'objectif d'éviter une baisse du niveau des pensions comme une hausse des prélèvements, la réforme semble indispensable. Celle-ci devrait se limiter à redéfinir les paramètres en jouant principalement sur deux critères, qui peuvent être combinés. En premier lieu, l'âge d'ouverture des droits pourrait passer de 62 à 65 ans d'ici à 2031, en suivant une progression de quatre mois par an. En second lieu, la majoration de la durée de cotisation inscrite par la réforme Touraine prévoit que, pour les personnes nées en 1973 ou après, la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite sans décote augmente progressivement d'un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035, pour atteindre 43 ans soit 172 trimestres.

Cependant, il convient de s'entendre au préalable sur la convention d'équilibre choisie. D'une part, il pourrait s'agir d'un effort de l'État constant en pourcentage du PIB, quel que soit le besoin du CAS « Pensions » et des régimes spéciaux déficitaires. D'autre part, un équilibre permanent des régimes permettrait à l'État de combler les besoins chaque année ; la convention actuellement retenue correspond à ce dispositif, dictant un âge moyen de départ à 64 ans dès 2030, porté à 66,5 ans d'ici à 2060, pour atteindre le retour à l'équilibre du système de retraite.

Néanmoins, l'augmentation de l'âge de départ en retraite pose question au regard d'une possible baisse de la durée de retraite, les gains d'espérance de vie n'étant plus systématiques. En outre, une attention particulière doit être portée à la pénibilité des métiers, aux dispositifs carrières longues, à la prévention de l'usure au travail, mais aussi à l'aptitude des entreprises à employer des seniors.

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a indiqué que la réforme des retraites pourrait induire « 8 à 9 milliards d'euros d'économies au bout du quinquennat » ; j'aimerais beaucoup disposer des éléments de calcul ayant conduit à cette estimation, que je suis aujourd'hui incapable de décrypter. À ce titre, je rappelle que la fermeture du régime des retraites de la SNCF a induit la dépense de 4,1 milliards d'euros pour financer des mesures d'accompagnement entre 2011 et 2020 ; je me demande parfois pourquoi les syndicats redoutent tant les réformes !

En outre, le gouvernement table sur une entrée en vigueur de la réforme en juillet 2023, mais les documents transmis pour le PLF ne la mentionnent pas. À l'évidence, la réalisation budgétaire pourrait être bien différente de ce qui est prévu.



Nous allons néanmoins examiner le détail de cette mission en vous rappelant qu'elle comprend les régimes de retraite des mines, de la Seita, des régimes ferroviaires d'outre-mer (39 pensionnés) et de l'ORTF (34 pensionnés) au programme 195 ; les régimes de retraite et de sécurité sociale des marins (25 328 cotisants pour 102 914 pensionnés) au programme 197 ; ainsi que les régimes sociaux et de retraite des transports terrestres au programme 198, principalement les régimes de la SNCF (114 840 cotisants pour 233 354 pensionnés) et de la RATP (42 444 cotisants pour 52 257 pensionnés), mais aussi le réseau franco-éthiopien (3 pensionnés).

De nouveau, je déplore que la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne couvre pas l'ensemble des régimes spéciaux de retraite pour lesquels l'État verse une subvention d'équilibre ou qui sont financés au moyen de taxes. Ainsi, il manque toujours les régimes de l'Opéra de Paris, de la Comédie française, des Industries électriques et gazières de France, des non-salariés agricoles, des avocats, des clercs et employés de notaires. Près de 5,4 milliards d'euros de contributions échappent ainsi à la mission, ce qui nuit considérablement à la lisibilité du système et à celle de sa réforme.

La dotation 2023 de l'État pour les régimes de la mission devrait s'élever à 6,14 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 3,5 milliards pour la SNCF et 0,8 milliard pour la RATP, sommes qui ne tiennent que partiellement compte de l'inflation. La contribution de l'État finance le déséquilibre démographique des régimes, mais également leurs avantages spécifiques (départs précoces, bonifications de durée, avantages familiaux, minima de pensions), pour lesquels la nécessité de solidarité nationale interroge.

Si le régime de retraite SNCF est fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, celui de la RATP en prend le chemin avec l'incontournable ouverture à la concurrence pour les bus dès 2025. Néanmoins, les sociétés qui remporteront les appels d'offres hériteront aussi du « sac à dos social », qui maintiendra l'affiliation des agents transférés à leurs nouveaux employeurs au régime des retraites de la RATP.

Concernant le régime des marins, l'État fournit 81 % des ressources, soit 802 millions d'euros. La pénibilité de ces métiers et la compétitivité à laquelle ils sont confrontés dissuadent de toute fermeture du régime, sauf à perdre notre souveraineté nationale dans le domaine. Néanmoins, rien n'interdit de réviser les grilles de métiers ou de mieux prendre en compte le temps passé en mer. De plus, les carrières courtes, inférieures à quinze ans, pourraient être redirigées vers le régime général.

J'en viens au CAS « Pensions », qui comprend le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » ; le programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » ; et le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ».

Estimées à 64,36 milliards d'euros pour 2023 en AE et en CP – dont 94 % pour les seules pensions civiles et militaires –, les dépenses connaissent une progression de 5,33 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, intégrant notamment la revalorisation des prestations de 4 % au 1<sup>er</sup> juillet dernier.

Si la majoration de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique génère des cotisations supplémentaires, celles-ci ne parviennent pas à équilibrer cette hausse des

pensions. Ainsi le PLF pour 2023 prévoit-il un solde négatif du CAS « Pensions » de 789,4 millions d'euros.

La baisse des effectifs cotisants et le niveau croissant des pensions ne peuvent que renforcer ce déficit. Les contractuels représentent désormais 21 % de la seule fonction publique d'État, or ceux-ci sont affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) ainsi qu'à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) pour les agents contractuels de droit public, et à l'Agirc-Arrco pour ceux relevant du droit privé. Les dépenses du CAS ont augmenté de 38,5 % depuis 2007.

Les taux de contribution employeur, qui assurent l'équilibre du CAS « Pensions » à chaque instant, ont toujours permis, depuis sa création en 2006, de dégager des soldes excédentaires, qui atteignent 9,5 milliards d'euros en 2021.

Cependant, ces taux n'ont pas été révisés depuis 2014. L'exercice 2022 inverse la tendance et devrait pour la première fois se clôturer par un déficit de l'ordre de 224 millions d'euros. Par conséquent, sans révision à la hausse des taux de contribution employeur, le solde excédentaire sera consommé d'ici à 2025.

La direction du budget ne prévoit pas de modifier les taux avant l'apurement total de l'excédent, qui n'a pourtant aucune réalité matérielle. Ainsi, les soldes annuels négatifs du CAS dégraderont directement celui de l'État.

La réévaluation des taux de contribution employeur et l'amélioration du solde du CAS étant indispensables, je souhaite que les futurs excédents débouchent sur la création de véritables réserves gérées par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Celui-ci, dont l'actif net était évalué à 26 milliards d'euros fin 2021, affiche une performance record de 4,7 % depuis 2010. Il serait judicieux que les réserves du régime de la fonction publique nouvellement créées puissent bénéficier de ces excellents résultats.

J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Comme la rapporteure spéciale, je continue de penser que cette réforme des retraites est nécessaire et qu'elle devient urgente. Je m'interroge quant aux difficultés mentionnées par Sylvie Vermeillet dans son rapport, pour avoir accès aux éléments qui pourraient la composer. Dans un temps où le Gouvernement fait des prévisions très optimistes, dont celle du plein emploi à l'horizon de 2027, ne pas engager une réforme qui nous permettrait de franchir un pas décisif représenterait non seulement une difficulté, mais aussi une faute.

Au-delà des observations liées à la mission, je voudrais revenir sur ce raccourci que nous entendons dans le débat public, et qui consiste à présenter la réforme des retraites comme nécessaire pour rétablir les comptes. Je tiens à rappeler que le premier objectif de cette réforme est d'honorer l'engagement pris à l'égard des cotisants. Rappelons cependant qu'il s'agit d'abord d'un système par répartition, ce que nombre de nos concitoyens semblent oublier une fois arrivés à l'âge de la retraite, considérant alors qu'il devrait s'agir d'un système par capitalisation.

**M. Michel Canévet.** – Je voudrais d'abord féliciter la rapporteure pour la qualité de ses analyses et des propositions qu'elle formule.

Dans la partie du rapport intitulée *Une dépendance marquée au financement public*, je lis que les besoins des quatre principaux régimes spéciaux subventionnés s'élèveraient à plus de 185 milliards d'euros à l'horizon de 2050. S'agit-il du cumul de ce dont nous aurons besoin d'ici à 2050 ? Ou s'agit-il de la somme qui sera nécessaire alors, sachant qu'aujourd'hui elle est de l'ordre de 9 milliards d'euros ?

Par ailleurs, le régime spécifique des marins tient compte de la concurrence internationale, qui justifie le soutien public apporté. Je souscris totalement à l'idée qu'il faut maintenir ce régime, mais des aménagements peuvent être apportés pour le rendre plus efficient, et pour que rentrent dans le régime de droit commun ceux qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions.

Enfin, en ce qui concerne le CAS « Pensions », j'identifie deux options : soit on augmente les taux de cotisations, soit on augmente la durée de cotisation et on diminue la durée des bénéficiaires. Relever l'âge du départ en retraite pourrait-il suffire à équilibrer les comptes ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Ma question n'est pas directement liée aux éléments comptables, mais touche à un sujet récurrent. Le temps pendant lequel nous n'avons pas mis en place la réforme a-t-il été mis à profit pour trouver un début de solution sur la pénibilité du travail ? Il s'agit d'un sujet complexe et s'il est facile de mesurer la pénibilité des métiers physiques, l'exercice est plus délicat quand elle affecte la dimension psychologique du salarié.

**M. Claude Raynal, président.** – Je lis ceci dans le dernier paragraphe du document résumant votre rapport : « *la réévaluation inévitable des taux et l'amélioration attendue à cette occasion du solde du CAS doivent déboucher sur la création de véritables réserves.* ». Cela suppose que la réévaluation des taux soit supérieure à celle qui est nécessaire à l'obtention d'un strict équilibre. Est-ce bien là votre idée : prendre un peu de marge pour créer de la réserve ?

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale.** – Oui, ce taux de contribution employeur, de l'ordre de 74 % pour les fonctionnaires et de 126 % pour les militaires, permet d'équilibrer à chaque instant le CAS « Pensions ». Cependant, n'ayant pas été révisé depuis 2010, il se montre aujourd'hui insuffisant face à la progression des dépenses.

Nous avons ainsi observé un premier déficit en 2022, qui se confirmera en 2023 et continuera ensuite de se creuser. Depuis la création du CAS, nous avons accumulé un excédent de 9,5 milliards d'euros, qui n'a jamais été matérialisé. Pourtant, la direction du budget affirme aujourd'hui que tant que cette somme n'aura pas été utilisée, les taux de contributions employeurs ne seront pas révisés. Or cette somme n'a pas de réalité et si l'on commence à générer des déficits dès 2022, cela dégradera le solde de l'État. La loi organique oblige cependant à garantir l'équilibre du compte. Ce qui implique de réviser ces taux pour permettre un retour *a minima* à l'équilibre voire à l'excédent.

À cette occasion, il serait opportun que de véritables réserves soient créées, comme cela a été fait en 2001 lors de la création du FRR, qui était destiné à faire face au papy-boom. Ce fonds était alimenté par des excédents de la Cnav et des produits de privatisations, à l'image du Crédit lyonnais et des Autoroutes du sud de la France. Il a été alimenté jusqu'en 2010 et on a alors décidé que, chaque année, ce fonds verserait 2,1 milliards d'euros à la Cades, ce qui arrange tout le monde aujourd'hui. Ce fonds est très

bien géré et il a connu des performances impressionnantes, de plus de 10 %. Il touche ainsi chaque année plus d'intérêts que les 2,1 milliards versés et compte aujourd'hui 26 milliards d'euros, ce qui reste peu par rapport au passé. Certains ont pensé qu'il pourrait servir à pallier le déficit du solde des retraites, mais 26 milliards d'euros ne suffiront pas à y répondre longtemps, compte tenu des déficits qui se profilent. Mais si le CAS « Pensions » se remettait à générer des excédents avec des taux employeur révisés, il faudrait les matérialiser afin de répondre au défi générationnel, à la hausse démographique et à celle du niveau des pensions, afin que l'on puisse constituer des réserves pour ne pas avoir à affronter dans l'urgence des réformes inévitables. Il s'agit donc bien de proposer une matérialisation de l'excédent en même temps qu'une hausse des taux de contribution employeur.

J'en viens aux remarques du rapporteur général. La juste connaissance des éléments qui constituent la réforme des retraites nous aiderait effectivement beaucoup. Il s'agit d'enjeux lourds et de montants énormes, les retraites représentant 345 milliards d'euros en 2021. L'État a décidé de revaloriser les salaires de certaines catégories, notamment des enseignants, ce qui peut apparaître comme une bonne mesure, mais nous n'avons pas accès à l'évaluation de son impact. De la même manière, aucune évaluation n'est disponible sur les avantages spécifiques de certains régimes spéciaux, notamment pour la RATP. Quelles que soient nos opinions, nous devrions avoir accès à ces éléments pour décider en connaissance de cause.

Notre système de retraite prévoit une solidarité intergénérationnelle. Cependant, la classe active d'aujourd'hui cotise beaucoup et longtemps, tout en ayant une espérance de vie en progression moindre. On leur demande un effort maximal au nom d'une génération surnuméraire, mais il n'est pas certain que les mêmes efforts seront fournis dans sa direction. D'après les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), le niveau des pensions va s'amenuiser par rapport au niveau de vie des actifs. Ainsi, le niveau de vie des pensionnés correspondrait à 70 % de celui des actifs d'ici à 2070, alors que ce chiffre est de 101 % aujourd'hui. Si l'on ne réindexe pas les pensions à hauteur de la croissance, un appauvrissement des pensionnés en résultera. Cependant, au regard du financement des dépenses de dépendance, l'appauvrissement des pensionnés n'est pas une option. Cette équation est centrale et nous en parlons peu.

En réponse à Michel Canévet, les engagements de 185,74 milliards d'euros représentent bien la somme de tous les engagements prévisionnels.

En ce qui concerne l'avenir du régime des marins, si nous souhaitons maintenir une souveraineté nationale dans le domaine, il faudra prendre en charge l'ensemble de leur protection sociale.

J'en viens au report de l'âge de départ en retraite pour les fonctionnaires. Aujourd'hui, ce départ s'opère, pour les fonctionnaires sédentaires, à l'âge moyen de 63 ans et 4 mois. Un départ à 64 ans ne suffira donc pas. Néanmoins, il n'est pas prévu d'augmenter le taux de cotisation salariale, mais plutôt d'adapter et de prolonger sa durée afin de bénéficier d'une retraite à taux plein.

Monsieur Mizzon, je ne peux vous dire si le temps de pause sur la réforme des retraites a été mis à profit pour avancer sur le sujet de la pénibilité. Nous avons posé des questions à chacun des organismes que nous avons auditionnés. Des avancées intéressantes ont été observées en ce qui concerne le compte individuel, mais pas particulièrement sur la pénibilité. J'insiste aussi sur l'employabilité des seniors. En effet, s'il faut repousser l'âge de

départ en retraite, il faudra aussi qu'une certaine culture d'entreprise évolue afin d'employer davantage de seniors.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».*

*La réunion est close à 12 h 05.*

- Présidence de M. Jean-Claude Requier, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Participation de la France au budget de l'Union européenne » (article 25) – Examen du rapport spécial**

**M. Jean-Claude Requier, président.** – Nous commençons notre réunion de cet après-midi par l'examen du rapport spécial relatif à la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 25).

Je donne la parole à M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial à 24,5 milliards d'euros !

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.** – Comme chaque année, le projet de loi de finances fournit une évaluation du prélèvement sur recettes du budget de l'État qui est versé au profit de l'Union européenne. Plus largement, l'examen de l'article fixant le montant de ce prélèvement est l'occasion de faire le point sur les relations financières de la France avec l'Union européenne.

Avant de vous présenter mon rapport, je voudrais insister sur les limites méthodologiques de cet exercice.

Tout d'abord, comme chaque année, le calendrier budgétaire qui s'applique concomitamment en France et à l'échelle européenne fait que le montant sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer constitue, si j'ose dire, « une évaluation de l'évaluation ». Dès lors, avant même son examen, l'article 25 du projet de loi de finances était dépassé, puisque quelques jours seulement après la parution des documents budgétaires, la Commission européenne a présenté un budget rectificatif supplémentaire pour 2022. Elle a également modifié son projet de budget pour 2023 par lettre rectificative, alors que ce projet initial était soumis au trilogue entre Commission, Conseil et Parlement européen. Une telle procédure est traditionnelle, mais la lettre rectificative revêt cette année une ampleur particulière. En effet, au printemps, le choix avait été fait de reporter à l'automne la traduction sur le budget de l'Union des conséquences de l'agression russe de l'Ukraine et de la crise énergétique qui en a résulté, source principale d'une inflation d'un niveau que nous avons oublié, à savoir 10 % dans l'ensemble de l'Union en septembre.

Au total, ce n'est que le 11 novembre, au mieux, que nous connaîtrons le montant exact du budget de l'Union européenne pour 2023. Le Gouvernement tirera les conséquences sur le montant du prélèvement sur recettes au cours de la suite de la discussion budgétaire,

comme il l'avait fait l'année dernière en nouvelle lecture, mais sans doute pour un montant nettement supérieur.

Ma seconde limite méthodologique porte sur ce qui est communément appelé les « retours » dont bénéficie la France au titre des politiques européennes. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, j'avais souligné que la France restait l'un des principaux bénéficiaires en volume des dépenses de l'Union européenne, en deuxième place derrière la Pologne. Malheureusement, je ne suis pas en mesure de vous présenter des chiffres plus récents, car, comme l'indique le jaune annexé au projet de loi de finances de cette année, « En l'absence de données actualisées par la Commission à temps pour la publication de ce jaune au titre de l'année 2021, [...] les données 2021 seront retracées dans le jaune annexé au projet de loi de finances 2024 ».

J'en viens maintenant au cœur de mon rapport.

Je rappelle rapidement que le montant du prélèvement sur recettes constitue l'élément essentiel de la participation de la France au budget européen, auquel il faut ajouter les droits de douane nets pour obtenir le montant total de notre contribution. La France prend toute sa place au sein d'autres mécanismes - extrabudgétaires - européens, qui dépendent d'autres missions budgétaires. Comment ne pas penser, cette année, à la Facilité européenne pour la paix (FEP), particulièrement sollicitée depuis le déclenchement de l'agression russe en Ukraine ? Les crédits qui concernent la FEP sont inscrits aux budgets dédiés à l'action extérieure de l'État et à la défense.

J'en reviens au prélèvement sur recettes proprement dit, dont la part assise sur le revenu national brut, qui constitue en quelque sorte la variable d'ajustement, représente désormais entre les deux tiers et les trois quarts du total.

L'année dernière, nous avons évoqué les perspectives budgétaires de l'Union européenne pour les années à venir, en soulignant la croissance prévisible du prélèvement sur recettes du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 à celui des années 2021-2027. Cette augmentation a été évaluée à 7 milliards d'euros par an environ.

Néanmoins, l'exécution budgétaire 2022 montre, à ce jour, une diminution de plus de 1,4 milliard d'euros. Cette diminution est le signe d'une conjoncture plus favorable, dont les effets bénéfiques en termes de recettes sont supérieurs aux dépenses supplémentaires notamment liées à la crise ukrainienne. Au demeurant, les effets du retour d'une inflation forte ne sont pas forcément ceux que l'on attend : elle se traduit parfois par une diminution des crédits de paiement, car elle conduit au report ou à l'annulation de certains programmes.

Pour 2023, l'évaluation du montant du prélèvement laisse apparaître une légère diminution par rapport à la prévision actualisée pour 2022, soit 24,586 milliards d'euros au lieu de 24,942 milliards d'euros. Ce chiffre ne tient pas compte de la lettre rectificative du 5 octobre, qui prévoit une augmentation du budget de l'Union de 758 millions d'euros en crédits d'engagement et de 2,39 milliards d'euros en crédits de paiement.

Vous trouverez dans la note de présentation une analyse détaillée de l'évolution des restes à liquider, dont l'accroissement, année après année, souligne la difficulté persistante à engager rapidement les crédits, le retard au démarrage se répercutant sur l'ensemble du cadre financier pluriannuel. De manière générale, et cela est vrai également pour la politique de cohésion et des fonds structurels, la mobilisation des crédits alloués à la France n'est pas

encore suffisamment forte. Des montants importants de crédits du CFP 2014-2020 sont encore non consommés alors qu'ils doivent l'être d'ici fin 2023.

Je voudrais profiter de l'examen du montant du prélèvement sur recettes pour faire le point sur l'instrument *NextGenerationEU*, dont le principal support est la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Comme vous le savez, *NextGenerationEU* est principalement financé par les deux volets de la facilité pour la reprise et la résilience – subventions pour 390 milliards d'euros en valeur 2018 et prêts pour 360 milliards d'euros –, auxquels il convient d'ajouter des financements supplémentaires des programmes de l'Union, à hauteur de 83,1 milliards d'euros. La France, comme d'autres pays qui bénéficiaient de conditions de financement sur les marchés plus favorables que celles de l'Union, a fait le choix de ne pas recourir au volet prêts de la FRR. L'enveloppe de subventions pré-allouée à chaque État membre a été établie sur la base d'une clé d'allocation prenant en compte à la fois des critères structurels reflétant la fragilité relative des économies – taux de chômage, évolution du revenu national brut... – et des critères dynamiques reflétant l'impact conjoncturel de la crise sanitaire. Ce dernier critère sert à calculer la part variable des allocations nationales, qui représente 30 % du total.

C'est en application de ces règles que les enveloppes nationales de subventions ont été modifiées par la Commission le 30 juin dernier. La France ayant enregistré une croissance plus forte que prévu au cours de la période 2020-2021, son enveloppe a été revue à la baisse de 1,9 milliard d'euros, soit un peu plus de 4 % du total de ce dont elle devait bénéficier au titre de la FRR. Pour les mêmes raisons, la Belgique et les Pays-Bas ont vu leur enveloppe diminuer d'un montant voisin, ce qui représente respectivement une baisse de 25 % et 20 % du montant initial. À l'inverse, l'Espagne et l'Allemagne vont bénéficier d'une augmentation de 10 % de leur enveloppe, ce qui représente un surcroît de subventions égal respectivement à 7,7 et 2 milliards d'euros.

Selon les informations que j'ai pu recueillir, cette diminution ne devrait pas entraîner d'abandon d'opérations prévues dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR). Il nous faudra néanmoins rester vigilants sur ce point, car la Commission européenne n'a pas encore indiqué comment se fera cet ajustement.

Vous trouverez dans la note de présentation le calendrier prévisionnel des demandes de versement ainsi qu'un tableau présentant des exemples de cibles et jalons atteints par la France à l'appui de sa demande de premier versement. On peut dire que la France s'est pleinement approprié le processus de validation. Elle a été, peu de temps après l'Espagne, le deuxième pays à avoir présenté un PNRR et à avoir obtenu un préfinancement et une première tranche de subventions.

Pour en terminer avec la FRR, je vous rappelle que la Commission a présenté un nouveau plan, nommé *RePowerEU* (« redonner de la puissance à l'Union européenne »), afin d'assurer son indépendance vis-à-vis des énergies fossiles russes d'ici 2027 et, avant cela, de réduire de deux tiers les importations de gaz russe dès cette année. Pour atteindre ces objectifs, les États membres auront la possibilité de modifier leur PNRR ou d'y consacrer une part des dotations de la politique de cohésion ou des fonds de la politique agricole commune (PAC). La Commission a également proposé qu'un surcroît de subventions, à hauteur de 20 milliards d'euros, soit financé par la mise aux enchères, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE), des quotas actuellement détenus dans la réserve de stabilité du marché.

Cette proposition me permet d'évoquer un second point de vigilance pour les années à venir, c'est-à-dire la question toujours non résolue des nouvelles ressources propres. La Commission devait présenter, au cours du premier semestre 2021, des propositions en ce sens. Jusqu'à présent, ce dossier a simplement fait l'objet d'un rapport d'étape ainsi que d'une première délibération lors du Conseil Ecofin du 17 juin 2022. En tout état de cause, il est exclu que ces nouvelles ressources puissent être mises en œuvre d'ici début 2023.

En outre, l'introduction de ces nouvelles ressources propres permettrait de dégager jusqu'à 17 milliards d'euros de recettes annuelles au cours de la période 2026-2028 ; mais cette recette demeurerait inférieure aux besoins de financement liés, d'une part, au remboursement du plan de relance européen, pour 15 milliards d'euros annuels, et, d'autre part, à la mise en place du Fonds social pour le Climat, pour 9,7 milliards d'euros en moyenne chaque année, sans oublier la nouvelle ambition affichée en matière énergétique à travers *RePowerEU*.

Au troisième trimestre 2023, la Commission européenne devrait formuler de nouvelles propositions. Celles-ci devraient inclure une nouvelle proposition d'assiette harmonisée pour l'impôt sur les sociétés (« *BEFIT* »), projet évoqué, sous une autre forme, dès le début des années 2000. Il s'agissait alors de parvenir à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis) au sein de l'Union.

Quoi qu'il en soit, gardons en mémoire qu'en l'absence de ressources propres solides, la France serait appelée en remboursement de la part subventions de la FRR, à hauteur d'environ 2,4 milliards d'euros par an.

Mes chers collègues, concernant le prélèvement sur recettes, en l'état actuel des données disponibles, je recommande à la commission l'adoption sans modification de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2023. Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie le rapporteur spécial. Je salue la présence de Jean-François Rapin, membre de notre commission mais également président de la commission des affaires européennes.

On parle beaucoup de ce sujet, qui ne fait pas forcément consensus dans l'opinion.

Sur la question des ressources propres, on a l'impression qu'il y a une difficulté à trouver les dispositifs adéquats dans des temps raisonnables. Certes, les crises obligent à mettre entre parenthèses la recherche de solutions, mais n'est-ce pas le moment de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour que l'Europe donne aux différents peuples européens le sentiment d'être davantage à leurs côtés pour faire face à leurs besoins concrets ?

Quelles sont les chances d'aboutir, sous quels délais et à hauteur de quels moyens ?

**M. Jean-François Rapin.** – Merci au rapporteur spécial pour sa présentation.

Le rapport sur la participation de la France au budget de l'Union européenne est, finalement, un exercice convenu. La question des ressources propres est fréquemment évoquée à Bruxelles, où l'on sent très nettement une complexification des enjeux européens et des sujets d'affrontement.



La présidente du Parlement européen, Mme Roberta Metsola, a déclaré récemment qu'il fallait revoir les éléments du cadre financier pluriannuel. Elle l'a dit dans des termes assez pragmatiques, appelant non pas forcément à une contribution complémentaire, mais à un rééquilibrage entre postes budgétaires. Pour ma part, je considère qu'un rééquilibrage entre postes impliquera nécessairement, à terme, une contribution plus importante.

En effet, le CFP, défini de manière convenue en pleine pandémie, sur la base de quatre ou cinq projets, devra, à un moment, prendre en considération la guerre en Ukraine et les autres lourdes problématiques d'aujourd'hui, au-delà de la seule facilité pour la reprise et la résilience.

La France contribue au financement des programmes spatiaux européens de l'Agence spatiale européenne sur un poste spécifique de la mission recherche et enseignement supérieur – c'est d'ailleurs, aujourd'hui, la seule contribution pour l'espace de cette mission, puisqu'une grande partie de cette contribution relève désormais du ministère des armées. Mais comment va-t-on intégrer dans le futur la fin de la contribution russe ? Je pense que personne n'a la réponse pour le moment...

Ce matin, le président de la commission a affirmé que nous étions dans une grande incertitude conjoncturelle qui ne nous permet pas de disposer d'une vision budgétaire correcte. Je pense que l'on peut avoir les mêmes déconvenues s'agissant du prélèvement sur les recettes au profit de l'Union européenne, même si l'on est dans un cadre convenu. Nous devons être attentifs.

Ce qui m'a surtout marqué, c'est la déclaration pugnace de Roberta Metsola sur la nécessité de revoir les grandes lignes du CFP à contribution égale, ce dont je doute, je le répète.

**M. Michel Canévet.** – Je félicite le rapporteur spécial pour la qualité de ses analyses.

Monsieur le rapporteur, vous avez annoncé que le montant du prélèvement sur recettes versé par la France devrait sans doute être révisé prochainement. Avez-vous une idée du montant supplémentaire qui pourrait être sollicité ?

J'ai noté qu'il faudra avoir consommé la totalité des crédits qui ont été alloués au titre du CFP 2014-2020, soit 27,5 milliards d'euros, pour la fin 2023. A-t-on une idée des montants non consommés que l'on devrait rendre à Bruxelles ?

Une partie des ressources propres, pour lesquelles le rapporteur évoque le chiffre d'environ 17 milliards d'euros par an, reviennent-elles aux États-membres ou la totalité est-elle conservée par la Commission pour les actions propres de l'Union européenne ?

**M. Marc Laménie.** – Merci au rapporteur spécial pour la qualité de son travail.

Mon interrogation porte sur les perspectives : les choses fluctuent d'une année sur l'autre, avec un certain nombre d'incertitudes.

Se pose la question de la participation de la France par rapport aux autres États-membres et du retour sur cette participation.

Je veux également évoquer la complexité de la gestion des fonds européens. De nombreuses collectivités territoriales mettent parfois des années à percevoir certaines aides européennes.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Merci à notre rapporteur spécial.

Je vais moi aussi évoquer les ressources propres, pour lesquelles on est en train de décaler sensiblement le calendrier. Les décisions prises entreront-elles dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ou dispose-t-on pour après ?

Comment cela s'articule-t-il avec tous les plans de transition écologique ? Où en est-on de l'extension à l'aviation et au transport maritime des échanges de quotas d'émissions ? Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières est-il cadré par rapport à toutes les annonces effectuées en matière de transition écologique – *Fit for 55*, etc. ?

Y voit-on déjà clair sur la manière dont tout cela peut être accepté par le reste du monde sans sanctions ou mesures en rétorsion ?

**M. Patrice Joly.** – Merci au rapporteur spécial pour ses éclairages. Le sujet est plutôt complexe, et les articulations entre instruments ne sont pas toujours évidentes à saisir.

Le rapporteur spécial a rappelé que la France était le deuxième bénéficiaire des crédits européens, en particulier au travers de la PAC, mais également de *NextGenerationEU*, pour lequel elle a renoncé à utiliser les facilités offertes par les prêts européens au regard de sa capacité à se financer dans de meilleures conditions sur le marché.

L'ensemble des restes à liquider correspondent pratiquement à deux années de budget européen. Les ordres de grandeur disent tout de même quelque chose sur la capacité à activer ces financements spécifiques, avec un retard qui n'arrive pas à être résorbé d'année en année. Pour suivre ce dossier depuis maintenant quatre ou cinq ans, je m'aperçois que les niveaux restent les mêmes : autour de 300 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien. Ce décalage n'est pas sans conséquence sur les dynamiques économiques.

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 a été établi dans un contexte qui n'est plus celui que nous connaissons aujourd'hui : en seulement quelques années, la situation a évolué dans de nombreux domaines : pandémie, guerre en Ukraine, inflation et perspectives de coopération européenne qui en découlent, problématiques environnementales et transitions dans lesquelles nous allons devoir nous engager à un rythme accéléré.

S'agissant de la FRR, notre pays a utilisé la facilité relative aux subventions, mais n'a pas saisi les possibilités offertes par l'emprunt européen, puisque les conditions n'étaient pas suffisamment favorables. Néanmoins, pour l'ensemble de ce plan de relance, la question du remboursement des dettes contractées par l'Europe va se poser. Si l'on n'avance pas plus rapidement sur la mise en œuvre des ressources propres, il en résultera des charges complémentaires pour les États membres et pour notre pays en particulier.

Il est urgent d'avancer sur le marché carbone et le mécanisme d'ajustement carbone, mais aussi sur la taxe sur les transactions financières, l'homogénéisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, la taxation du numérique et, peut-être, sur les crypto-actifs, ainsi que sur la taxation temporaire des surprofits, même si l'on voit bien les difficultés à trouver un accord malgré les orientations qui ont été définies.

Il est vraiment nécessaire de s'atteler à cette question des ressources propres, qui, on le mesure bien, ne peut trouver de solution qu'à l'échelle européenne.

En conclusion, en l'état actuel des informations dont nous disposons, qui devront être précisées dans les semaines qui viennent, et au regard des engagements de la France, l'évaluation qui nous est présentée apparaît acceptable. Nous sommes donc favorables à l'article 25.

**M. Christian Bilhac.** – Félicitations à notre rapporteur spécial pour son rapport.

Dans un langage tout sénatorial, le rapport évoque une utilisation des crédits « perfectible ». Pourriez-vous préciser ce point ?

Alors que Margaret Thatcher tapait sur la table pour réclamer son chèque, il semblerait que la France ait son chèque, mais oublie de le porter à la banque !

Quel est le volume des crédits qui nous sont alloués mais que nous ne consommons pas ? Avez-vous une idée de ce que l'on pourrait faire pour parvenir à consommer ces crédits européens ?

**Mme Christine Lavarde.** – L'utilisation des crédits est perfectible, mais est-elle d'ores et déjà en voie d'amélioration ? C'est un problème récurrent, que nous évoquons quasiment chaque année...

Quelles sont les mesures mises en place au niveau de l'État, par exemple au niveau du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), pour améliorer la consommation de ces crédits ?

**M. Emmanuel Capus.** – Quel montant ces crédits représentent-ils ?

**Mme Christine Lavarde.** – 3,9 milliards d'euros.

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial.** – M. le rapporteur général a évoqué les difficultés à trouver des dispositifs en matière de ressources propres. À ce jour, trois ressources se dessinent, qui pourraient connaître une traduction concrète dès 2023 : celle concernant le marché européen carbone, avec un SEQUE en train de faire consensus ; celle du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui fait également consensus ; celle qui concerne la fiscalité internationale sur les bénéficiaires de certaines entreprises, qui est désormais évoquée au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du G20, mais apparaît pour l'instant bloquée notamment du fait des élections de mi-mandat aux États-Unis.

Ces trois ressources devraient normalement connaître une issue positive, mais, telles qu'elles sont calibrées, elles ne suffiront pas à assumer le financement du plan de relance et du fonds social pour le climat. Il faudra donc en trouver d'autres. La Commission s'est engagée à en proposer d'ici au troisième trimestre de l'année prochaine.

Il n'y a donc pas lieu de s'affoler en l'état, même si l'ardoise pour la France pourrait être de 2,4 milliards d'euros par an à partir de 2028.

Je suis totalement d'accord avec les commentaires de Jean-François Rapin : il est vrai que, lorsque le cadre financier pluriannuel a été construit, on n'avait anticipé ni la guerre

en Ukraine ni l'inflation. Sans doute y aura-t-il des modifications – on nous en annonce déjà une très prochainement.

Monsieur Canévet, madame Lavarde, l'exercice n'est pas terminé puisque le solde de la programmation 2014-2020 sera établi en 2023. Il est donc difficile de savoir combien de crédits seront rendus, mais la trajectoire est moins mauvaise que la précédente. Elle n'est pas pour autant satisfaisante.

Monsieur Laménie, il y a eu des progrès, puisque le nombre de programmes opérationnels qui ont été mis en œuvre en France pour dépenser ces crédits, notamment les fonds structurels, a diminué. Désormais, ce sont les nouvelles grandes régions qui ont la main sur ces programmes opérationnels. Avec les années, elles se sont formées, elles ont appris, mais il est toujours difficile de solder une ancienne programmation pour s'en approprier une nouvelle. C'est un travail énorme pour les porteurs de projet et plus encore pour les autorités de gestion.

Monsieur Canévet, les 17 milliards d'euros ne suffiront pas : il en faudra 24 pour financer la FRR et le fonds social pour le climat. Cela fait partie des propositions que fera la Commission européenne au troisième trimestre de l'année prochaine. Tant que l'on reste dans les généralités, tout le monde est d'accord, mais quand on entre dans le détail des mesures proposées, les choses se compliquent.

Monsieur Vincent Capo-Canellas, l'aviation sera-t-elle touchée par les quotas carbone comme peuvent l'être, aujourd'hui, le ciment, la construction ou le transport routier ? Le sujet est sur la table, mais rien n'est décidé. L'Allemagne, par exemple, n'est pas très favorable à une taxation trop forte car elle est un pays très exportateur et craint, demain, un retour de balancier, par exemple de la Chine. Il n'y a pas d'accord à ce jour.

Je partage les analyses de M. Joly.

Monsieur Bilhac, oui, l'utilisation des crédits est perfectible. Certains responsables français voulaient transformer la règle du dégageant d'office de N+3 à N+2 pour obliger les porteurs de projet et les autorités de gestion à consommer plus vite, mais les porteurs de projet n'y sont pas du tout favorables. Cette solution calendaire satisfait la question sur le plan intellectuel, mais pas forcément sur le plan opérationnel. Ce sont les porteurs de projet qui ont la main. Dans mon département, j'observe que le préfet et le président de conseil départemental se plaignent d'avoir des millions de crédits de subventions non consommés car ils restent en l'attente des factures. Le retard pris pour l'exécution des opérations n'est pas un problème proprement européen : il concerne également l'État et des départements.

Madame Lavarde, nous sommes dans une chaîne, où chacun a son rôle à jouer. Ce n'est pas parce que l'on préside une autorité de gestion que l'on peut, d'un coup de baguette magique, obtenir des résultats des porteurs de projet.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2023.*

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

## **Conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, des 10 et 11 octobre 2022 à Prague –Compte rendu**

**M. Claude Raynal, président.** – Mes chers collègues, les 10 et 11 octobre derniers, une délégation de la commission des finances du Sénat s'est rendue à Prague pour assister à la conférence interparlementaire semestrielle dite « article 13 ». Pour mémoire, l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit, en effet, le principe d'une conférence réunissant « les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions » régies par ce traité.

Ce rendez-vous semestriel nous donne donc l'occasion d'échanger sur les enjeux budgétaires, économiques et financiers de l'Union. La commission des finances y représente donc le Sénat. Notre délégation était composée de moi-même, de Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial en charge du suivi de notre contribution au budget de l'Union européenne, et de Stéphane Sautarel. Le rapporteur général et notre collègue Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes, étaient excusés, ainsi que nos homologues de l'Assemblée nationale, en raison d'un agenda particulièrement chargé.

Les thèmes des échanges avaient été déterminés conjointement entre le Parlement européen et les deux chambres du Parlement de la République tchèque, qui exerce jusqu'à la fin de l'année la présidence du Conseil de l'Union européenne. Trois sessions de débats ont ainsi été organisées, autour des thèmes suivants : la mise en œuvre de la « facilité pour la reprise et la résilience », c'est-à-dire le principal dispositif du plan de relance européen ; les coûts de l'indépendance énergétique ; le renforcement de la résilience économique de l'Europe.

Le débat sur le plan de relance européen a été l'occasion pour de nombreux parlementaires d'exprimer une certaine inquiétude quant au faible rythme de décaissement des fonds européens dans le cadre du dispositif de relance et de résilience. Si la France a déjà reçu près d'un tiers des montants prévus et se place en deuxième position derrière l'Espagne, certains États n'ont au contraire, à ce stade, reçu aucun des financements prévus de la part de l'Union européenne, dont le montant représente parfois jusqu'à 5 % de leur PIB. La plupart du temps, ce retard est lié à la complexité de la procédure de validation de ces fonds et de leur utilisation – à l'exception notable de la Hongrie, dont les fonds sont bloqués en raison de tensions liées au respect de l'État de droit dans le pays. J'ai pour ma part appelé l'attention de nos homologues et de la Commission européenne sur la question du remboursement de ce plan de relance, à compter de 2028 – autrement dit demain. Dans cette perspective, les États membres s'étaient entendus en juillet 2020 sur la nécessité d'introduire de nouvelles ressources propres pour l'Union européenne, dont les recettes devront être consacrées à ce remboursement. La Commission européenne a présenté, fin décembre 2021, plusieurs propositions en ce sens, qui n'ont malheureusement toujours pas abouti. La réponse de la Commission européenne a simplement consisté à rappeler que les réflexions étaient en cours à ce sujet et que, à défaut de nouvelles ressources propres, les contributions nationales seraient augmentées au prorata de la part de chaque État membre dans le revenu de l'Union européenne, ce que nous savons tous.

D'autres participants, à commencer par l'Allemagne, se sont interrogés sur le devenir des fonds non utilisés dans le cadre du plan de relance, qui devraient *in fine* représenter plusieurs centaines de milliards d'euros. Une partie de ces fonds devrait être réutilisée pour le financement du nouveau plan européen pour l'indépendance énergétique de l'Europe, baptisé « *REPowerEU* » et présenté par la Commission européenne en mai dernier. D'autres sources de financement pour *REPowerEU* sont en cours d'étude par la Commission européenne au travers des outils existants, tels que le fonds de la politique de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural, le fonds pour l'innovation ou bien encore la Banque européenne d'investissement, mais nous n'en savons pas plus à ce stade. Quelques jours avant notre conférence, la possibilité d'un nouvel emprunt commun pour financer le plan *REPowerEU* avait été évoquée dans les médias par deux commissaires européens, MM. Paolo Gentiloni et Thierry Breton, respectivement commissaire à l'économie et commissaire au marché intérieur. Cette idée a semble-t-il depuis été enterrée, notamment en raison de l'opposition de l'Allemagne, qui a décidé de faire cavalier seul en annonçant son propre plan de résilience énergétique à 200 milliards d'euros...

S'agissant de l'indépendance énergétique, notre collègue Stéphane Sautarel est intervenu pour rappeler la nécessité de réviser les conditions de fixation du prix européen de l'énergie et de mettre en place un plafonnement du prix du gaz au niveau européen, en particulier du gaz utilisé pour la production d'électricité, à l'instar des mesures déjà mises en place au niveau national par l'Espagne et par le Portugal. Il s'agit d'une proposition poussée par le Gouvernement français et appuyée par tous les acteurs français du secteur, en particulier par EDF et par la Commission de régulation de l'énergie. Malheureusement, certains pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas y étant opposés, le texte approuvé lors du dernier Conseil européen n'évoque pas l'engagement de mettre une telle mesure en place, même s'il y est mentionné la volonté que la Commission européenne présente des propositions sur ce sujet.

Cette conférence a enfin été l'occasion d'évoquer plus largement le renforcement de la résilience économique de l'Europe et la préparation aux crises futures. La Commission européenne a rappelé que l'objectif de 2 % d'inflation demeurait d'actualité. Des réflexions sont actuellement en cours afin de déterminer les outils de politique budgétaire qui pourraient être mis en œuvre au niveau européen pour lutter contre l'inflation, même si les marges de manœuvre dans ce domaine demeurent limitées et si le principal outil européen en la matière demeure bien entendu la politique monétaire. La Commission nous a également indiqué que le projet de réforme du TSCG devrait être présenté très prochainement, dans le courant du mois de novembre.

Au final, qu'il s'agisse du plan de relance européen, de l'indépendance énergétique ou de la lutte contre l'inflation, ces échanges ont témoigné du moment charnière – un de plus... – dans lequel se situe l'Union européenne. L'ordre du jour de cette conférence a permis de mettre en exergue les principaux défis économiques et budgétaires que devra affronter l'Union dans les prochaines années, même si la portée politique de cette conférence demeure réduite dès lors que l'on n'y adopte pas de conclusions.

Cela dit, pour avoir participé à quelques conférences « article 13 », je dois dire qu'elle n'a été ni la plus mauvaise ni la plus inutile.

Il était intéressant d'écouter les collègues de pays beaucoup plus en difficulté que nous sur les sujets de l'énergie ou de l'inflation – ces questions sont parfois vécues très

douloureusement. Nous avons pu noter une inquiétude assez profonde et des demandes réitérées d'une plus grande solidarité européenne.

Cette réunion a été magnifiquement organisée par les autorités tchèques : le déroulé était vif, le programme riche, et les tables rondes intéressantes. Par rapport à d'autres conférences « article 13 », beaucoup plus formelles, auxquelles nous avons pu participer par le passé, celle-ci donnait envie de continuer à poursuivre le suivi de ces conférences, même si les avancées qui peuvent en découler ne sont jamais définitives, puisque leur rôle n'est pas législatif.

*La réunion est close à 14 h 50.*

**Jeudi 3 novembre 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

**Projet de loi de finances pour 2023 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial**

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** – Je présente pour la dernière fois aujourd'hui mon rapport sur un budget dont je suis rapporteur spécial depuis longtemps. En considérant ce projet de loi de finances pour 2023, j'éprouve une petite satisfaction. En effet, depuis près d'une dizaine d'années, nous considérons qu'en matière d'enseignement scolaire nous devons nous intéresser au qualitatif plus qu'au quantitatif. Cela nous a notamment opposés à la politique menée pendant le quinquennat du président Hollande, qui jouait la quantité.

Jean-Michel Blanquer, quant à lui, a essayé de prendre en compte deux idées émises par le Sénat, la première consistant donc à ne pas sacrifier le qualitatif. La seconde, à laquelle nous pouvons tous souscrire, quelles que soient nos options politiques, et que le Sénat a soutenue de façon systématique, vise à mettre l'accent sur l'école primaire. En effet, la réussite scolaire se joue dès le premier degré, qui a toujours été un peu sacrifié rue de Grenelle tant il est vrai que, dans ce beau ministère, il vaut mieux être agrégé qu'instituteur.

Pour que ces deux visions s'imposent, les comparaisons avec les pays européens et ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont joué un rôle important. Ainsi, les débats franco-français sur le sujet ont fini par être tranchés depuis

l'extérieur. Le travail des ministres successifs a été considérablement facilité dès lors qu'ils acceptaient de ne plus considérer la France comme le centre de tout, se mettant alors à comparer le pays aux autres en termes de coûts et de résultats. Notre école est la meilleure du monde et nous commémorons religieusement les hussards noirs de la République ! Mais les temps ont changé et le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) fixe la norme plus sûrement que *Le Grand Meaulnes*, pour lequel nous continuons de nourrir le plus profond respect. Finalement, ce classement Pisa nous a aidés à débattre de façon apaisée des meilleures manières de faire fonctionner notre enseignement scolaire.

J'éprouve une autre petite satisfaction, que vous devez partager en tant que membres de la commission des finances. En effet, nos rapports sur le recrutement des enseignants de mathématiques et sur les rémunérations des enseignants en Europe ont autorisé certains à considérer la revalorisation des salaires du corps enseignant non plus comme un acte d'allégeance à un syndicalisme conservateur, mais comme une mesure de bon sens, qui permettrait à nos jeunes de se retrouver face à des enseignants meilleurs et plus motivés .

Je ne suis pas un soutien fanatique du Gouvernement – je ne suis pas non plus d'ailleurs un opposant fanatique. Cependant, j'ai de la considération pour la contribution de Jean-Michel Blanquer au Grenelle de l'éducation.

Par ailleurs, le despotisme éclairé qui imprègne tant notre République a permis au président Macron, en vacances à Marseille, de découvrir que l'école française n'allait pas très bien et de prendre des dispositions. Il a ainsi lancé une opération d'innovation reposant notamment sur l'idée – notre commission l'a toujours défendue – de l'autonomie des établissements et de la responsabilité affirmée de leurs chefs. Cette idée est encore très expérimentale et on en mesure mal les contours, comme souvent lorsqu'elles font l'objet de déclarations ayant pour vocation de passionner l'opinion le temps d'un journal télévisé. Il est difficile d'identifier ensuite leur cheminement. En effet, je rappelle que l'éducation nationale compte plus d'1,2 million de personnes rémunérées et que 860 000 enseignants font face à leurs élèves, qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé sous contrat. Ainsi, chaque idée géniale émise au sommet traverse un temps d'hystérésis avant de parvenir à la base et d'obtenir des résultats effectifs. Cependant, mieux vaut que ces orientations soient bonnes que mauvaises et ces idées d'autonomie, de responsabilité et de liberté pour les établissements créent un climat intéressant.

Revenant au budget, je ferai deux premières remarques.

D'abord, en ce qui concerne les effectifs, si l'on écarte le problème des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) sur lequel je reviendrai, nous observons une sorte de stabilité puisque le schéma d'emploi connaît une très légère baisse de 1 600 postes pour un effectif de 860 000.

Néanmoins, en ce qui concerne le qualitatif, je note une forte croissance des dépenses salariales puisqu'elles augmentent de 3,6 milliards d'euros, s'élevant à près de 59 milliards d'euros. Un tiers de cette hausse, soit 1,2 milliard d'euros, correspond à la revalorisation de 3,5 % du point d'indice, qui pèse sur les budgets et bénéficie à tous les fonctionnaires de l'État et des collectivités locales.

Ensuite, des mesures catégorielles de hausse des rémunérations traduisent la volonté de soutenir particulièrement la situation matérielle des enseignants. Elles correspondent à la mise en œuvre des mesures du Grenelle, à une revalorisation « socle » des



rémunérations et à une revalorisation conditionnelle. Ces mesures représentent 1,1 milliard d'euros, ce montant étant significatif. Enfin, une dernière enveloppe de 770 000 millions d'euros sera consacrée au glissement vieillesse technicité (GVT).

J'en viens à présent à des problèmes qui ont déjà été évoqués, n'ont pas été réglés et continueront, j'en suis sûr, de préoccuper mes successeurs. Il s'agit d'abord de la difficulté de recrutement. Ainsi, en 2018, 135 000 candidats se présentaient encore aux concours de la fonction publique de l'éducation nationale. Aujourd'hui, ils ne sont plus que 90 000, soit 50 % de moins. Plus grave encore, les postes ont été pourvus en 2018 à hauteur de 95 % par les candidats ayant été admis, mais ils ne sont plus couverts qu'à 83 % en 2022. En outre, la durée des études supérieures ne cesse d'être allongée et il faut désormais avoir obtenu un master 2 pour se présenter à ces concours, ce qui contribue à compliquer le recrutement des enseignants. Il existe des solutions qui ne sont pas faciles à mettre en œuvre, certains problèmes relevant de questions de société.

À ce titre, je voudrais évoquer deux sujets pour poser le débat. D'abord, il existe des différences de recrutement entre les matières. En effet, certaines formations comme les mathématiques, la chimie ou les sciences physiques, ouvrent de nombreux débouchés dans le secteur privé, plus attractif en termes de salaires, poussant ainsi les étudiants à se détourner de la fonction publique. Certes, ce problème touche moins les étudiants de latin et grec...

Ensuite, le coût et l'agrément de la vie ne sont pas les mêmes partout en France et, si l'Île-de-France peut faire figure de meilleur territoire pour conduire une brillante carrière, il reste l'un des plus chers et l'un des plus difficiles pour tous les métiers du service public.

Le recrutement régional et le recrutement par matières posent donc la question de la différenciation des revenus. Certains pays européens l'acceptent par matières et d'autres, comme l'Allemagne, le pratiquent par territoires. De notre côté, nous appliquons l'unité et cela aboutit parfois à des situations assez cocasses. Ainsi, quand seuls les enseignants les mieux payés peuvent se permettre d'accepter des postes dans des régions comme l'Île-de-France, c'est là que l'on trouve le plus de jeunes, ces postes étant les plus difficiles et les moins choisis par les enseignants expérimentés.

Par ailleurs, si l'on compare les salaires de nos enseignants à ceux des autres pays européens, seuls les professeurs français du secondaire, quand ils sont en deuxième, voire en troisième partie de carrière – en classe exceptionnelle – reçoivent des salaires comparables aux moyennes européennes. Les autres sont en dessous, voire nettement en dessous quand il s'agit des enseignants du primaire. Ainsi, en 1990, un professeur des écoles débutant touchait 1,8 fois le SMIC, contre 1,5 fois aujourd'hui. En fin de carrière, un agrégé de classe exceptionnelle touchait alors 4,6 fois le SMIC, contre 3,3 fois aujourd'hui. Quand la mécanique vous rapproche du salaire minimum, il devient difficile de se sentir motivé et heureux ; c'est une affaire de statut.

Pour faire face à ces difficultés, nous avons recours aux primes et nous sommes le pays d'Europe qui en compte le plus, quatorze étant identifiées. Elles représentent entre 9 % et 15 % du salaire, ce qui est très inférieur à ce qu'elles peuvent représenter au ministère de l'intérieur par exemple. Les enseignants, cadres A du ministère de l'éducation nationale, ont donc des revenus comparables à des cadres B du ministère de l'intérieur. Là encore, ces différences n'incitent pas vraiment à se présenter aux différents concours.

Par ailleurs, les heures supplémentaires offrent aussi une solution. Elles ont un impact significatif, mais profitent plutôt à ceux qui sont déjà les mieux payés. Ainsi, un enseignant en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) touche en moyenne trois heures et demie supplémentaires, alors que dans les collèges la moyenne est d'une heure et quart pour chaque enseignant. La formule des heures supplémentaires est bonne puisqu'elle permet d'apporter un peu de souplesse. En effet, elles permettent d'avalier des bosses et des difficultés liées à l'évolution démographique et à la résistance opiniâtre que mènent les élus locaux comme nous, puisque nous faisons tout pour maintenir nos collèges ouverts quels que soient les effectifs. Ce faisant, nous ne tenons pas compte d'une réalité : les jeunes ne sont plus forcément présents là où nous sommes élus. Ainsi, le Sud-Ouest, l'Occitanie ou la Bretagne ont des besoins grandissants, mais ce n'est pas le cas du Grand Est, que je représente, où la population évolue de façon négative. Comme nous n'augmentons pas le nombre global des enseignants, pour des raisons légitimes, il faut trouver des solutions partielles et les heures supplémentaires en apportent une. Il faudrait néanmoins élargir la marge de manœuvre en la matière.

J'en viens aux effets bénéfiques du Grenelle. L'équipement en matériel informatique a été bien accueilli, la prime d'attractivité a eu le mérite de viser les jeunes enseignants débutants, en particulier dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP), et la prime de soutien aux chefs d'établissements était bienvenue.

En ce qui concerne les orientations affichées par le Président de la République cet été, une formule assez spectaculaire a été retenue : pas moins de 2 000 euros net par mois pour tous les enseignants. Il s'agit d'une belle opération de communication, mais l'augmentation de 10 % va coûter 1,9 milliard d'euros en année pleine. En outre, j'aimerais connaître la répartition du socle dans le détail, pour savoir si l'on s'attaque enfin au retard que connaissent les enseignants en début de carrière en termes de salaires, ce retard représentant la faiblesse principale de notre système de rémunération.

Par ailleurs, le « pacte » représenterait jusqu'à 10 % des revenus supplémentaires de l'enseignant, en contrepartie d'engagements pour les enseignants volontaires. Cette enveloppe s'élèverait à 900 millions d'euros en année pleine, en fonction du nombre d'enseignants qui y participeraient.

On ne connaît ni la répartition du socle ni les contreparties du pacte et, si je suis plutôt favorable à ces deux mesures, j'aimerais que le ministre s'explique.

En ce qui concerne la question des salaires, je rappelle que l'Allemagne paye ses enseignants en moyenne 50 % de plus que la France. Cependant, elle leur demande 35 heures de présence effective dans les établissements. Avec des durées de cours comparables à celles de notre pays, il s'agit donc pour eux d'assurer des missions d'encadrement des élèves afin d'atteindre ces 35 heures hebdomadaires, sachant que le nombre de semaines travaillées par an est à peu près similaire au nôtre.

Je tiens aussi à évoquer la préprofessionnalisation. Je regrettais plus tôt dans mon propos que l'on mette cinq ans pour accéder aux concours de l'éducation nationale. Cette mesure permet à des étudiants stagiaires d'être déjà présents dans l'enseignement ; elle me semble bonne et commence à être significative.

J'en arrive au problème des AESH, qui tient en particulier à l'absence de lien entre la décision prise par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et

l'éducation nationale – élèves, enseignants et établissements. Or nous faisons face à une inflation spectaculaire, puisque le nombre de bénéficiaires a pratiquement doublé en dix ans, pour atteindre 400 000 élèves aujourd'hui. Parmi les 333 000 employés de l'éducation nationale qui ne sont pas enseignants, on compte 123 000 AESH, qui ne travaillent pas à temps plein. Leur statut a été amélioré, mais un problème de cohérence demeure entre la politique des MDPH et les capacités de l'éducation nationale à accueillir et à gérer financièrement ce dispositif. L'école inclusive représente un budget de 4 milliards d'euros pour environ 400 000 élèves, qui méritent d'être soutenus, mais qui devraient l'être dans le cadre d'une meilleure coopération entre ceux qui prescrivent et ceux qui organisent.

Sur un tout autre sujet, je prends note d'un motif de fierté. En effet, l'éducation nationale a accueilli 20 000 élèves ukrainiens, essentiellement en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes et dans le Midi. Cet accueil a entraîné un recrutement de contractuels ukrainiens – ils sont à mes yeux essentiels –, afin que ces élèves conservent un lien avec leur monde culturel d'origine, puisqu'ils ont vocation à revenir en Ukraine, selon le souhait exprimé par les familles.

Enfin, nous l'avons évoqué tout à l'heure avec Gabriel Attal, nous observons un début d'évolution quant à la réforme des lycées professionnels. Je signale qu'une concurrence assez sévère ne devrait pas manquer de s'établir entre le statut de l'apprenti, qui est un salarié, et celui du stagiaire, qui travaille en alternance et reçoit des gratifications qui ne sont pas nécessairement compétitives. J'ignore quelle est la stratégie à suivre, mais nous avons la chance d'accueillir le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, qui pourra donner son avis.

Après avoir bien réfléchi, je vous propose d'adopter ces crédits. Cependant, il faudra poser en séance publique des questions auxquelles le ministre doit répondre. D'abord, il faudra poser une première question visant à obtenir des explications sur deux sujets : la répartition du socle et les contreparties du pacte, notamment pour savoir si, comme l'a évoqué le président Macron, on s'apprête à proposer aux chefs d'établissements des enseignants plus disponibles pour des tâches différentes.

La seconde question que je voudrais poser au ministre concerne l'élitisme républicain. J'en suis issu, j'ai passé les concours administratifs : sans ces lycées ou établissements sous contrat, mon parcours aurait sans doute été différent. Je souhaite que le ministre conserve ces établissements qui tirent notre système vers le haut. Il ne faut pas les supprimer au prétexte qu'ils concentreraient les meilleurs élèves. Ce n'est pas ainsi qu'on aidera les autres. Lorsque je dirigeais la région Lorraine, j'ai ouvert, en lien avec le directeur de Science Po-Paris, les premières filières en province d'accès direct à Science Po dans les lycées professionnels. Cela a fonctionné. Mais lorsque l'on a la chance de disposer de professeurs de classes préparatoires de grand talent, d'élèves motivés et de familles prêtes à les soutenir, il ne faut pas se priver d'un tel système. Ce n'est pas en sacrifiant la rive gauche que l'on aidera la Seine-Saint-Denis ! Je serai donc attentif aux propos de notre ministre. Mon expérience me montre que le diable se cache dans les détails, mais on ne le découvre souvent que lorsque l'on n'est plus ministre...

**M. Jacques Gasparrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur la mission « Enseignement scolaire ».** – Je remercie le rapporteur spécial pour son analyse précieuse. Je n'évoquerai pas la préparation de la rentrée scolaire. La chute du nombre de candidats dans les concours de recrutement est préoccupante. Les conséquences s'en feront sentir à long terme.

Ce projet de loi de finances traduit des efforts significatifs pour améliorer la rémunération des enseignants. Le retard accumulé était considérable. Il est essentiel que ce choc d'attractivité se poursuive, mais cela reste incertain. J'espère que le ministre nous rassurera. La revalorisation engagée depuis le Grenelle de l'éducation de 2021 a rencontré des difficultés. Le ministre a raison de refuser que des enseignants puissent gagner moins de 2 000 euros par mois. En 2020, un professeur des écoles gagnait 1 961 euros net en début de carrière, un professeur certifié, 2 056 euros, un professeur de lycée professionnel, 2 130 euros, et un professeur agrégé, 2 400 euros. C'est trop peu. Au-delà de l'aspect financier, il y va aussi de la considération sociale.

Il convient aussi d'améliorer les conditions d'exercice du métier. Mais il est à craindre que ces mesures ne suffisent pas, tant le problème est profond. Le rapporteur spécial a évoqué le schéma d'emplois. On aurait pu imaginer qu'au lieu de supprimer 2 000 postes d'enseignants on réduise le nombre d'élèves par classe.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – En une dizaine d'années, le nombre de naissances par an en France est passé de 840 000 à 760 000. C'est une tragédie pour notre pays, et cela signifie que les effectifs d'une classe d'âge baisseront de 10 %.

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis.** – En effet, la baisse du nombre d'élèves est considérable. Nous pourrions peut-être toutefois profiter de cette situation pour renforcer l'encadrement éducatif.

Je suis inquiet lorsque je constate que 30 % des démissions sont le fait de nouveaux professeurs. Cela reflète les difficultés ou le malaise des enseignants stagiaires. De plus, ces démissions ont souvent lieu en début d'année scolaire. Je ne parlerai pas de la formation express de quatre jours des enseignants contractuels...

J'espère donc que les revalorisations renforceront l'attractivité de ce beau et noble métier d'enseignant. Au-delà des chiffres, nous attendons aussi du ministre qu'il nous livre sa vision de l'éducation nationale. Nous l'avons peu entendu à ce propos.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie notre rapporteur spécial pour son analyse étayée par l'expérience. Il a évoqué les difficultés de recrutement, mais de plus en plus d'enseignants abandonnent en cours de carrière. Peut-on chiffrer et comment expliquer cette évaporation des effectifs ? Celle-ci complique la tâche de l'éducation nationale pour piloter la ressource humaine.

En ce qui concerne les AESH, notre rapporteur spécial plaide pour une meilleure articulation entre l'éducation nationale et les MDPH, qui relèvent des conseils départementaux. Je plaide plus généralement pour une meilleure articulation avec les collectivités territoriales. L'État et les collectivités signent des conventions pour organiser la coordination des activités scolaires et périscolaires dans les écoles, mais le recrutement des AESH dépend uniquement de l'État. De plus, il s'agit souvent de contrats à temps partiel, non à temps complet, et les rémunérations ne sont pas très élevées. Il conviendrait donc que l'État et les collectivités se coordonnent davantage pour renforcer l'attractivité de ces métiers. J'espère que la création de 4 000 postes d'AESH prévue dans ce projet de loi de finances ne sera pas qu'un effet d'affichage !

**M. Michel Canévet.** – Je remercie le rapporteur spécial pour sa présentation, son expertise et son franc-parler. Je ne savais pas que l'on comptait 123 000 AESH. Dans la

mesure où les MDPH dépendent des départements, ne serait-il pas logique de leur confier totalement la gestion des AESH en décentralisant ? Cela serait source d'économies.

Les enseignants choisissent de partir en retraite tôt, car ils n'en peuvent plus. Ne pourrait-on trouver une formule pour que les enseignants en fin de carrière accompagnent les jeunes professeurs ?

Je me fais le porte-parole de Vincent Delahaye, qui voulait poser deux questions. Il constate que le nombre d'élèves a diminué de 2,7 % en deux ans alors que le nombre de professeurs a baissé de 0,2 %. Il voudrait savoir si le nombre de professeurs par élève en France n'est pas supérieur à la moyenne européenne ? En outre, sur 1,2 million de personnels du ministère, 860 000 sont enseignants. Que font les 340 000 autres ? Ne pourrait-on réaliser des économies ?

**M. Éric Jeansannetas.** – Je remercie notre rapporteur spécial ainsi que le rapporteur pour avis. Nous partageons globalement les inquiétudes et les points de vigilance qui ont été évoqués.

La « revalorisation socle » peut poser des difficultés de motivation du corps enseignant en général.

Les besoins en effectifs enseignants étaient réels. En dépit des appréciations portées sur le quinquennat du président Hollande, le quantitatif a permis que nous entrions, aujourd'hui, dans la phase qualitative. La crise du recrutement que nous connaissons aujourd'hui – 83 % des postes pourvus, appel massif au recrutement de contractuels – peut remettre le qualitatif en question. Nous devons être vigilants.

Vous avez mentionné les « préprofesseurs ». Je pense que les « prévocations », qui peuvent amener les meilleurs élèves à vouloir embrasser la carrière d'enseignant, peuvent être une piste. C'est tout simplement l'avenir de notre pays qui est en jeu.

Nous constatons que le budget permet d'envisager des améliorations tangibles, mais nous attendons du ministre des explications plus précises sur la répartition du socle et du pacte, qui nous semble quelque peu complexe à mettre en place parce que beaucoup de tâches sont aujourd'hui effectuées par les enseignants. S'agit-il de valoriser ce que font de fait aujourd'hui la plupart des enseignants dans les établissements scolaires ?

Nous nous abstiendrons du fait des points de vigilance et des inquiétudes qui ne sont pas levés, notamment s'agissant de la crise du recrutement. Que l'on ait perdu autant de candidats en quatre ans pose véritablement question. La rémunération est une explication, mais il y en a sans doute d'autres.

**M. Didier Rambaud.** – Étant fils d'un professeur agrégé de mathématiques, lui-même fils d'un petit boulanger de montagne, j'ai été ému par ce qu'a dit notre rapporteur spécial sur l'élitisme républicain.

J'insiste sur la baisse des effectifs. Hier soir, vous avez évoqué, en séance, 500 000 élèves en moins. Cette diminution ne sera pas sans conséquence sur les futurs budgets de l'éducation nationale. Qu'en fera-t-on ? Choisira-t-on de travailler davantage sur le qualitatif ou de donner un coup de rabet budgétaire ?

Il faut mieux cerner cette baisse des effectifs. Va-t-elle impacter l'enseignement primaire davantage que l'enseignement secondaire ? Impactera-t-elle de manière homogène tous les territoires ? Une fermeture de classe est moins anodine dans un secteur rural de montagne que dans un groupe scolaire d'une grande ville...

**M. Vincent Segouin.** – Ma question n'est pas de nature budgétaire : elle porte sur le qualitatif. L'autorité des professeurs va-t-elle revenir au goût du jour ? Le redoublement sera-t-il dorénavant perçu comme un outil qui permet aux enfants d'atteindre un niveau compte tenu de leur maturité ? Je m'interroge sur les erreurs du passé.

**M. Antoine Lefèvre.** – Je veux interroger notre rapporteur spécial sur le dispositif des territoires éducatifs ruraux. L'académie d'Amiens expérimente ce dispositif, qui connaît, dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, une augmentation de 9 millions d'euros. Cette hausse est bienvenue, parce que le bilan demeurait en demi-teinte depuis son lancement en janvier 2021, avec une gouvernance éclatée entre les services de l'État, la direction académique et les élus locaux, le ministère de l'éducation demeurant en filigrane le pilote de chacun des projets. Il y a, en outre, une forme d'inégalité avec le programme des cités éducatives, qui bénéficie, pour sa part, de plus de 100 millions d'euros versés par le ministère de la ville sur la période pluriannuelle 2020-2022.

Ma question est simple : l'accompagnement de l'État sur le projet des territoires éducatifs ruraux est-il véritablement à la hauteur de l'enjeu, qui est d'assurer une continuité pédagogique entre les territoires ?

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Notre collègue rapporteur pour avis a dit l'essentiel : l'argent est important, mais il ne fait pas tout. L'éducation ne peut fonctionner sans valeurs partagées entre jeunes, enseignants et parents. C'est le bon fonctionnement de cette trinité qui peut améliorer la situation.

Cela dit, il faut bien reconnaître que, dans la société d'aujourd'hui, le métier d'enseignant continue d'avoir une productivité faible : former un jeune prend toujours autant de temps et coûte toujours autant d'argent. Cependant, l'intelligence artificielle, l'informatique, le numérique sont utiles, mais ne remplacent pas l'implication personnelle de l'enseignant envers ses élèves et l'écoute de l'enseignant par les élèves. C'est une singularité dont il faut tenir compte.

Nous souhaitons tous connaître l'avis de M. le ministre. Ce n'est pas un homme politique : c'est un « chercheur », un homme cultivé, et une démonstration vivante de la dimension internationale de notre culture. Il y a chez cet homme des promesses, dont on aimerait qu'elles se transforment en engagements et en convictions personnelles affichés publiquement. C'est la raison pour laquelle j'attends le débat en séance avec beaucoup d'impatience. Le parcours de Jean-Michel Blanquer, qui avait été enseignant, chef d'établissement, recteur, directeur au ministère, était beaucoup plus balisé.

Monsieur le rapporteur général, s'il y a plus de sorties en cours de carrière, il n'y en a pas beaucoup. En revanche, phénomène assez sympathique, il y a des entrées en cours de carrière, notamment parmi les contractuels – des hommes et femmes cadres qui, à un certain âge, décident de se reconvertir dans l'enseignement. Pourquoi la sortie en cours de carrière est-elle rare ? C'est la contrepartie positive d'un système de rémunération qui favorise largement l'ancienneté. Avec le temps, non seulement les enseignants sont mieux payés, mais

ils ont plus de chances de travailler près du soleil, de la mer ou d'une ville universitaire – leurs destinations préférées. Le risque n'est donc pas excessif.

S'agissant du rôle des collectivités locales à l'égard des AESH, il est évident que nous avons le devoir absolu d'assurer une coordination entre les conseils départementaux, responsables des MDPH, et l'éducation nationale au sens large : le recteur, qui a une vision globale, les directeurs départementaux et les chefs d'établissement. Nous avons les mêmes difficultés de recrutement dans le secteur social dans nos départements.

D'ailleurs, le Gouvernement a intégré, dans son recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution sur la seconde partie du projet de loi de finances, un amendement portant revalorisation de 10 % des revenus des AESH, pour un coût total de 80 millions d'euros. Il convient de saluer l'effort, mais, si c'est pour priver l'aide sociale à l'enfance (ASE) de jeunes dont elle a besoin, le match sera vraiment « nul », au sens propre du terme ! Il faut vraiment une coordination entre l'Assemblée des départements de France (ADF) et le ministère sur la question des AESH. Sans cet accord, on risque de voir des compétitions stupides... Cela rejoint la préoccupation de Michel Canévet, qui souhaiterait une décentralisation plus large. Je suis complètement d'accord avec cette idée.

Le tutorat commence à exister pour la formation des enseignants, notamment grâce à la préprofessionnalisation, mais on pourrait imaginer qu'il soit beaucoup plus systématique et qu'il y ait en quelque sorte une formation des enseignants par apprentissage, ce qui est un peu la tendance. Cela mériterait une réflexion plus approfondie.

Pour répondre à M. Delahaye, les taux d'encadrement sont plutôt faibles par rapport aux moyennes européennes. C'est vrai dans le primaire comme dans le secondaire. Dans le premier degré, nous avons un professeur pour 19 élèves, contre une dizaine en Italie ou en Belgique. Dans le second degré, nous avons 24 élèves par classe, ce qui nous place parmi les mauvais élèves de l'Europe, aux côtés du Royaume-Uni notamment.

Les baisses d'effectifs que nous allons connaître pourront entraîner une baisse du nombre d'enseignants, mais certainement pas de façon parfaitement homothétique et strictement proportionnelle – il existe, d'ailleurs, des problèmes géographiques. Je confirme à Didier Rambaud que les effectifs diminueront de 50 000 par an lors des huit à dix prochaines années.

M. Jeansannetas me rappelle que le quantitatif d'hier permet le qualitatif d'aujourd'hui. Je lui donne acte de son optimisme et de sa confiance. Il faut d'ailleurs reconnaître que ce n'est pas complètement faux...

Les contractuels sont non pas un risque, mais une chance : l'introduction, à l'école, d'hommes et de femmes qui ont une autre expérience permet à la communauté éducative une ouverture sur d'autres formations, d'autres parcours. Le taux de contractuels est de 8 %. C'est significatif, mais ce n'est pas une tragédie. Compte tenu des évolutions à venir, c'est même, pour la commission des finances, la certitude de pouvoir réadapter progressivement les effectifs aux besoins réels.

Vous avez mille fois raison sur l'affectation du socle et la contrepartie du pacte. Nous sommes tous d'accord sur ce sujet.

M. Segouin a posé une question majeure : celle de l'autorité du professeur. Il faut installer l'établissement comme un lieu disposant d'une véritable identité dans le territoire où il sert. Le fait d'être un établissement public n'interdit nullement cette identité. Il faut sans doute évoluer sur les responsabilités du chef d'établissement. Je rappelle toujours l'exemple des lycées agricoles : ces établissements publics ont un directeur qui a de l'autorité, un conseil d'administration qui a une certaine liberté et un président de conseil d'administration qui a la faculté d'aider l'établissement. Cela change complètement les relations entre les dirigeants, les enseignants et leurs élèves. Le climat est fondamentalement différent quand les parents et les élèves savent que leurs enseignants sont écoutés par un directeur qui dispose d'une autorité et de moyens d'intervention. Pour rétablir le respect, il faut que toute la hiérarchie des adultes soit solidaire et puisse répondre de manière homogène. Quand l'éducation nationale exige, au nom de l'obligation scolaire, que le chef d'établissement recase dans un autre établissement l'élève dont il ne veut pas, il se prive de la possibilité d'écarter un élève. Or il suffit d'un enquiquineur pour perturber toute une classe...

Il faut une solidarité entre adultes : parents, enseignants, membres du conseil d'administration, mais aussi élus, doivent intégrer l'établissement comme étant le leur, et non comme une enclave de la rue de Grenelle sur leur territoire. Il faut rechercher tout ce qui peut renforcer les liens entre l'établissement et le tissu des élus et des professionnels d'un secteur. Je cite toujours l'exemple des lycées agricoles. Je pense que donner au proviseur la faculté de soutenir ses enseignants face aux élèves changerait pas mal de choses. Ce serait encore mieux si les parents cessaient d'avoir peur de leurs enfants...

Pour que les professeurs soient heureux, il faut qu'ils aient la certitude d'être soutenus. Or ils ont la certitude de ne pas l'être. Les remontées du terrain montrent que le « pas de vague » ruine la qualité de l'enseignement.

M. Lefèvre nous dit que les villes sont mieux traitées que les territoires éducatifs ruraux. Il a sans doute raison, mais j'apporterai une nuance : les territoires ruraux bénéficient le plus souvent de taux d'encadrement très supérieurs au milieu urbain. En territoire rural, on a moins d'argent, mais la relation humaine est plus solide. On respecte encore les enseignants. Les parents connaissent les enseignants, ceux-ci se connaissent entre eux et connaissent les parents. À cet égard, maintenir des collèges qui n'accueillent guère plus de 100 élèves est un non-sens pédagogique, mais c'est un confort sur le plan humain. Le milieu urbain est tout de même beaucoup plus difficile du fait de l'hétérogénéité des populations et de comportements qui ne sont pas spontanément favorables au respect de l'enseignant.

Concernant les territoires éducatifs ruraux, pour l'instant, le PLF pour 2023 prévoit une hausse de 2 millions d'euros pour l'expérimentation lancée en 2021 dans 23 territoires. Le coût total en 2023 sera d'environ 4 millions. C'est bien, mais ce n'est pas cela qui fera la différence. Je pense que notre monde rural est privilégié en termes de qualité d'enseignement, dès lors que l'on a des enseignants stables.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Enseignement scolaire ».*

*La réunion est close à 12 h 45.*



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

**Mercredi 2 novembre 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

**Avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et projet de loi de finances pour 2023 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, M. Jean-François Carencu, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargé des outre-mer (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 7 NOVEMBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 17 h 30*

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Klein, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la ville et du logement, sur le projet de loi de finances pour 2023
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 66 (2022-2023) de M. Fabien Gay, Mmes Céline Brulin et Cécile Cukierman visant à protéger les collectivités territoriales de la hausse des prix de l'énergie en leur permettant de bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'énergie

**Mercredi 9 novembre 2022**

*À 16 h 30*

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, sur le projet de loi de finances pour 2023

**Commission des affaires sociales**

**Lundi 7 novembre 2022**

*À 13 h 30 et à la suspension du soir*

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (n° 96, 2022-2023) (Rapporteuse générale : Mme Élisabeth Doineau)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : vendredi 4 novembre, à 12 heures*

- Désignation des membres de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 13 h 30 et, éventuellement, à la suspension du soir*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 (n° 96, 2022-2023) (Rapporteuse générale : Mme Élisabeth Doineau)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : vendredi 4 novembre, à 12 heures*

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 17 heures*

Salle n° 67

Captation vidéo

- Audition de M. Jean Castex, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (M. Philippe Tabarot, rapporteur)

- Vote sur la proposition de nomination par le président de la République de M. Jean Castex, aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

**Mercredi 9 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle n°67

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (sous réserve de son dépôt)

Captation vidéo

- Audition de Mme Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée à l'environnement, sur les enjeux de la COP15 Biodiversité

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 pour les crédits relatifs aux transports aériens (Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis)

1207

*À 16 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée de l'Écologie

### **Commission de la culture**

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 17 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Pap Ndiaye, ministre de l'Enseignement scolaire et de la Jeunesse, sur le projet de loi de finances pour 2023

**Mercredi 9 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 245

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 49 (2021-2022) relative à la titularisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap et des assistants d'éducation

- Examen du rapport pour avis de M. Jérémy Bacchi sur les crédits relatifs au Cinéma du projet de loi de finances pour 2023

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits relatifs au Sport du projet de loi de finances pour 2023

- Examen du rapport pour avis de M. Julien Bargeton sur les crédits relatifs aux Livres et Industries culturelles du projet de loi de finances pour 2023

### **Commission des finances**

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 15 heures*

Salle n° 131

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de MM. Patrice JOLY et Vincent SEGOIN, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de Mme Vanina PAOLI-GAGIN et M. Jean-François RAPIN, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »

- PLF pour 2023 – Examen des rapports de :

■ M. Philippe DOMINATI, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale », « Police nationale » et « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

■ M. Jean Pierre VOGEL, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Dominique de LEGGE, rapporteur spécial, sur la mission « Défense » (et article 42)

**Mercredi 9 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 131

- PLF pour 2023 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2023 – Tome II du rapport général (Jean-François HUSSON, rapporteur général)

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de MM. Claude NOUGEIN et Albéric de MONTGOLFIER, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonctions publiques », « Crédits non répartis » et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de Mme Isabelle BRIQUET, rapporteure spéciale, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

*À 16 h 30*

Salle n° 131

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de MM. Michel CANÉVET et Jean-Claude REQUIER, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » (et article 43) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

**Jeudi 10 novembre 2022**

*À 9 h 30*

Salle n° 131

Captation vidéo

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de M. Jérôme BASCHER, rapporteur spécial, sur la mission « Engagements financiers de l'État », et les comptes de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux »

- PLF pour 2023 – Examen du rapport de MM. Daniel BREUILLER et Emmanuel CAPUS, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » (et article 47)

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 8 novembre 2022**

*À 17 heures*

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de M. le général de corps d'armée Bruno Jockers, major général de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire

*À 18 h 15*

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2023

**Mercredi 9 novembre 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 216

- Désignation d'un membre du Bureau

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 46 (2022-2023) sur le déroulement des élections sénatoriales, présentée par M. François-Noël Buffet

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition n° 870 rect. (2021-2022) tendant à la création de délégations parlementaires aux droits de l'enfant, présentée par M. Xavier Iacovelli et plusieurs de ses collègues

- Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (sous réserve de son dépôt)

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 631 (2021-2022) visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression, présentée par Mme Nathalie Delattre et plusieurs de ses collègues

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 7 novembre 2022, à 12 heures.*

- Examen du rapport de Mme Maryse Carrère et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 647 (2021-2022) visant à compléter les dispositions relatives aux modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 7 novembre 2022, à 12 heures.*

- Examen du rapport pour avis de Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère sur le projet de loi de finances pour 2023 (mission « Immigration, asile et intégration »)
- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi de finances pour 2023 (programme « Fonction publique » de la mission « Transformation et fonctions publiques »)
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2023 (mission « Pouvoirs publics »)

*À 16 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, sur le projet de loi de finances pour 2023

*À 18 heures*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, dans le cadre de la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire

**Jeudi 10 novembre 2022**

*À 8 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive de l'Agence européenne des garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

### **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 10 novembre 2022**

*À 8 h 30*

Salle Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Aija Kalnaja, directrice exécutive de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale