

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	3619
• <i>Audition de Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange.....</i>	<i>3619</i>
• <i>Audition de Mme Véronique Bédague, présidente-directrice générale de Nexity</i>	<i>3641</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite - Examen du rapport pour avis</i>	<i>3650</i>
• <i>Proposition de loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>3662</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>3667</i>
• <i>Audition de Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)</i>	<i>3669</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	3681
• <i>Réunion commune avec la commission de la défense nationale et des affaires étrangères du Parlement grec</i>	<i>3681</i>
• <i>Proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>3691</i>
• <i>Groupe de travail sur « La place de la France dans la région indopacifique » – Examen du rapport d'information</i>	<i>3700</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	3715
• <i>Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements aux articles délégués</i>	<i>3715</i>
• <i>Avis sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques</i>	<i>3719</i>
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>3730</i>
• <i>Proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	<i>3737</i>
• <i>Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion</i>	<i>3746</i>
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	3765

- *Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Présentation..... 3765*
- *Solutions d'adaptation et de résilience hydrique de notre pays - Audition de MM. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Thierry Caquet, directeur scientifique environnement de l'INRAE et Tristan Mathieu, directeur des affaires publiques, du développement durable et de la RSE de Veolia eau France (sera publié ultérieurement)..... 3777*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 3779

- *Proposition de nomination de M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale – Désignation d'un rapporteur..... 3779*
- *Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen des amendements aux articles délégués 3779*
- *Audition de M. Antoine Boilley, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de l'Arcom..... 3785*
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Antoine Boilley aux fonctions de membre de l'Arcom..... 3794*
- *Avenir de la radio à l'heure du DAB+ - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, Mmes Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio, Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, MM. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes et Emmanuel Boutterin, président du Syndicat national des radios libres (sera publiée ultérieurement) 3795*
- *Audition de M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale 3795*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Inserm..... 3807*
- *Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Inserm..... 3808*

COMMISSION DES FINANCES..... 3809

- *Proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3809*
- *Proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement - Examen du rapport..... 3826*
- *Audition de M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables (ANC) 3833*
- *Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des*

comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RF) (sera publié ultérieurement)..... 3841

- *Scénarios de financement des collectivités territoriales- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, Mmes Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF) (sera publié ultérieurement) 3842*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 3843

- *Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements de séance 3843*
- *Propositions de nomination, par le Président de la République et le Président du Sénat, aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature – Désignation d'un rapporteur 3853*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3853*
- *Proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse - Examen du rapport et du texte de la commission..... 3872*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 3883

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (sera publié ultérieurement)..... 3883*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 3885

- *Réunion constitutive 3885*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 30 JANVIER ET À VENIR 3893

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 30 novembre 2022****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -****Audition de Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd’hui Mme Christel Heydemann, nouvelle directrice générale du groupe Orange, accompagnée de M. Nicolas Guérin, secrétaire général du groupe. Madame, vous avez pris vos fonctions au mois d’avril dernier, après le départ de M. Stéphane Richard, et je tiens à souligner que vous êtes la première femme à diriger le groupe Orange et la deuxième femme à diriger une entreprise du CAC 40.

Si Orange est avant tout connu pour ses activités d’opérateur d’infrastructures et de réseaux de télécommunications, le groupe est désormais multiservice, développant des activités de services financiers, bancaires et numériques à destination des particuliers et des entreprises. Avec un chiffre d’affaires estimé à 42,5 milliards d’euros en 2022 et 271 millions de clients présents dans vingt-six pays, la croissance nouvelle du groupe est désormais davantage soutenue par ses activités dans d’autres pays européens, en Afrique et au Moyen-Orient.

Alors que le groupe poursuit la diversification de ses activités et son expansion géographique, il semble pourtant que le temps soit venu pour Orange de se recentrer sur son cœur d’activité, à savoir son rôle d’opérateur de réseaux en France.

Le secteur des télécommunications est aujourd’hui à une période charnière avec l’extinction programmée, à l’horizon 2030, du réseau cuivre, dont Orange est l’opérateur historique, et l’accélération du développement des réseaux de fibre optique dont la généralisation est prévue sur l’ensemble du territoire d’ici à 2025, c’est-à-dire « demain ».

Dans cette période transitoire, les inquiétudes et les mécontentements des usagers, des entreprises et des élus locaux sont multiples. Alors que plus de 20 millions de personnes utilisent encore le réseau cuivre en France, principalement pour la téléphonie fixe et l’ADSL dans les zones peu denses, mais également pour le traitement des appels d’urgence, cette transition représente un triple défi industriel, technologique et social pour notre pays.

D’ici à 2025, on estime que 670 000 foyers ne disposeront pas de la fibre optique en raison de la complexité de leur raccordement aux réseaux, alors même que l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) a fixé un critère de 100 % de locaux raccordables à la fibre optique sur le territoire d’une commune pour pouvoir fermer le réseau cuivre. Quelles seront les précautions et les mesures concrètes prises par Orange pour effectuer les raccordements complexes nécessaires et bien informer ses abonnés du coût financier réel de ces raccordements, une partie pouvant être à la charge directe des particuliers ? La transition numérique ne doit laisser personne de côté et, au Sénat, nous sommes particulièrement soucieux d’assurer une connectivité « jusqu’au dernier mètre » et « jusqu’au dernier abonné ».

La période actuelle exacerbe également les rivalités et les tensions entre opérateurs, parfois au détriment de la qualité de service et du déploiement des réseaux, mais aussi d'une juste concurrence dans le secteur des télécommunications.

Les autres opérateurs ont d'ores et déjà fait part de leurs craintes que la fermeture du réseau cuivre constitue un avantage concurrentiel permettant à Orange de proposer ses propres offres commerciales. Quelles sont les garanties apportées par Orange pour maintenir un juste niveau de concurrence lors du déploiement de la fibre optique ?

Les autres opérateurs contestent également les perspectives de hausse des tarifs de dégroupage qu'ils versent à Orange pour l'utilisation de son réseau cuivre, dont l'entretien doit quand même être maintenu annuellement malgré un démantèlement du réseau prévu à partir de 2030. L'opérateur Bouygues Télécom a même récemment porté plainte contre Orange à ce sujet. Comment justifier la hausse des tarifs de dégroupage et garantir un minimum d'entretien et de qualité du réseau en cuivre pour les autres opérateurs qui l'utilisent, dans un souci d'assurer une concurrence juste et équitable ?

En parlant d'équité, il y a un autre sujet sur lequel le secteur des télécommunications nous semble défavorisé, celui de la contribution des plateformes au déploiement des réseaux de télécommunications.

En 2020, les opérateurs d'infrastructures avaient investi 12,6 milliards d'euros, essentiellement pour assurer le déploiement des réseaux très haut débit, de la fibre optique et des premières installations 5G. Or, plus de 50 % du trafic internet provient de cinq entreprises, principaux fournisseurs et diffuseurs de contenus.

Le montant annuel d'investissements supplémentaires que devront réaliser les opérateurs d'ici à 2030 pour s'adapter à la hausse du trafic est estimé à 10 milliards d'euros. Ce besoin croissant d'investissements soulève des enjeux de souveraineté, dans la mesure où les grandes entreprises américaines du numérique sont les principales bénéficiaires de ces investissements auxquels elles ne contribuent pas financièrement. De surcroît, cet investissement privé est largement soutenu par des investissements publics nationaux et européens.

Dans ce contexte, la commission des affaires économiques du Sénat s'est exprimée en faveur de l'instauration d'une juste contribution des plateformes numériques au financement des réseaux de télécommunications, dans le cadre de notre récent rapport d'information sur la souveraineté numérique dont j'étais rapporteur avec mes collègues Amel Gacquerre et Franck Montaugé. Depuis, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (Orece), tout comme plusieurs régulateurs nationaux, s'est exprimé en défaveur de l'instauration d'une telle contribution, notamment au regard du respect de la neutralité d'internet. Nous serions curieux de vous entendre également sur ce point.

Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange – Je vous remercie de me recevoir pour vous présenter les grandes réalisations d'Orange et vous présenter les défis importants qui sont encore devant nous collectivement.

Cette audition est pour moi une première, un peu plus de six mois après m'être vu confier par le conseil d'administration d'Orange l'éminente mission de piloter le premier opérateur français.

La France peut être fière de son opérateur historique, car parmi les opérateurs de cette catégorie seuls trois sont encore leaders en Europe : *Deutsche Telekom* en Allemagne, *Telefónica* en Espagne et Orange en France.

Fort de ses 136 500 salariés dans le monde, dont 75 000 en France, Orange est aujourd'hui présent dans vingt-six pays, huit en Europe et dix-huit en Afrique et au Moyen-Orient. Nous y opérons au service de 286 millions de clients particuliers. En outre, notre filiale Orange Business Services accompagne nos entreprises clientes partout dans le monde. En 2021, nos activités ont généré un chiffre d'affaires de 42,5 milliards d'euros, en très légère croissance de 0,5 % par rapport à 2020.

Avant de prendre le temps de répondre à vos questions, je souhaiterais dans un premier temps revenir sur les difficultés que nous rencontrons en tant qu'opérateur télécom face aux contraintes réglementaires, au niveau européen comme au niveau national. Je vous exposerai ensuite en quoi Orange, « opérateur citoyen » et locomotive de l'aménagement numérique du territoire en France, se trouve aujourd'hui dans une situation intenable face aux injonctions contradictoires auxquelles nous devons faire face.

En dépit d'une grande résilience du secteur qui n'est plus à démontrer, les disruptions majeures que nous avons connues et le retard des régulateurs européens et français pour s'adapter à ce nouvel environnement nous placent désormais à la croisée des chemins.

Les trente dernières années ont été marquées par une succession de disruptions majeures dans le secteur des télécoms, de l'ouverture à la concurrence jusqu'à la naissance, puis la croissance ultrarapide d'internet et de nouveaux services dits *over the top* (OTT).

Les besoins en matière de connectivité connaissent aussi une révolution sur le marché à destination des entreprises. Quels que soient leur taille et le secteur d'activité, nos clients se détournent des solutions traditionnelles de téléphonie au profit de nouveaux services, soutenus par des logiciels et des solutions informatiques, utilisant l'infrastructure réseau sans en supporter les investissements nécessaires.

La régulation ne semble pas avoir suffisamment pris en compte ces différentes lames de fond et leurs impacts irréversibles sur les télécoms liés à l'explosion de l'économie numérique. Elle continue de se concentrer sur les opérateurs, ignorant les transferts de valeur qui s'opèrent vers de nouveaux acteurs.

Bien sûr, l'innovation est la première raison du succès fulgurant de ces services. Ils se sont cependant aussi imposés à la faveur d'un modèle abusivement dit « de gratuité », très rémunérateur pour les services OTT et les grandes plateformes, assis sur deux piliers : le transfert et l'exploitation des données personnelles des utilisateurs finaux, ainsi que le transfert des coûts de distribution des services des OTT vers les opérateurs.

Les impacts pour notre activité sont doubles. Commercialement, nous devons résister à l'arrivée sur le marché de nouvelles offres agressives et consommatrices de réseau, tandis que nous en supportons par ailleurs financièrement une partie des coûts. Le résultat est une situation structurellement déséquilibrée entre les opérateurs et les fournisseurs de services numériques qui offrent les mêmes services sans être soumis aux mêmes règles.

Alors que nos réseaux n'ont jamais été aussi vitaux, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation paradoxale qui met en péril l'investissement dans les infrastructures et la qualité de service.

Permettez-moi de revenir plus en détail sur l'équation financière du groupe Orange en France.

Nous partageons avec vous l'objectif ambitieux d'apporter à toutes les Françaises et tous les Français une connexion à des réseaux à très haut débit (THD) modernes, avec une qualité de service adéquat. Nos réseaux THD sont sans équivalent en Europe, je crois qu'il faut le dire et que nous pouvons collectivement être fiers de la tâche accomplie.

Chez Orange, la mobilisation des équipes sur la question de la fibre optique est exceptionnelle partout en France depuis plusieurs années. Nous déploierons dans quelques semaines notre 20 millionième prise sur les 33 millions que compte notre pays. Ainsi, 60 % des prises déployées en France l'ont été par nos équipes et avec nos partenaires industriels, essentiellement sur fonds propres et à nos risques. Si le plan France Très Haut Débit a rempli ses promesses, le groupe Orange n'y est pas étranger – il en est même la locomotive !

Nous sommes conscients qu'il reste beaucoup à faire pour atteindre l'objectif d'une généralisation de la fibre optique en 2025, c'est-à-dire demain. Et les prises encore à déployer ne sont pas les plus simples. Dans le même temps, nous sommes encore confrontés au défi de l'entretien et de la maintenance simultanés de deux réseaux filaires, le réseau de cuivre historique et le nouveau réseau de fibre optique jusqu'au domicile (FttH – *Fiber to the Home*).

Nous devons par ailleurs investir chaque année des centaines de millions d'euros pour absorber la croissance du trafic mobile d'environ 35 % par an, principalement soutenue par les services de cinq fournisseurs de contenus principaux qui représentent 80 % de la bande passante, et s'arrogent ainsi la valeur de nos investissements sans y contribuer.

Dernières étapes du déploiement de la fibre, la fermeture du réseau cuivre, l'entretien et la maintenance des réseaux : tels sont les défis que les politiques publiques doivent relever. Pour cela, il convient de se pencher sur l'équation économique des infrastructures, qui est de plus en plus complexe.

Après un âge d'or de la filière télécom en France, intégrée et solidaire, pilotée par une politique industrielle appuyée sur une vision globale, nous connaissons désormais un fonctionnement en silo des politiques publiques. D'un côté, des autorités administratives indépendantes ont entre leurs mains une partie de l'équation ; de l'autre, le Gouvernement et le législateur mènent les politiques publiques sans avoir les outils à leur main.

Personne n'apparaît encore capable d'avoir une vision sur l'équation économique générale, la définition des priorités stratégiques, l'évolution du secteur ou encore les questions de souveraineté soulevées par l'explosion des nouvelles technologies. Il est pourtant impératif d'apporter une réponse complète, articulée entre les priorités définies et les leviers à actionner pour les atteindre.

Les interrogations sont nombreuses, et les défis de taille. Quand la valeur générée par les réseaux en France s'écroule de près de 46 % en dix ans, comment investir dans les infrastructures de demain, dans la virtualisation des réseaux ou encore le *cloud* ?

Nous sommes d'abord étonnés face aux menaces de sanctions pour non-respect des engagements définis à l'article L.33-13 du code des postes et communications électroniques (CPCE), qui concerne les zones à appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii).

La France est, je le répète, le pays le plus fibré d'Europe. Il faut prendre le temps de mesurer la prouesse industrielle et technologique que cela représente. En seulement cinq ans, entre 2017 et 2022, 20 millions de locaux supplémentaires sont devenus éligibles à la fibre. C'est une augmentation de 230 %. Dans les territoires les moins denses des réseaux d'initiative publique (RIP), 7 millions de locaux supplémentaires sont devenus éligibles à la fibre, soit une augmentation de 717 %. Enfin, depuis 2017, le très haut débit compte 11 millions d'abonnés supplémentaires, pour atteindre le chiffre de 17,5 millions d'abonnés, soit plus de la moitié du nombre total d'abonnements à internet en France.

L'effort est collectif, nous le partageons avec tous les acteurs de la filière. Néanmoins, avec un investissement de près de 9 milliards d'euros et plus de 80 % des prises déployées entre 2011 et 2017, Orange est le principal artisan de ce succès.

C'est aussi Orange qui, conscient de sa place au sein de la filière, a décidé seul et sans contreparties de financer les surcoûts de ses partenaires liés aux règles sanitaires en temps de covid. Nous avons augmenté la rémunération à l'acte de nos partenaires jusqu'à 30 %, et concédé des avances de trésorerie à hauteur de 375 millions d'euros pour la seule année 2020. Ce choix a permis de maintenir le rythme des déploiements au pire de la crise, et avec 6 millions de prises FttH déployées, 2020 fut même une année record !

Nous aurions pourtant pu faire un tout autre choix, celui de nous délier sur le plan juridique de nos obligations réglementaires et de nos engagements à la faveur de l'état d'urgence sanitaire. Nous avons fait le choix strictement inverse, celui de maintenir les déploiements quoiqu'il en coûte.

Aujourd'hui encore, nous continuons de protéger financièrement nos partenaires en augmentant la rémunération de ceux qui interviennent sur les réseaux en considération de l'inflation.

Toutes ces raisons et ces chiffres expliquent ma surprise lorsque l'on m'a informée de menaces de nous sanctionner pour des retards de déploiements allégués.

Prenons le temps de nous comparer à nos voisins. En Allemagne comme au Royaume-Uni, la pénétration de la fibre optique n'atteint pas 30 %. En France, elle est de plus de 80 %. Même si nous étions en retard sur nos engagements – ce que nous contestons – de quelques dizaines de milliers de prises, serait-ce juste, raisonnable, ou encore utile de sanctionner l'opérateur qui a fait de la France le pays le plus fibré d'Europe, qui a investi à hauteur de 9 milliards d'euros, qui a soutenu la filière pendant l'état d'urgence sanitaire ?

Je tiens à saluer particulièrement nos techniciennes et nos techniciens, qui ont brillé et brillent encore par leur courage et leur expertise au service du plus grand nombre. Plutôt que de perdre notre temps à regarder dans le rétroviseur, je vous appelle à regarder vers demain et à préparer ensemble l'avenir.

Comment généraliser l'accès au THD d'ici à 2025 ? Comment garantir partout la qualité de service, y compris sur le réseau cuivre historique encore essentiel à des millions de Français ?

Assurer l'universalité d'un accès THD avec une qualité de service adéquate nécessite d'adresser dès maintenant plusieurs chantiers fondamentaux : le reste à faire en termes de déploiements des réseaux FttH et son financement ; la fermeture du cuivre, dont le calendrier est adossé à celui de la généralisation de la fibre. Cela implique aussi de traiter financièrement la question de la qualité de service sur le réseau cuivre qui, pour quelques années encore, sera celui sur lequel quelques millions de nos concitoyens accéderont à l'internet fixe. Enfin, cela implique de prendre des mesures de facilitation de la migration vers la fibre.

À trois ans de l'échéance, les moyens nécessaires à la généralisation de la fibre ne sont toujours pas identifiés. L'échéance du plan France Très Haut Débit, c'est la fin de cette année. L'objectif d'un THD pour tous dont 80 % en FttH était clair. Il est atteint. L'objectif d'une généralisation de la fibre optique l'est beaucoup moins car nous savons toutes et tous que cela ne peut vouloir dire 100 % de fibre sur le territoire. Donc, nous posons la question suivante : quel est l'objectif ? Et quels sont les mécanismes de financement ?

Généraliser la fibre optique implique de définir et financer au moins deux outils.

Le premier a trait au financement des raccordements dits complexes, longs, coûteux. Une première enveloppe de subventionnement a été décidée début 2022, dotée par l'État de 150 millions d'euros seulement, et à la condition d'engagement des collectivités sur un même montant. Alors même que seuls les RIP sont éligibles à cette enveloppe, ce qui crée une asymétrie de traitement que rien ne justifie, le taux de subvention par local est de seulement 12,5 % des coûts éligibles pour un plafond moyen de 625 euros par local raccordable, alors que les coûts de raccordement sont, en l'espèce, parfois supérieurs à 5000 euros. Aucun opérateur commercial ne raccordera un client s'il doit supporter un tel coût de raccordement ; et il est illusoire d'imaginer l'y contraindre. Il est tout aussi illusoire d'imaginer contraindre l'opérateur d'infrastructures sur les zones déployées sur fonds propres, c'est-à-dire pour 80 % des locaux, de contraindre Orange à subventionner les opérateurs commerciaux.

Le second outil est un guichet vers lequel nos concitoyens, au moins ceux dont les revenus sont les plus faibles, pourraient se tourner pour obtenir une aide financière quand des travaux de génie civil sont nécessaires sur leur terrain pour les raccorder à la fibre. C'est aussi la question d'un service universel abordable. Ces travaux ne sont pas réalisés par les opérateurs, et ils n'ont pas vocation à l'être. Ce n'est pas seulement une question de coûts, c'est surtout que ce n'est pas le métier des techniciennes et des techniciens. Ce guichet existe déjà, il s'agit du guichet Cohésion numérique des territoires. Nous recommandons de l'ouvrir au raccordement FttH, pour les cas où le propriétaire doit prendre en charge des frais de génie civil sur son terrain.

À celles et ceux qui répètent qu'Orange n'a qu'à payer – et je sais qu'ils ne sont pas dans cet hémicycle ! –, j'aimerais rappeler certains chiffres : le marché européen des télécoms est fragmenté et ultra-concurrentiel. On y compte en effet plus de 100 opérateurs, quand on en dénombre 3 aux États-Unis et en Chine. Cela a une conséquence directe sur le revenu moyen par utilisateur (Arpu – *Average Revenue Per User* –), trois fois plus faible en Europe (14 dollars) qu'aux États-Unis (45 dollars). Le contexte sectoriel en France est encore

plus difficile : en dix ans, sur un indice 100 en 2011, le prix des services télécoms s'établit à 54, l'inflation à 108, les transports ferroviaires à 110, l'énergie à 141 en 2021, et les services postaux à 156 ; le tarif moyen des offres fixes s'établissait en 2021 en France à 22 euros, contre 25 euros en Italie, 31 euros en Espagne, 35 euros au Royaume-Uni, 45 euros en Allemagne, et 108 euros aux États-Unis. En outre, Orange se prépare à une évolution majeure de *business model* : l'accélération de la transition du cuivre vers la fibre entraîne à la fois une baisse de nos revenus annuels sur le marché de gros, estimée à 1 milliard d'euros après 2025, et une hausse de nos coûts, estimée à 500 millions d'euros par an pour la location du réseau fibre où Orange n'est pas opérateur d'infrastructures. Dans ce contexte, avec ce trou d'air de 1,5 milliard d'euros par an dès 2025, nous avons un autre défi à adresser : celui de la qualité de service.

Le défi principal est celui de la qualité de service sur le réseau cuivre historique, qui constitue encore le seul moyen d'accès à internet de nombreux foyers. Il se vide depuis dix ans, mais supporte encore 16,5 millions d'accès et subit des dégradations en forte augmentation, liées entre autres à l'augmentation des aléas climatiques ou aux vols de câbles.

Je veux dire ici avec force que, au contraire de ce que nous pouvons entendre parfois, Orange n'abandonne pas le cuivre. C'est même tout le contraire. Nous continuons d'investir et de consacrer à son entretien et à sa maintenance près de 500 millions d'euros chaque année.

Avec le Premier ministre Jean Castex, nous avons bâti un plan d'action pour améliorer sensiblement la qualité du réseau et accompagner nos clients en cas de panne. L'ensemble des actions annoncées par Orange ont été mises en œuvre, notamment la mise à disposition sous vingt-quatre heures d'une solution transitoire d'accès aux réseaux en cas de dérangement d'une ligne principale ; le maintien au catalogue des offres héritées du service universel téléphonique ; le recrutement de techniciens supplémentaires ; le renfort ciblé de la maintenance préventive et le renforcement de la coopération au niveau local.

Nous devons aujourd'hui entretenir deux réseaux filaires en parallèle, ce qui est intenable sur le long terme. La meilleure façon d'améliorer la qualité de service du cuivre, c'est de fermer le réseau ! C'est pourquoi nous avons présenté un plan de fermeture ambitieux, largement consulté et amendé par toutes les parties prenantes. Son calendrier est construit autour de l'objectif de généralisation du FttH en 2025. La première urgence est d'aligner le cadre réglementaire avec le calendrier de fermeture du cuivre. La seconde urgence, c'est de traiter l'équation économique du réseau cuivre. Je vais tâcher d'être précise sur ce sujet, car il y a derrière cette équation le sujet essentiel de la qualité de service du cuivre, primordiale pour quelques années encore.

La vétusté du réseau commande que nous redoublions d'efforts pour assurer sa maintenance. Les charges d'exploitation du réseau cuivre, son entretien et sa maintenance sont essentiellement des coûts fixes. Assurer la qualité de service que nous devons à nos clients et à nos concitoyens, c'est mécaniquement augmenter le coût de l'entretien et de la maintenance à la ligne active. Pourquoi rapporter ces coûts à la ligne active ? Parce que seules les lignes actives rémunèrent le réseau ; c'est l'Arcep qui décide de la rémunération du réseau cuivre, en fixant les tarifs d'accès facturés aux opérateurs commerciaux pour le dégroupage et le génie civil. La décroissance du parc s'accélère. Il a baissé de 15 % en 2021, et cette tendance se confirme pour 2022. Les coûts de maintenance, eux, ne baissent pas proportionnellement.

Ainsi, en quatre ans, de 2018 à 2021, le coût d'entretien à la ligne cuivre a augmenté de 37 %, et cette hausse va s'amplifier à mesure de l'accélération de la bascule vers la fibre. C'est précisément à ce moment charnière que l'Arcep a décidé de changer le modèle tarifaire. Historiquement, le modèle était celui de l'orientation des tarifs vers les coûts. En 2020, l'Arcep a décidé de changer de modèle pour déterminer les tarifs 2021-2023. Était-ce le bon moment ? La question mérite d'être posée.

Le nouveau modèle tarifaire, fondé sur la modélisation d'un réseau FttH théorique, comporte, de plus, des erreurs. La modélisation ne prend pas en compte tous les éléments du réseau, ce qui conduit pour 2023 à une sous-évaluation du tarif de 1,84 euro par mois. S'ajoute à cela une sous-évaluation de la fiscalité, ce que l'Arcep semble reconnaître. Cela conduit Orange à régler une partie de la fiscalité de ses concurrents.

En outre, en raison d'une incohérence de calcul, depuis début 2021, Orange ne recouvre plus la totalité de ses coûts de génie civil. La non-couverture des coûts s'élève à 175 millions d'euros sur la période 2021-2022, et s'élèvera à 79 millions d'euros en 2023.

Entre le dégroupage et le génie civil, si le régulateur ne prend pas les décisions qui s'imposent, ce sont 228 millions d'euros de recettes essentielles pour maintenir l'infrastructure que nous ne percevons pas et qui resteront dans les caisses des opérateurs commerciaux. Pour vous donner une illustration concrète, cela correspond à accueillir gratuitement l'un des trois grands opérateurs commerciaux sur notre réseau.

Cette tendance, nous l'observons dans les indicateurs financiers. La rentabilité opérationnelle d'Orange en France baisse, par exemple, de 1 % depuis 2018, alors que celle de nos concurrents est en croissance : + 2,9 % pour Altice, + 8,3 % pour Bouygues Télécom, + 6,5 % pour Iliad.

Ainsi, la régulation tarifaire par l'Arcep conduit à un transfert de valeur depuis l'opérateur d'infrastructures vers les opérateurs commerciaux, mettant Orange dans une situation économique inacceptable. Ce qui se produit aujourd'hui pour le cuivre pourrait se produire demain pour le FttH ; il en irait alors de la capacité des RIP et donc des collectivités à entretenir leur réseau.

Fin 2020, il y a eu un *deal* entre Orange et l'Arcep. Orange n'a pas attaqué la décision de l'Arcep en contrepartie d'un accord pour revoir le tarif du dégroupage, dès lors qu'Orange aura présenté un plan de fermeture du cuivre concret et ambitieux. Nous avons tenu nos engagements et demandons donc naturellement que les tarifs du dégroupage soient revus. Je refuse de croire que le régulateur traite ce sujet avec lenteur. Mais force est de constater que le temps passe, que les coûts s'accumulent et qu'à rebours de son engagement l'Arcep n'a pas révisé les tarifs d'accès pour 2022 et 2023. Elle n'a rien fait alors que tout était prévu et annoncé – hausse des tarifs de gros – dans la précédente analyse de marché.

C'est pourquoi nous nous préparons à introduire de lourds contentieux contre les décisions de l'Arcep de ne pas revoir le tarif du dégroupage. Il s'agit de défendre non pas une prétendue rente, mais la qualité de service à laquelle nos concitoyens ont droit. Il s'agit aussi de défendre l'emploi, de rémunérer toute la chaîne de valeur, notamment nos partenaires qui interviennent sur le réseau. Enfin, il s'agit de défendre une politique publique, de garantir à toutes et à tous l'universalité d'un accès THD avec une qualité de service adéquate. Par essence, les autorités administratives indépendantes (AAI) sont indépendantes, mais elles sont placées sous le contrôle du Parlement, et ont donc des comptes à rendre. Quand elles ont entre

leurs mains une partie de l'équation économique d'une politique publique, elles ne devraient pas la capturer. L'équation économique de l'universalité de l'accès à un THD de qualité ne doit pas échapper au Parlement.

Avant de répondre à vos questions et d'aborder sans doute les nombreux sujets que je n'ai pas évoqués ici, qu'il s'agisse de notre empreinte environnementale, de la sobriété énergétique, des risques de délestage, de la cybersécurité, de câbles sous-marins ou encore, entre autres, de nos innovations, je veux dire avec force qu'il est grand temps que le politique prenne toute sa place.

Je vous rappelle notre réalité et les nombreuses tensions sur les infrastructures télécom. La filière souffre de l'inflation. Le prix de la matière première, la fibre, a été multiplié par deux en Europe depuis le début de cette année. Le coût de l'énergie a explosé. Les baux sont indexés sur l'inflation. Les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (Ifer) sont indexées sur l'inflation. Mais les tarifs, eux, sur le gros comme au détail, ne sont pas indexés sur l'inflation. La structure des marchés ne permet pas à la filière d'absorber les surcoûts auxquels elle doit faire face, ce qui n'est pas sans impact en matière d'attractivité et d'emploi. Il manque aujourd'hui sur le marché 2 000 techniciens d'intervention qualifiés. Quand on parle de qualité des interventions, on doit aussi évoquer ces questions.

Soyons lucides, la période que nous traversons est compliquée, et la route ne sera pas toujours facile. Mais nous sommes riches d'une certitude : la dimension vitale de notre mission est la richesse de notre collaboration. Nos réseaux sont la colonne vertébrale de tout l'écosystème numérique et ce dernier continuera de croître dans les années à venir de façon exponentielle. Je veux vous dire ma conviction que nous avons toutes les clés en main pour prendre les meilleures décisions et écrire, ensemble, la suite du chemin. Je souhaite m'inscrire avec toutes les parties prenantes dans la construction d'une vision ambitieuse et résolument optimiste. J'ai confiance dans notre capacité collective à rénover notre écosystème ; ne craignons pas de le bousculer. Ça bouge en Europe ; le commissaire Thierry Breton a une vive conscience des lacunes institutionnelles et des asymétries réglementaires, et des États membres ont pris des décisions structurantes pour favoriser l'investissement des opérateurs d'infrastructures, pour accélérer les déploiements de la fibre optique. En France aussi il y a beaucoup à faire. Pour faire face aux défis de cette décennie, nous devons travailler et penser différemment, et moderniser une régulation en décalage avec les évolutions du secteur.

La priorité pour l'avenir, ce sera le financement des infrastructures. Je n'ai aucun doute sur notre capacité à y répondre ensemble. Et vous pouvez compter sur moi pour ne pas me dérober.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie, Madame la directrice générale, pour la clarté de vos propos. J'en profite pour vous annoncer que nous allons programmer assez rapidement une audition de l'Arcep.

M. Patrick Chaize. – Je tiens à vous remercier pour votre propos précis, vous vous exprimez sans langue de bois. Je tiens à vous rassurer, le politique, au Sénat, prendra toute sa place. Je vous entends sur les aspects positifs du déploiement, sur la place de notre pays en Europe, et je rejoins ce positivisme. Néanmoins, je voudrais revenir sur plusieurs points.

Vous paraissez surpris du risque de sanctions qui pourraient être prises par l'Arcep, conséquence des engagements non tenus par votre entreprise. Même si sur le fond, on peut s'interroger, je tiens à dire que la temporalité de ces menaces n'est pas la bonne. Le secteur des télécommunications est aujourd'hui bousculé de toutes parts : la qualité des raccordements, la propriété des infrastructures passives, la résilience des réseaux, la fiscalité incontrôlée, les outils de péréquation inexistantes, le service universel en sommeil, la fin programmée de la couverture cuivre, le tarif controversé du dégroupage, le *fair share*, etc. Ne croyez-vous pas qu'il serait temps de mettre en place un New Deal ou Good Deal des réseaux fixes ? Car, pris indépendamment des uns des autres, tous ces sujets me paraissent insolubles.

Concernant l'extinction du cuivre, que pensez-vous de l'idée d'une gouvernance nationale à laquelle les collectivités seraient associées ?

Il y a deux ans, une très grosse panne avait impacté les appels d'urgence. Avez-vous tiré les enseignements de cet événement et pouvez-vous nous garantir qu'une telle panne ne pourra pas se reproduire ?

Les services de télécommunications ne sont pas considérés *a priori* comme prioritaires, notamment par rapport à l'alimentation en énergie électrique. Que se passera-t-il en cas de délestage, sachant que les réseaux fibre sont dépendants de l'énergie ? Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'Orange n'a qu'à payer, mais Orange doit pouvoir jouer un rôle déterminant dans le numérique en France. Pouvez-vous nous éclairer sur votre vision à terme de votre entreprise ?

Enfin, vous avez formulé plusieurs interrogations, voire des critiques, concernant le régulateur. Le rôle de l'Arcep est-il, selon vous, en inadéquation avec l'écosystème ? Faut-il réformer son fonctionnement pour qu'il soit plus en cohérence avec la politique gouvernementale ? Le Sénat avait proposé, dans un rapport, la présence d'un commissaire du gouvernement au sein de l'Arcep. Quelles sont vos suggestions en la matière ?

Mme Christel Heydemann. – Vos questions me permettent d'approfondir la question des investissements.

Concernant l'idée d'un New Deal fixe, on peut envisager une analogie avec notre New Deal mobile. Celui-ci avait pour objet de réduire la fracture territoriale en matière de couverture mobile, qui avait bousculé le paradigme des attributions de fréquences. Au lieu d'un outil de maximisation des recettes budgétaires de l'État, on en avait fait un outil de l'aménagement numérique du territoire. Quatre ans après, on peut reconnaître que le New Deal mobile a bien fonctionné.

Le New Deal fixe devrait viser à la généralisation de la fibre en 2025. Tout le secteur dresse le même constat : il est nécessaire de créer de nouveaux outils de financement pour faire de la *Gigabit Society* une réalité.

Je vous sais attaché à l'abondement d'un fonds d'aménagement numérique du territoire, et il ne m'a pas échappé que le Sénat a adopté, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, un amendement visant à instaurer une taxe de 75 centimes par mois à la charge de nos concitoyens, que les opérateurs commerciaux seraient chargés de collecter. Il n'est pas souhaitable d'augmenter la charge fiscale, surtout pas la fiscalité sectorielle qui pèse encore davantage que la fiscalité d'entreprise à laquelle nous sommes assujettis, comme toute entreprise. Entre la taxe sur les services fournis par les opérateurs de

communications électroniques (TOCE), la taxe sur les services de télévision –distributeurs (TSTD), l’Ifier et d’autres encore, ce sont près de 1,5 milliard d’euros qui sont ponctionnés sur les capacités d’investissement des opérateurs pour financer l’audiovisuel public, la création, le Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC). Qui plus est, les Ifier sont saupoudrées entre les 36 000 communes, les intercommunalités et les départements, c’est-à-dire tout sauf l’aménagement numérique du territoire. C’est cette taxe qu’il conviendrait de revoir, avec 400 millions d’euros par an, nous aurions l’assurance que la fibre serait généralisée en 2025. Il revient aux collectivités d’engager un New Deal fixe en décidant de créer un fonds de péréquation numérique du territoire.

La gouvernance du décommissionnement du réseau fixe est un sujet critique puisque ce projet ne pourra aboutir, c’est un chantier titanesque, que dans un cadre de confiance où chacun jouera son rôle : nous, l’opérateur historique pilotant cette infrastructure ; les pouvoirs publics ; le régulateur et les collectivités locales. Depuis le début, nous avons la volonté d’engager le dialogue. Nous avons beaucoup appris de nos échanges sur le besoin d’inclure les collectivités, qui ont toute leur place. Nous avons défini les premiers pilotes du décommissionnement du cuivre en France et une liste de communes avec lesquelles nous allons travailler main dans la main en lien avec le régulateur, l’ensemble des opérateurs et de nos clients. Vous avez donc raison de souligner l’importance de l’engagement des collectivités dans ce projet – nous avons d’ailleurs fait une proposition au Gouvernement en ce sens.

La crise des numéros d’urgence a été une crise majeure pour Orange. À l’époque, je siégeais au conseil d’administration de l’entreprise et je puis vous assurer que nous avons tiré les enseignements de l’enquête que nous avons diligentée et que nous avons mis en œuvre les mesures qui s’imposent. Toutefois, le risque d’une panne des réseaux existera toujours. D’ailleurs, et malheureusement pour cet hiver, comme vous l’avez souligné, les réseaux télécoms ne sont pas jugés comme des sites prioritaires.

Au sein des réseaux télécoms, il existe différents types de sites : certains d’entre eux sont priorisés dans les plans de prévention que nous mettons en œuvre, mais les dizaines de milliers de sites mobiles n’en font pas partie, de même que nos clients et un certain nombre de nos sites critiques, équipés de générateurs et de batteries, alors qu’ils peuvent avoir un impact sur le réseau national. Des systèmes de secours permettront de prendre le relais ; néanmoins si les délestages se multiplient, on ne sait pas comment le réseau se comportera.

Pour les délestages régionaux, nous faisons des exercices de crise avec les opérateurs et Enedis. Orange et la Fédération des télécoms alertent le Gouvernement depuis le début de l’année 2022. Nous travaillons sur ce sujet, mais je crains que nos concitoyens ne découvrent que les réseaux télécoms dépendent de l’électricité. Il est illusoire d’imaginer, si tant est que ce soit finançable et compatible avec nos objectifs environnementaux, d’installer des batteries au pied de chacun des sites mobiles en France. On ne saura pas maintenir un service continu pour l’ensemble des Français en cas de délestage. Si les services mobiles sont éteints dans une zone géographique donnée pendant deux heures, les utilisateurs n’auront pas accès aux numéros d’urgence pendant ce laps de temps.

En tant qu’entreprise responsable, nous communiquerons auprès de l’ensemble de nos parties prenantes, des collectivités, qui sont nos partenaires, du Gouvernement et de nos clients sur les risques de délestage, comme nous nous y sommes engagés. Nous essayons d’éviter qu’une telle situation ne se produise au travers de notre plan de sobriété et d’opérations d’effacement sur notre réseau. C’est notre devoir de se préparer à une telle crise.

Il pourrait y avoir des situations où l'électricité et la lumière fonctionnent dans un appartement mais où les télécoms mobiles ne fonctionnent pas parce que la tour est dans une zone qui est elle-même délestée. Ce serait une situation inédite. L'ensemble de nos techniciens aguerris à la gestion de crise sera sur le pont pour rétablir le service le plus rapidement possible.

Pour le moment, notre priorité est d'anticiper, en travaillant main dans la main avec les opérateurs. Aujourd'hui, nous serions informés d'un risque de délestage la veille seulement vers 17 heures. Disposer de l'information vingt-quatre auparavant nous permettrait d'avoir des techniciens sur le terrain prêts à répondre à la situation. Les opérateurs font des propositions pour préparer l'hiver 2023-2024, qui ne sera pas forcément plus simple d'un point de vue énergétique. La résilience par nature du réseau Orange est supérieure à celle de ses concurrents en raison de ses investissements. Mais, je le répète, il est illusoire d'imaginer que les réseaux fonctionneront s'il n'y a pas d'électricité.

Nous nous sommes engagés le 16 février 2022 à communiquer aux marchés financiers notre feuille de route financière et stratégique. Je suis convaincue qu'Orange possède des atouts indéniables. Il est l'un des trois opérateurs historiques et se classe onzième au niveau mondial. Nous avons investi massivement dans la fibre bien avant certains de nos concurrents européens ; nous sommes très fiers de la croissance de nos activités et du service que nous apportons dans de nombreux pays en Europe et en Afrique. Ce sont bien les zones « hors France » en Europe et en Afrique qui ont tiré la croissance du groupe. Notre meilleur atout demeure, d'une part, la qualité de nos experts. Par ailleurs, Orange n'est jamais aussi fort que quand il est mobilisé sur des projets ambitieux. L'entreprise a montré par le passé qu'elle sait affronter des défis et se transformer. Il est de notre responsabilité de continuer à innover pour apporter, au grand public comme aux entreprises, un service meilleur, enrichi grâce aux nombreuses innovations. La qualité des infrastructures d'Orange est l'une de ses forces : c'est le cas de la fibre, des câbles sous-marins et d'autres de nos activités.

La politique européenne doit prendre conscience qu'il est essentiel d'investir dans les infrastructures. Nous ne devons pas délaissier les investissements dans les infrastructures en Europe et nous devons éviter de nous réveiller dans quelques années en nous disant que nous avons laissé « partir la valeur ». Dans un contexte où la souveraineté n'a jamais fait autant partie des débats, il faut qu'il y ait une vraie prise de conscience collective. Tous les grands opérateurs européens en sont convaincus.

J'en suis convaincue, Orange a de nombreux atouts pour retrouver cet esprit de conquête qui est le sien.

M. Franck Menonville. – Je voudrais vous interroger sur le déploiement de la 5G dans un contexte de hausse de l'énergie qui n'épargne pas le secteur des télécoms. La problématique actuelle pourrait entraîner le ralentissement du rythme du déploiement de la 5G, notamment dans les territoires ruraux. Quelque 10 500 antennes sur l'ensemble du territoire, dont 20 % à 25 % dans les territoires ruraux, étaient prévues. Qu'en est-il ? La 5 G est absolument essentielle dans ces territoires ; elle est un outil d'aménagement du territoire et elle sert à développer l'économie.

Je reviens, par ailleurs, sur le sujet des câbles sous-marins. Au regard des tensions géopolitiques actuelles, quelles mesures prenez-vous face à ces risques émergents ?

M. Fabien Gay. – Je vous remercie pour vos propos introductifs et je pense qu’effectivement nous pourrions nous rejoindre sur le rôle de l’Arcep, mais permettez-moi de vous faire part d’un fait personnel.

Je suis client chez Orange depuis deux ans. Dans ma rue, à Blanc-Mesnil, la fibre a été posée par Orange. J’ai souscrit à l’offre en ligne en trois minutes et un SMS m’a été envoyé à vingt-et-une heures pour m’informer du passage d’un technicien. Le lendemain, à 8 heures, il était là. En discutant avec lui, j’ai appris qu’il était un sous-traitant et qu’eux-mêmes sous-traitaient les cas les plus difficiles, et ces derniers sous-traitants sont payés non pas à la journée, mais à la pièce.

La libéralisation des télécommunications, c’est formidable ! Oui, mais au prix de combien de destructions d’emplois ?

Trois heures après, s’est présenté à mon domicile un sous-traitant embauché par le sous-traitant d’Orange pour vérifier que tout va bien. J’ai même reçu le soir un SMS pour évaluer le sous-traitant. Je n’ai pas à évaluer les hommes et les femmes sur une application.

Le 10 juillet dernier, j’ai eu un problème internet. Joindre le service client a été complexe. Il aura fallu trois mois pour résoudre le problème. Des câbles avaient été arrachés dans un boîtier de ma rue. Comme les gens sont payés à la pièce, ils se fichent que le travail soit bien fait ; il faut aller vite, ils arrachent parfois les câbles des autres clients, ils se branchent dessus. Voilà ce qu’implique la sous-traitance ! Les usagers subissent aussi cela. La libéralisation a des conséquences sur l’emploi et le prix – même si le prix est élevé, je reconnais que le service est de qualité.

M. Jean-Claude Tissot. – Alors que le sujet de la sous-traitance semblait être l’une de vos principales priorités lors de votre arrivée à la tête du groupe Orange, que pouvez-vous nous dire aujourd’hui de la poursuite des contrats de sous-traitance avec la coopérative Scopelec, qui est en redressement judiciaire ? Constatez-vous des impacts sur la pose de la fibre et l’entretien du réseau cuivre ?

Concernant le délestage, outre les numéros d’urgence, n’oublions pas les personnes qui télétravaillent. Cette question mérite d’être soulevée.

Le maillage de l’ensemble du territoire doit être une priorité ; j’en suis un fervent défenseur, notamment pour réduire les inégalités d’accès au numérique entre les territoires ruraux et urbains. Toutefois, face à l’accroissement des réseaux renforcé par la 5G, les personnes électrosensibles ont de plus en plus de difficultés à trouver des espaces vivables, une problématique qui se pose dans mon département. Comment prenez-vous en compte cet enjeu dans le cadre de vos stratégies d’implantation et de développement du réseau ? Avez-vous des protocoles adaptés pour accompagner ces personnes ?

Enfin, à l’horizon de 2030, vous enlever le cuivre présent sur les poteaux. *Quid* de la maintenance des poteaux bois ou alu, surtout quand on voit qu’ils sont déjà très mal entretenus ?

Mme Amel Gacquerre. – Nous assistons à une prise de conscience des entreprises concernant le lieu d’hébergement et les règles de sauvegarde des données, et plus précisément de leur double sauvegarde. Nous avons tous en mémoire l’incendie survenu dans un bâtiment de l’entreprise OVH à Strasbourg.

Le renouveau de la téléphonie s'impose comme sujet d'importance pour les entreprises petites et moyennes, *via* la montée en puissance du télétravail accélérée par la crise sanitaire. On remplace les échanges téléphoniques standards, même en *One to One* ; or il est inconcevable de connecter son entreprise et ses collaborateurs à internet sans prendre en compte les questions de sécurité informatique. Je parle de la dématérialisation des télécoms et de la montée en puissance du *cloud*. Les conséquences économiques de ces évolutions vous placent devant une difficile équation puisque vous portez l'essentiel des investissements nécessaires à ces évolutions. Quelle est la vision d'Orange sur le *cloud* et la sécurité ? Quelle stratégie comptez-vous entreprendre ?

M. Bernard Buis. – Ma question porte sur l'entretien des réseaux fixes. Dans mon département, des fils traînent par terre, de nombreux poteaux ne tiennent plus que par les fils et, très souvent, les personnes en habitat éloigné sont victimes de pannes – parfois, la téléassistance ne fonctionne pas pendant trois, voire six mois.

Des engagements avaient été pris. Votre prédécesseur était venu dans la Drôme avec M. Castex, et un suivi avait été mis en place en préfecture. Depuis un an, nous n'avons plus de comité de suivi. Dans le même temps, nous connaissons des difficultés de branchement récurrentes.

Je vous ferai part moi aussi d'une situation personnelle. J'ai signalé à Orange au mois de juillet dernier le déménagement de ma permanence en plein centre-ville à Valence. On nous a d'abord dit qu'on garderait le même numéro de téléphone, puis on nous a dit le contraire en septembre dernier. Nous avons déménagé le 28 octobre, comme prévu. La fibre fonctionne très bien mais, aujourd'hui, nous n'avons toujours pas le téléphone. Je ne vous parlerai pas du nombre d'interlocuteurs que j'ai eus ! Si tout va bien, nous devrions avoir le téléphone demain !

Mme Martine Berthet. – Je reviendrai sur le délestage électrique. Vous nous dites que vous le saurez la veille à 17 heures, quand Enedis a parlé de 21 heures. Qu'en est-il ? Allez-vous prévenir vos clients ? *Quid* de vos services d'urgence, car les équipes tiendront un certain temps ?

Une expérimentation a lieu dans mon département : des véhicules de secours aux asphyxiés et aux blessés (VSAB) sont en coordination avec le service départemental d'incendie et de secours (Sdis) afin de répondre à la perte de connexion. Est-ce que cela se déploie ailleurs ? Comment l'évolution va-t-elle se faire ?

M. Jean-Marc Boyer. – Je souhaite vous interroger sur la transition entre le cuivre et la fibre. Comment Orange va-t-il permettre aux utilisateurs un passage en douceur pour tous, éviter les démarches frauduleuses qui se profilent et associer au mieux les collectivités dans leurs besoins ? Une communication nationale pourrait être mise en place, comme avec l'arrivée de la TNT, par exemple. Les mairies ont besoin d'abonnements multisites, en particulier pour les écoles et les services techniques. Comment les choses peuvent-elles s'organiser ?

Enfin, se pose le problème de la fibre souterraine pour les communes qui ont déjà accompli des efforts de mise en place sous terre de l'électricité et du téléphone. Aller remettre des poteaux dans la campagne pour poser la fibre, c'est quand même problématique ! Or apparemment, on ne peut pas passer la fibre dans les mêmes fourreaux que ceux des fils électriques et téléphoniques.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Le marché de la cybersécurité est en plein *boom*. Dans le sillage de l’augmentation continue des attaques informatiques contre les particuliers et les entreprises, je souhaite vous interroger sur la stratégie d’Orange en matière de cybersécurité, plus particulièrement au travers de votre filiale Orange Cyberdefense. L’ex- patron d’Orange avait envisagé de coter Orange Cyberdefense en bourse ; qu’en est-il aujourd’hui ? Dans ce domaine, si les grands groupes se sont préoccupés de cette menace depuis plusieurs années et semblent disposer de systèmes efficaces pour se protéger, il n’en est pas de même pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME). Entendez-vous leur proposer une protection plus particulière à destination ?

Mme Anne-Catherine Loisiert. – Vous avez parlé de la fiscalité et du saupoudrage aux collectivités. Quels éléments concrets vous permettent de l’affirmer ? Soutenir les finances de nos collectivités pour aménager et entretenir l’accès au réseau, ce n’est pas forcément du saupoudrage.

S’agissant des câbles sous-marins, vous avez évoqué rapidement les perspectives pour votre groupe. Quel est votre engagement sur le volet satellitaire et sur le grand projet de constellation européenne de satellites ? Nous avons déjà en France plusieurs milliers d’abonnés Starlink. Sur le volet du transfert de la valeur que vous avez évoqué entre les opérateurs de réseaux, comment faire contribuer ceux qui sursollicitent les réseaux ? Cela pose aussi un certain nombre de questions en termes d’impact environnemental.

À propos du déploiement aérien du réseau fibre, nous sommes parfois inquiets de sa vulnérabilité, en ces temps d’aléas climatiques. Quelles garanties avons-nous ?

Participez-vous aux comités de concertation départementaux sur le cuivre ? Et plus globalement sur les objectifs et en matière de souveraineté, vendez-vous le cuivre et à qui ? À quoi servent les recettes ?

M. Christian Redon-Sarrazy. – Vous avez parlé de souveraineté. Le désengagement des opérateurs télécoms, des tours et des infrastructures terrestres se pose en termes de souveraineté : alors que l’actualité ne cesse de démontrer l’importance du numérique et que les télécoms sont classés opérateurs d’importance vitale, ils peuvent céder à loisir leurs actifs à des investisseurs étrangers. Outre que ces actifs ne seront plus gérés par les opérateurs, ils sont massivement utilisés par les grandes plateformes, on sait qu’en fin de journée, YouTube et Netflix représentent 70 % du trafic internet sans que ces plateformes rémunèrent les opérateurs. Elles facturent pourtant leur service de plus en plus cher. Les opérateurs, eux, doivent toujours investir dans leurs réseaux pour les moderniser, car il faut de plus en plus d’antennes pour absorber un trafic en croissance permanente. S’ils ne parviennent pas à valoriser leurs services, les opérateurs télécoms craignent de devenir de simples gestionnaires de tuyaux à l’heure où ils ne posséderont même plus lesdits tuyaux. On peut dès lors légitimement s’interroger sur la perte de souveraineté qu’entraînent cession et mutualisation des infrastructures.

Quelles sont les mesures de protection que vous envisagez à moyen et à long termes afin que les opérateurs ne soient pas rachetés et ne deviennent pas de simples gestionnaires d’un réseau qu’ils ne posséderont plus ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le groupe Orange compte, comme vous l’avez dit tout à l’heure, plus de 140 000 collaborateurs dans le monde, dont 40 % hors de la France. En tant que sénateur des Français de l’étranger, je me préoccupe de l’intégration de

celles qui suivent leurs conjoints expatriés et qui se voient proposer un poste à l'étranger. Orange est signataire d'une convention relative au conjoint salarié des expatriés, et lorsque les deux employeurs du couple sont signataires de cette même convention, le « conjoint suiveur » peut bénéficier d'une suspension de son contrat de travail en France jusqu'à son retour ; cela lui ouvre le droit, pendant une durée de cinq années maximum, d'exercer dans le pays de l'expatriation de son époux un poste de salarié. Je voudrais savoir si vous avez des données sur le succès de ces mesures destinées à aider les conjoints des expatriés ?

Enfin, au-delà des activités téléphoniques traditionnelles de votre groupe en Afrique et au Moyen-Orient, quelle place prend l'activité d'accompagnement dans l'innovation numérique en Afrique ?

M. Franck Montaugé. – J'ai parfois eu l'impression que vous parliez des déboires d'EDF... Je considère que l'État français, sous les gouvernements successifs, contribue à l'affaiblissement méthodique de ces grandes entreprises publiques historiques qui, dans le paysage de la concurrence libre et non faussée, alors qu'elles doivent être le socle du développement d'un service public moderne construit sur le principe de l'accès universel que vous avez rappelé plusieurs fois, et je vous en remercie. Une structure tarifaire adaptée à ce modèle de service public universel permettrait de répondre à l'enjeu de l'indispensable modèle économique, équilibré, que vous appelez de vos vœux. Par parallélisme avec les réseaux d'énergie, une structuration en trois points, avec l'accès au réseau, la contribution aux charges de service public et le prix de la bande passante ou de la donnée, a-t-elle votre faveur ? Sinon, sur quels principes de structuration envisagez-vous la rémunération de l'entreprise Orange pour qu'elle retrouve, dans la durée, un modèle économique équilibré ?

M. Rémi Cardon. – Au Sénat, nous avons publié il y a quelques mois déjà un rapport d'information sur la cybersécurité concernant notamment les TPE et les PME. Nous alertons des difficultés. Quelle est votre feuille de route en la matière ? Certes, le recrutement s'accélère, mais, concrètement, comment allez-vous vous positionner ? Allez-vous proposer un *package*, comme nous le préconisons, à destination des TPE et PME ?

M. Daniel Salmon. – Le numérique pèse aujourd'hui 1 600 millions de tonnes de CO₂, soit quatre fois l'empreinte carbone de la France. Comment travaillez-vous pour réduire cette empreinte, sachant que votre directeur de l'innovation minimise largement cet impact ? Pouvez-vous nous donner des éléments sur le *flex office* qui vise à réduire les espaces de travail ? Favoriser le télétravail nous semble vertueux, mais l'imposer massivement pose question et il crée un mal-être chez certains de vos salariés.

Pouvez-vous nous donner également quelques éléments sur la 6 G, voire la 7 G puisqu'elles sont déjà à l'étude ?

Au moment où ces nouvelles technologies explosent, on observe également une explosion des troubles du comportement. Dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), travaillez-vous sur ce sujet, sachant que vous vendez du temps d'écran ?

Enfin, la masse salariale d'Orange a augmenté de 3 % : comment se répartit-elle ?

M. Daniel Gremillet. – Le délestage s'effectuera par zones géographiques. Mais dans le cadre industriel, si un site non délesté ne peut plus se mettre en lien avec le site principal délesté, tout s'arrête. C'est l'effet domino. Aussi, je suis très surpris que vous ne

fassiez pas partie des opérateurs prioritaires. Nous n'avons pas mesuré les conséquences de l'effet domino.

Je vous ai trouvée timide à propos des investissements des collectivités. Si la région Grand Est, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'avaient pas investi dans le déploiement, le retard pris serait encore plus grand, surtout dans les zones rurales. Cela me rappelle les défis de l'électrification si les collectivités n'avaient pas été là !

La France restera-t-elle à l'écart du développement de la communication satellitaire ?

Au sujet de la téléphonie, a-t-on diminué la puissance des relais ? Sincèrement, la téléphonie se dégrade dans nos territoires. Pourtant, on ne cesse d'ajouter des relais.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Permettez-moi de revenir sur un problème évoqué par Fabien Gay, celui de l'arrachage des fils dans les armoires, qui a poussé des maires excédés à cadenasser celles-ci, contraignant les techniciens à s'adresser à la police municipale pour pouvoir y accéder. Cette démarche est plébiscitée par les intervenants, dans la mesure où elle permet de réguler les problèmes. Quels sont les moyens et les délais mis en œuvre pour mettre à jour la cartographie des branchements en temps réel ? Cette cartographie est actuellement source d'erreurs en cascade.

Concernant la séparation des personnels de réseau et personnels commerciaux, on est confronté, dès qu'un cas de raccordement sort de l'ordinaire, au manque de technicité des agents commerciaux, ce qui entraîne des délais importants. Comment comptez-vous régler ces questions ?

Mme Françoise Férat. – Je rejoins les collègues qui ont partagé leurs difficultés sur le terrain : en zone rurale profonde, on coupe des branchements pour alimenter une habitation au détriment d'une autre.

Concernant la multiplicité de poteaux d'antenne ici et là, *quid* de l'itinérance, qui avait été une obligation il y a quelques années ? Est-elle toujours d'actualité ? Elle contraignait à bon escient plusieurs opérateurs à s'installer sur le même pylône. C'était préférable en termes de paysage.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous prie de m'en excuser, je suis obligée de vous quitter.

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

Mme Christel Heydemann – Au sujet de la 5G, Orange n'est pas en retard sur les plans de déploiement que nous avons fixés. En France, nous sommes même les plus avancés. Nous avons priorisé les zones denses, afin d'améliorer la qualité de service pour nos clients. Aujourd'hui, 51 % du territoire est couvert en 5G. Nous ne prévoyons pas de modifier notre plan en fonction du contexte énergétique, mais la question du nombre de sites télécoms que l'on déploie est soulevée. En effet, ce qui consomme le plus, c'est non pas le trafic, mais le nombre de sites. Au sujet de l'empreinte environnementale d'Orange, le nombre de sites en France continue à augmenter, mais beaucoup moins qu'en Afrique. Notre premier enjeu pour atteindre la neutralité carbone sera donc le déploiement de nouveaux sites mobiles avec des

solutions d'énergies renouvelables, pour nous inscrire dans des solutions durables et responsables sur le plan environnemental.

La 5G a d'abord été conçue pour des usages industriels et pour des enjeux d'aménagement de territoire visibles, par exemple, dans le port du Havre ou à Anvers. Orange a été précurseur, nous avons lancé des 5G Lab partout dans le monde. Nous travaillons avec des industriels et l'écosystème de la recherche pour créer les usages que la 5G permet d'imaginer au-delà des usages classiques des consommateurs. La 5G reste et restera donc pour de longues années un sujet de préoccupation. Nous n'en sommes pas à la 6G ou à la 7G, même si nos experts travaillent, au niveau mondial, sur les enjeux de standardisation de la 6G. Nous venons à peine de payer des licences de 5G, et nous sommes encore en train de déployer des réseaux, nous sommes loin du déploiement de la 6G. Dans le contexte économique et social actuel, notre priorité est de rentabiliser et d'utiliser au maximum les infrastructures déployées aujourd'hui.

J'aborde la question des câbles sous-marins, posée à la fois sous l'angle des perspectives stratégiques et des enjeux de sécurité. Nous sommes très fiers d'avoir de telles infrastructures au niveau mondial. Orange Marine nous permet d'effectuer pose et maintenance de câbles sous-marins, une activité très stratégique. Même si tout le monde imagine que les télécoms passent massivement par les satellites, 99 % du trafic passe en réalité par des câbles sous-marins. Ces réseaux sont redondants, sécurisés, mais nous avons pris la décision de renforcer la sécurité depuis quelques mois, en particulier sur les points d'amerrissage qui sont les endroits où les câbles sous-marins arrivent sur Terre, des nœuds critiques. De la même façon, nous sécurisons les câbles terrestres : des sabotages ont touché certains de nos concurrents. Nous travaillons main dans la main sur ces sujets avec l'ensemble de nos concurrents.

Globalement, concernant la qualité du déploiement de la fibre, ma première remarque en arrivant chez Orange avec mes réflexes d'industrielle a été d'observer le niveau d'échec, s'élevant parfois jusqu'à 20 % ou 30 % sur les raccordements d'entreprise, ce qui ne serait pas acceptable dans une entreprise. Le coût de la non-qualité pour Orange est colossal. L'expérience client est un sujet économique, créant de très grandes frustrations chez les techniciens d'Orange, qui ont le sentiment de savoir faire.

Au cours de mes visites de terrain, j'ai constaté que tout ce que vous avez dit est vrai. Nous avons pris des engagements forts, mais nous sommes, d'une certaine façon, victimes de la croissance : déployer la fibre en quinze ans était en soi un chantier titanesque. Je rappelle que le cuivre avait pris quarante ans, et quatre-vingts pour le réseau électrique.

Le besoin de main-d'œuvre a largement dépassé la disponibilité et la formation du personnel. Un certain nombre de nos grands partenaires sous-traitent une partie de leur activité. Nous avons mis en place le 1^{er} avril un nouveau contrat, RC Centric, qui vise à remettre la qualité au plus haut niveau et à lutter contre la sous-traitance de rang 2 ou 3. Le modèle est compliqué : il y a l'opérateur d'infrastructures, l'opérateur commercial, les travaux en zone privée pour le client. Concernant la formation des personnels commerciaux, convenons qu'il est difficile de résumer au client ce qui va se passer entre le poteau du réseau d'infrastructures où arrive la fibre, le point de mutualisation, le passage par les gaines pour arriver jusqu'au tableau où passe le cuivre. De plus, nous avons renforcé les mesures de prévention sur les points mutualisation, et procédé à des investissements. Certains de nos concurrents ont encore beaucoup à faire sur leurs infrastructures, mais il appartient au régulateur de réaliser un suivi.

La traçabilité évoquée est essentielle, il faut maintenir les cartes à jour, nous utilisons de nouvelles technologies avec des photos avant/après, des vidéos, l'intelligence artificielle : nous avons mis en œuvre de nombreux outils. Une fois passée l'urgence du déploiement, toute la filière attache une attention particulière à cette question. Orange a eu l'habitude d'être l'opérateur de l'infrastructure, mais parfois les techniciens n'ont pas la main. Concernant la fibre, nous avons 60 % du déploiement fibre en France : 50 % en propre et 10 % avec nos réseaux d'initiative publique. Dans 40 % des cas, l'infrastructure n'est donc pas la propriété d'Orange mais, pour autant, nous devons gérer l'interaction entre l'opérateur commercial Orange et les opérateurs d'infrastructure : les processus se mettent en place et les acteurs apprennent encore à se connaître. Nous connaissons les points noirs et soyez assurés que nous mettons tout en œuvre pour trouver des solutions. Nous sommes déterminés à mettre en place un réseau digne de ce nom, malgré la difficulté du raccordement du client, parfois plus complexe encore quand il s'agit d'entreprises.

Une procédure de redressement judiciaire de la Scopelec est en cours, mais elle a encore des contrats avec Orange. Certes, dans le nouveau contrat, elle a perdu des parts de marché, mais elle reste pour nous un partenaire important. Nous suivons de très près, sous l'égide du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), la procédure.

Concernant le délestage, lors de nos exercices de crises, il s'agit de prévenir nos clients, de prévenir les salariés de toutes les entreprises confrontées à l'enjeu du télétravail. Certains clients ont des infrastructures critiques, des systèmes énergétiques et sont eux-mêmes en discussion avec Enedis ou RTE sur les solutions de secours ou pour éviter d'être délestés. Nous ne sommes pas sûrs que les solutions de communication fonctionneront partout en cas de délestage.

Le délestage devrait avoir lieu sur des plages horaires définies, et nous ferons le maximum pour communiquer en amont, que ce soit sur les pages Orange TV ou par SMS. C'est toute la logique de la campagne Écowatt, car si cette situation est très nouvelle en France, la situation de black-out existe déjà dans de nombreux pays. En Moldavie, pays massivement alimenté en électricité par l'Ukraine, nos réseaux tombent quand le réseau d'électricité tombe, et les solutions de back-up compensent. Au sein du groupe Orange, pour des raisons d'enjeux plutôt sécuritaires, on a l'habitude de gérer ce type de situation. La réponse réside principalement dans la communication. Il s'agit aussi d'un enjeu de responsabilité avec les numéros d'urgence et la continuité d'activité. Nous accompagnons les entreprises quand nous sommes leur fournisseur.

Sur la question des poteaux et de leur maintenance : le processus de décommissionnement du cuivre ne veut absolument pas dire qu'Orange se désintéresse de ses infrastructures de génie civil que sont les poteaux ou les gaines enterrées. Bien au contraire, nous poursuivons l'investissement dans cette infrastructure. C'est une infrastructure dont les tarifs sont réglementés, puisque certains de nos concurrents l'utilisent aussi.

Avoir de la fibre en aérien, est-ce plus résilient qu'en souterrain ? On est confronté à tous les cas de figure. Le Japon déploie massivement en aérien. Lors des tremblements de terre, il est plus rapide de réparer les réseaux aériens. Mais *a contrario*, la tempête qui a touché la vallée de la Vésubie il y a deux ans nous a obligés à reconstruire tout le réseau souterrain. Nous examinons ces sujets au cas par cas. Les poteaux et les infrastructures de génie civil sont un enjeu clé.

S'agissant des enjeux de souveraineté et de cybersécurité, l'entreprise a investi dans ce domaine avec le regroupement de toutes nos activités au sein de la filiale Orange Cyberdefense au début de cette année. Elle atteindra 1 milliard de chiffre d'affaires en 2023. L'enjeu des PME est crucial, les chiffres le prouvent : plus d'une PME sur deux qui subit une attaque cyber met la clé sous la porte dans les six mois qui suivent. Il s'agit d'un enjeu économique majeur. Nous allons enrichir notre offre à destination des professionnels et des toutes petites structures. Il s'agit de proposer aux patrons de PME de réaliser un audit de situation, de sorte que nous puissions leur proposer des solutions le plus rapidement possible pour éviter la crise. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) fait un gros travail d'accompagnement et d'éducation en la matière. Plus de 350 000 postes sont vacants aujourd'hui au niveau mondial. Orange forme des collaborateurs en interne et travaille en partenariat avec les écoles en France et à l'étranger. Il s'agit de métiers porteurs, car le numérique induit un besoin de renforcer la cybersécurité.

Je reviens sur la question de l'heure à laquelle nous serons prévenus du délestage. Les premières annonces officielles indiquaient 21 heures. Nous travaillons à une anticipation. Enedis nous préviendrait quelques heures plus tôt, sachant qu'eux-mêmes sont prévenus par Réseau de transport d'électricité (RTE) deux ou trois jours auparavant. Tout cela reste aussi lié à des conditions météorologiques encore inconnues. Nous travaillons à favoriser la communication avec nos clients et mettre en place des modèles opérationnels afin de minimiser l'impact. Cela implique beaucoup de collaboration sur le terrain et c'est précisément l'objet des exercices de crise que nous réalisons au niveau national. Nous échangeons beaucoup avec le Gouvernement sur toutes les solutions itinérantes et sur les modalités de communication pour nous.

Au sujet du décommissionnement du cuivre, il y a eu en effet des abus. Le décommissionnement du cuivre s'inscrit dans le temps long, à l'horizon de 2030. Nous avons besoin d'une communication neutre qui ne vienne pas des opérateurs : les collectivités et le Gouvernement y auront toute leur place. Nous avons préparé des cahiers pédagogiques, qui ne sont que des supports de communication.

La question d'introduire notre activité de cybersécurité en bourse m'est souvent posée par des journalistes. Ce n'est pas un projet en soi. Notre enjeu est d'investir dans cette activité et de recruter 600 collaborateurs l'année prochaine en France. Jusqu'à présent, l'investissement s'est fait sur les fonds propres de l'entreprise, mais je n'exclus pas d'autres moyens pour accompagner la croissance de cette activité. Pour l'heure, ce n'est pas du tout un sujet d'actualité.

Starlink fait beaucoup parler parce qu'Elon Musk en est l'actionnaire. Il se trouve que la filiale Nordnet d'Orange propose des solutions d'accès THD par satellite. Le nombre de questions que nous recevons démontre *a minima* qu'Orange ne communique pas assez sur ces solutions. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, il est évident que les solutions satellites sont totalement complémentaires des autres. Orange n'a rien à envier à Starlink. Nous utilisons des bandes passantes sur des satellites ; nous travaillons avec Eutelsat, nos partenariats sont européens. Nous n'avons pas vocation nous-mêmes à être opérateurs satellites, mais nous sommes favorables aux solutions satellites en complément.

Orange s'est engagé depuis des années sur la question absolument légitime de l'impact environnemental du numérique. Aujourd'hui, le numérique est un faible émetteur de carbone au niveau mondial par rapport à l'industrie, le bâtiment ou les transports. Néanmoins, si l'on n'y travaille pas activement, il va peser et le sujet est donc de notre responsabilité. Nos

réseaux doivent être efficaces en énergie. Avec une croissance du trafic de 30 % tous les ans, parvenir à stabiliser nos émissions carbone est un combat du quotidien que mènent nos équipes. Cela implique de décommissionner des équipements énergivores obsolètes. À cet égard, la fibre est trois fois plus efficace d'un point de vue énergétique que le cuivre. Il en est de même pour la 2G et la 3G, qui seront décommissionnées dans les prochaines années afin d'améliorer notre empreinte environnementale. Le premier vecteur de consommation pour nous, c'est d'abord le nombre de sites, ensuite la puissance effective de ces sites, enfin le trafic. Il faut construire chaque site avec de l'énergie renouvelable. Par ailleurs, une grande partie de l'empreinte environnementale du numérique est due aux terminaux. Nous sommes très engagés dans la fabrication des terminaux et dans les solutions de reconditionnement. Nous avons un programme « reconditionnement », tout commence par la collecte, la vente de produits reconditionnés et, en bout de chaîne, le recyclage. Cela fait partie de notre feuille de route pour atteindre la neutralité carbone en 2040, soit dix ans avant le seuil fixé par les Accords de Paris.

À propos de l'innovation numérique en Afrique, notre engagement est fort et nous avons ouvert ce qu'on appelle des *Orange Digital Centers*. Nous sommes convaincus que le numérique est un grand facteur d'inclusion. Nous sommes attachés à la formation et à l'accès à l'emploi grâce au numérique, en particulier en Afrique.

Les solutions de paiement grâce au mobile sont vectrices de développement économique dans les pays d'Afrique. Notre filiale, Orange Money, permet à de tout petits points de vente de commercialiser ; nous leur reversons une commission, c'est notre activité d'opérateur économique. Orange Money est en elle-même une solution essentielle, par exemple dans le déploiement de kits solaires avec batterie dans certains villages. Orange est donc essentiel dans l'innovation du numérique en Afrique.

M. Franck Montaugé. – Pourriez-vous répondre à la question que je vous ai posée sur la structuration des recettes en trois pôles ?

Mme Christel Heydemann – Je suis d'autant plus sensible à l'histoire industrielle que j'ai travaillé chez Alcatel. Quand les modèles économiques ne fonctionnent pas, on est sur un très long cycle. Dans les télécoms, l'ouverture de la concurrence à marche forcée et la politique industrielle centrée sur le prix pour le consommateur ont mis une énorme pression sur le financement des infrastructures. Pendant la première décennie, la régulation visait l'ouverture des télécoms, et tout était fait pour favoriser l'adoption de l'ADSL, avec une montée en puissance de la vente de licences et la création de nouveaux opérateurs mobiles. La décennie 2010-2020 a vu, pour Orange, une division par deux des cash-flows générés par l'entreprise ; c'est le cas de tous les grands opérateurs historiques. Dans certains pays, des opérateurs cèdent leurs infrastructures. Vous ne m'entendez pas dire que les infrastructures ne sont pas stratégiques pour un opérateur.

Telefónica en Espagne a vendu ses tours et ses *data centers* à des fonds. C'est le seul moyen, pour beaucoup d'opérateurs, de rembourser leurs dettes ou de financer la 5G ou la fibre. Nous devons en avoir de conscience, aujourd'hui, le modèle économique des télécoms ne favorise pas l'investissement dans les infrastructures. Le modèle ne tiendra pas dans la durée ou, en tout cas, ne permettra pas de garantir la souveraineté de ces infrastructures dans le temps, si l'on n'y prend pas garde. Le commissaire Thierry Breton en a conscience, mais cela nécessitera un changement de modèle. C'est une question nationale.

M. Franck Montaugé. – Dans quel sens ? Cette question européenne peut avoir un volet national.

Mme Christel Heydemann – La neutralité du net est une valeur critique en Europe ; en aucun cas il ne faut la remettre en cause, parce que cela détruirait certaines parties du monde. Mais il faut de l'équité. J'ai parlé du financement des infrastructures en cuivre et du tarif de dégroupage : c'est un exemple de tarification très morcelée. Dans le débat que nous menons avec les grands fournisseurs de contenus internationaux qui, aujourd'hui, captent plus de 50 %, voire 70 %, du trafic aux heures de pointe, leur modèle se base sur l'augmentation de trafic : plus les gens regardent leur contenu, plus ces fournisseurs se rémunèrent et plus nous-mêmes sommes condamnés à investir. Imaginez la situation pour les petits opérateurs, y compris nos concurrents français. Si l'Europe ne nous aide pas en définissant un cadre de négociations avec ces acteurs, l'enjeu est de savoir comment fixer la limite. Même des acteurs comme Microsoft pèsent peu dans le trafic. Nous sommes force de propositions sur ces sujets. La Commission européenne veut instruire le dossier, le commissaire Thierry Breton est motivé. Je ne sous-estime pas la capacité d'influence de ces cinq grands acteurs – tels Netflix, Meta – qui, eux-mêmes, créent des emplois et veulent défendre leur équation économique.

Je remets néanmoins au cœur du débat le sujet du financement et de la souveraineté des infrastructures par opposition à la politique qui a été jusqu'à présent essentiellement axée sur l'enjeu du prix pour le consommateur.

M. Daniel Salmon. – Je souhaite remettre l'humain au cœur de cette question. Je vous avais en effet posé une question sur la RSE : vous vendez d'une certaine manière du temps d'écran qui a beaucoup d'impacts sur la société. Pouvez-vous dire quelques mots sur ce sujet ?

Mme Christel Heydemann. – Vous avez parfaitement raison, nous sommes tout à fait conscients de la nécessité d'éduquer au « numérique responsable ». Ainsi, certaines de nos campagnes de publicité visent à inciter à l'activité plutôt qu'au visionnage d'un écran, à sensibiliser à la question du temps passé sur les écrans, à l'éducation des enfants, au droit à la déconnexion et au bon usage du numérique. Car si nous avons peu de recul sur les impacts du numérique sur l'humain de manière générale, nous en connaissons déjà certains sur les jeunes enfants.

Ces sujets sont fondamentaux pour nous et sont même inscrits dans les statuts de l'entreprise : notre but est de permettre à chacun d'être libre de ses choix.

M. Jean-Pierre Bansard. – Où en est-on depuis la création d'Orange Bank ?

Mme Christel Heydemann. – L'activité d'Orange Bank constitue aujourd'hui un succès, avec plus de 1,4 million de clients en France, ce qui place Orange Bank au rang de troisième banque numérique et mobile en France, et deuxième par sa notoriété. Néanmoins, cette activité n'est pas rentable, ce qui suscite de nombreuses interrogations de la part de nos actionnaires. Cette situation pose donc la question de la capacité pour Orange à tout faire et à financer cette activité.

Dans le cadre de nos réflexions stratégiques, nous nous demandons en quoi Orange Bank diffère-t-elle d'une banque classique ? Le lancement d'Orange Bank a été perçu comme une idée de génie, en raison de la place du *smartphone* aujourd'hui. Son succès tient

en effet à son adaptation aux spécificités de l'opérateur ; nous garderons cet aspect, même si cela ne signifie pas que nous devons tout faire nous-mêmes.

En conclusion, je continuerai à m'insurger contre l'idée qu'Orange Bank est un échec, l'activité n'est tout simplement pas encore rentable.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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 18 janvier 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mme Véronique Bédague, présidente-directrice générale de Nexity

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme Véronique Bédague, présidente-directrice générale du groupe Nexity, à l'occasion d'une audition qui fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

Madame la présidente, sans doute n'est-il pas inutile pour ceux d'entre nous qui ne vous connaissent pas déjà de dire quelques mots sur votre riche parcours, marqué, depuis le début, à la fois par une appétence pour le monde économique et par un attrait pour le service public. Côté économie, vous êtes une ancienne élève de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (Essec). Vous avez été en poste à la direction du budget, au Fonds monétaire international (FMI), et, depuis 2017, vous exercez d'éminentes responsabilités au sein du groupe Nexity jusqu'à prendre la suite d'Alain Dinin comme présidente-directrice générale depuis quelques jours. Je tiens à vous féliciter pour vos nouvelles fonctions. Côté service public, vous êtes une ancienne élève de l'École nationale d'administration (ENA), vous avez été secrétaire générale de la Ville de Paris, puis directrice du cabinet de Manuel Valls lorsque ce dernier était Premier ministre. Malgré vos responsabilités au sein de Nexity, vous poursuivez votre engagement : en 2017, vous avez coprésidé le comité Action publique 2022 sur la réforme de l'État, et, en 2021, vous avez participé à la commission pour la relance de la construction de logements présidée par François Rebsamen. Enfin, depuis quelques semaines, vous avez accepté d'animer avec Christophe Robert, le directeur général de la Fondation Abbé-Pierre, le volet logement du Conseil national de la refondation (CNR). C'est dire si vous êtes qualifiée pour nous faire partager votre vision de la politique du logement, de la ville de demain et du rôle des différents acteurs privés, tels que Nexity, mais aussi publics, notamment l'État ou les collectivités territoriales.

Suivant votre fil LinkedIn, j'ai relevé la synthèse que vous faisiez de votre interview, la semaine passée, sur France Info, et qui me semble bien résumer la situation. Je vous cite : « Je suis toujours frappée par le même constat. Le logement crée un débat passionné, il intéresse les médias parce qu'il est au cœur de la vie de nos concitoyens. Et il

reste pourtant le parent pauvre des politiques publiques. Il faut que la crise soit installée, que les Français n'arrivent plus à se loger et à payer leur facture d'énergie pour que l'État bouge et agisse dans l'urgence. J'en appelle à l'État stratège et planificateur. »

Nous vivons aujourd'hui une grave crise énergétique et écologique : les tensions sur les matières premières et les défis sociaux se multiplient, en matière de pouvoir d'achat notamment. S'y ajoute la capacité de nos concitoyens à se loger dans les zones tendues : les cartes sont rebattues par les dynamiques de marché après le covid-19. Nous comptons sur vous aujourd'hui pour entrer dans cette réflexion stratégique, favoriser l'élaboration d'accords larges entre les acteurs et approfondir le rôle de chacun.

Madame la présidente, je vous cède la parole pour nous faire part de votre vision globale du marché que vous connaissez bien. Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis sur le volet logement du projet de loi de finances, s'exprimera ensuite, avant d'entendre les nombreuses questions de nos collègues.

Mme Véronique Bédague, présidente-directrice générale de Nexity. – Mon parcours au sein de l'État, d'une collectivité territoriale et d'une entreprise, m'a offert l'occasion de disposer de plusieurs regards. Ce matin, j'interviendrai en tant que praticienne du logement s'exprimant sur les politiques publiques.

Nexity rassemble plusieurs métiers. Nous souhaitons devenir un opérateur global de l'immobilier, car nous disposons d'une structure spécifique. Notre premier métier est celui d'aménageur, pour lequel nous disposons de la certification ISO 4001 depuis 2004. Nous sommes aussi un promoteur : nous avons lancé la construction de 20 000 logements neufs ou rénovés. L'année dernière, j'ai participé à l'inauguration de 120 logements neufs au Havre ; en fait, il s'agissait de la rénovation d'une ancienne caserne de pompiers. Nos métiers changent : ainsi, nous sommes de grands transformateurs de parkings en silo voire de bureaux en logements. Nous avons créé une filiale spécialisée dans la transformation de bâtiments existants. Cette philosophie imprègne l'action de l'ensemble du groupe : en 2026, 10 % de notre production sera réalisée à partir de bâtiments existants.

Nexity est également un prestataire de services – il est rare de cumuler ces deux fonctions. Le syndic est un métier complexe. Nous pratiquons aussi la transaction et la location de biens. Nous exploitons des logements destinés à des personnes âgées, notamment au sein du groupe Aegide-Domitys, ou encore des résidences étudiantes ou de « co-living » ; ces activités sont plébiscitées par nos clients. On compte 75 000 logements neufs produits chaque année, sur un stock total de 36 millions : le regard sur les programmes neufs et la rénovation se transforme actuellement.

Alain Dinin était très attaché à la ville inclusive. C'est là un engagement fort du groupe : les logements sociaux comptent pour un tiers de notre production. En accord avec les maires qui le souhaitent, nous créons aussi des pensions de famille. Cette activité n'est pas lucrative pour le groupe : il s'agit de la contribution de Nexity en faveur du logement pour tous. D'ici à 2026, nous aurons ainsi créé 1 000 logements de ce type : cela paraît peu, mais c'est beaucoup pour des personnes à la rue.

Notre fondation, très active, se tourne de plus en plus vers les jeunes. J'ai décidé d'ouvrir l'entreprise aux élèves de troisième devant effectuer un stage. C'est l'occasion pour eux de découvrir nos métiers. Chaque année, quelque 80 jeunes sortent de nos deux centres de formation d'apprentis (CFA) ; ils sont ensuite recrutés au sein de l'entreprise.

J'ai à cœur de multiplier les actions en faveur du développement durable depuis mon arrivée au sein du groupe. Il ne s'agit pas d'une contrainte : c'est bien le chemin dans lequel nous nous sommes engagés en vue de disposer d'un avantage comparatif sur le marché. Nous sommes ainsi le premier promoteur bas-carbone de France. Lors de notre dernière assemblée générale, nous avons adopté une trajectoire ambitieuse : nous visons chaque année une progression de 10 % par rapport à la réglementation environnementale 2020, dite RE2020. Cela dit, il n'est pas toujours facile d'innover. À Lyon, dans le quartier Confluence, nous construisons un immeuble de logements sans chauffage ni climatisation. Pour ce faire, nous avons obtenu un permis d'innover. La réglementation interdit toutefois de vendre un logement sans chauffage : nous avons donc l'obligation de mettre en place une petite installation dans chaque logement, même si, en l'espèce, cela ne servira à rien. À nous de montrer que l'on pourra s'en passer à l'avenir. Je précise que les élus locaux et le préfet nous soutenaient, mais la loi est la loi.

Nous accordons une attention particulière à la protection de la biodiversité. Mais c'est une question complexe. Nous abordons les choses de manière pragmatique et travaillons pour déjà préserver l'existant.

Tous nos collaborateurs sont aussi actionnaires de l'entreprise. Nous bénéficions de la certification *Great Place to work*, ce qui n'est pas si simple pour un groupe de 8 200 personnes. Nous disposons d'une organisation décentralisée, avec 60 patrons présents sur le territoire. Nous favorisons l'innovation et l'initiative au niveau local. En témoigne un projet que j'ai récemment inauguré à Lyon, sur lequel le chef de chantier avait apposé sa patte.

Nexity, ce sont 200 agences sur tout le territoire métropolitain. C'est un réseau très dense.

Mon rêve serait que les maires franchissent le seuil de nos agences pour exprimer des critiques ou formuler des conseils. Pour l'heure, ils n'ont pas ce réflexe, car ils pensent que nos agences ne font que du syndic.

Nos clients sont à 50 % des particuliers et à 50 % des institutionnels. Ces dernières années, on a notamment assisté au retour prudent des assureurs sur le marché de l'immobilier.

Nous avons un problème d'offres actuellement, avec une baisse du nombre de permis de construire. Il y a une vraie réticence de nos concitoyens, donc nous devons nous efforcer de rendre notre offre et la ville dense désirables. Comme le disait François Rebsamen, il faut « réhabiliter l'acte de construire ».

En parallèle, la hausse des taux d'intérêt a entraîné une contraction de la demande. L'incertitude sur la facture énergétique contribue également à différer le choix d'achat. Avec l'inflation, il faut savoir que nos concitoyens ont perdu 7 à 8 mètres carrés en moyenne depuis début 2022. Ajoutez les dernières décisions du Conseil de stabilité financière, qui ont rendu les banques frileuses, et vous aurez toutes les conditions d'un marché en difficulté : - 50 % sur les maisons individuelles au second semestre 2022 ; en ce qui nous concerne, on peut estimer une baisse d'un tiers du marché pour le collectif.

Est-il du devoir de l'État de dire combien il faut de logements et de mener une politique du logement, en coordination avec les collectivités locales ? Pour ma part, je ne crois

pas à la main invisible complète du marché. La question est plutôt : y a-t-il assez de logements en France ? Certains disent que oui, mais, de là où je suis, je constate le contraire. Dans nos agences, depuis le covid, il y a deux fois moins d'offres à la location, alors que les demandes ont été multipliées par 1,5. On a aussi pu assister à un phénomène nouveau l'an dernier : les étudiants ont gardé leur logement pendant l'été, preuve qu'ils anticipaient des problèmes pour se reloger à la rentrée.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Madame Bédague, le rapport CAP 2022 avait fait des propositions particulièrement importantes dans le domaine du logement, dont celle de créer un « statut du bailleur privé », c'est-à-dire d'établir un cadre juridique et fiscal pérenne pour l'investissement locatif privé, un statut que je défends également depuis plusieurs années. En contrepartie, notamment, de la suppression des niches fiscales, serait créé un régime de droit commun unique pour les investisseurs autorisant la déduction des charges de propriété et d'un amortissement, ainsi que l'élargissement du régime du microfoncier. Où en sont ces réflexions, alors que l'on voit bien que le locatif privé est un échelon essentiel du parcours résidentiel et que les déséquilibres entre propriétaires et locataires ou l'attrait pour le meublé de tourisme agissent comme des repoussoirs à la location longue durée ?

Autre élément essentiel à l'heure du « zéro artificialisation nette » (ZAN), la définition d'un objectif de construction neuve. Là aussi, au sein de la commission Rebsamen, dont j'étais membre avec vous, nous avons abouti à des objectifs consensuels. J'ai l'impression que, l'encre à peine sèche, les tenants du « tout rénovation-zéro construction » ont de nouveau pris le dessus. Quel est votre sentiment à ce sujet et comment Nexity fait face aux difficultés de « l'acte de construire » ?

Enfin, concernant le parcours résidentiel, alors que l'État avait suivi une politique de long terme en faveur de l'accession à la propriété, il semble que notre pays ait tourné la page. Pourtant, derrière le rêve d'une maison à soi, il y a une promesse républicaine d'ascension sociale qui, aujourd'hui, est cassée, ce qui produit un sentiment de déclassement. C'est un enjeu politique beaucoup plus important que beaucoup le croient, car se camoufle l'idée à la mode que le partage ou l'usage remplacerait la propriété. Comment abordez-vous cette question ?

Mme Véronique Bédague. – D'abord, pour que nous décidions de construire, il faut des clients. Pour ce qui est des particuliers, je l'ai déjà dit, c'est de plus en plus compliqué. Il faut savoir que l'âge moyen d'accès à la propriété a été repoussé à 37 ans, ce qui, en soi, est un signal.

Se pose ensuite le sujet des investisseurs, qui ont besoin de rentabilité. Or nous avons vu apparaître plusieurs freins.

Premièrement, il y a eu le blocage des loyers. Deuxièmement, les collectivités locales, poussées en cela par les évolutions récentes de la fiscalité locale, ont fortement augmenté les taxes foncières. Troisièmement, l'interdiction de relocation des passoires thermiques par la loi Climat et résilience a entraîné une vraie perturbation sur le marché de la propriété. Les retraités, notamment, tendent à désertier ce marché, effrayés par les 10 000 euros en moyenne de reste à charge pour la rénovation énergétique.

À mon sens, le statut de bailleur privé peut être une réponse. Le sujet a été relancé en novembre dernier par Olivier Klein, ministre de la ville et du logement, dans une interview au journal *Le Parisien*.

Encore une fois, a-t-on besoin de logements dans ce pays ? Certains nous disent qu'il y en a assez et qu'il faut se concentrer sur la rénovation.

En ouverture des travaux du CNR, les représentants de Bercy ont déclaré que nous avons besoin de 250 000 logements neufs par an, quand nous en construisons 375 000. On voudrait nous conduire à considérer qu'il n'y a pas de besoin. Le CNR doit trancher cette question.

Le métier de la rénovation est très différent de celui de la construction, car il nécessite beaucoup plus de capitaux. En effet, il faut acheter dès le début le bien à rénover, alors que, dans la promotion, vous payez au fur et à mesure de la vente des biens, selon le système de la vente en l'état futur d'achèvement (Vefa).

La commission Rebsamen a accompli un travail solide. Ainsi de l'étude rendue par les économistes qu'elle a sollicités sur le sujet des logements vacants : ils ont pu démontrer que le taux de vacance et la durée de celle-ci sont d'autant plus bas que la zone est dense. À l'ouverture du CNR, on m'a cité un taux de 8 % de logements vacants et de 10 % de résidences secondaires ; on ne courrait aucun risque. Le problème récurrent de ces rapports est que l'État, toujours généreux avec le temps des autres, fait travailler des gens brillants, mais fait passer à la trappe la plupart de leurs recommandations. Ainsi, même si quelques mesures intéressantes ont été prises à l'issue de la commission Rebsamen, l'idée centrale – une déclinaison régionale de la politique du logement, avec des contrats territoriaux – a disparu. Et je ne parle même pas du rapport CAP 22 !

J'espère donc évidemment que les propositions qui sortiront du CNR prospéreront davantage. Les réflexions sur le logement regroupent toujours des passionnés ; on retrouve autour de cette table beaucoup de personnes qui avaient participé à la commission Rebsamen, prêtes à s'engager de nouveau pour trouver des solutions.

La vraie question est la suivante : avons-nous besoin de logements supplémentaires ? Cela peut nous aider à faire tourner le stock, car il est toujours délicat de rénover un immeuble occupé. Ensuite, si ce besoin est avéré, l'État a-t-il un rôle à jouer ? Pour ma part, je crois en un État stratège, qui reconnaît les besoins en matière de logement et participe à l'organisation de la réponse, pour que ces logements, nouveaux ou rénovés, soient disponibles dans dix ans.

Concernant la rénovation, j'ai récemment lu une étude selon laquelle 46 % des logements du parc privé d'Île-de-France sont des passoires thermiques. La proportion est énorme ! L'État doit mener une réflexion sur ce problème. Il faut prendre en considération l'impact que peuvent avoir certains autres objectifs fixés par l'État, comme le ZAN et s'organiser en conséquence. Sinon, la répartition des équipements publics entre communes pourra s'avérer très problématique, par exemple. Je travaillais à Matignon pendant les premiers temps de la loi Duflot : le nombre de permis de construire a chuté, cela a eu un grand effet sur l'économie et le moral des Français.

On me dit que tout le monde n'a pas vocation à acheter ; je n'en suis pas si sûre ! Certes, il ne faut pas vendre du rêve et inciter les gens à s'endetter lourdement, mais on ne

peut pas dissuader les jeunes générations d'acheter des biens immobiliers comme nous l'avons fait avant eux !

Mme Viviane Artigalas. – Oui, on a besoin de logements neufs, car la rénovation va nécessiter du temps et de l'argent ; il faut donc un mix entre les deux. Je salue votre partenariat avec CDC Habitat ; vous avez construit 22 000 logements neufs que vous lui avez cédés en bail en l'état futur d'achèvement (Befa). La rénovation, notamment de l'hébergement d'urgence et des pensions de famille, ne représente en revanche qu'une part minimale de ce partenariat. Comptez-vous élargir votre stratégie en la matière ? Vous êtes-vous fixé des objectifs ? Par ailleurs, que pensez-vous du dispositif de seconde vie des bâtiments et de sa viabilité économique ?

Le ministre du logement a évoqué en ouverture du CNR un éventuel encadrement des prix du foncier. À l'occasion du dernier projet de loi de finances, nous avons abordé la fiscalité immobilière ; certains groupes ont proposé un barème progressif plus équitable pour les droits de mutation, ou encore une modification de la logique de la taxation des plus-values visant à lutter contre la spéculation. Quelle analyse faites-vous de ces sujets ?

Mme Véronique Bédague. – La Caisse des dépôts et consignations (CDC), au travers de CDC Habitat, est un partenaire essentiel de Nexity, très exigeant en matière de développement durable. On peut innover avec les bailleurs sociaux ! La CDC joue un important rôle de donneur d'ordre en la matière.

L'encadrement des prix du foncier est un débat récurrent. Seul un ajustement progressif des prix du foncier pourrait aujourd'hui calmer les prix du neuf. En dépit des prédictions, le coût de la construction ne baisse pas, nos marges baissent et nous avons besoin de capital pour les rénovations comme pour le neuf. Celui qui achète du foncier pour du neuf prend un risque majeur, qui doit être rémunéré. Cela dit, il faut une approche globale plutôt que ce qui se fait aujourd'hui ville par ville, pour éviter les inégalités. Certaines municipalités nous ont imposé des prix de sortie, ce qui se répercute tout de suite sur le foncier. Il faut rester raisonnable si l'on veut un immobilier de bonne qualité. J'espère que le prix du foncier va baisser, mais c'est une denrée de plus en plus rare...

Concernant la fiscalité immobilière, nous sommes un secteur très fiscalisé, car facile à taxer. Les prélèvements sont deux fois plus importants que les dépenses et avantages fiscaux engagés par l'État, pourtant déjà très importants.

Quant au dispositif de seconde vie que vous évoquez, j'avoue ne pas bien le connaître, même si Nexity s'en sert sans doute, comme d'outils similaires. En 2026, un logement sur dix que nous produirons sera issu de bâtiments existants. En cinq ans, nous avons changé de regard. Quand nous entamons les discussions avec une municipalité pour un nouveau projet, au vu de la rareté des clairières urbaines, nous cherchons toujours ce qu'il est possible de faire avec l'existant ; ce sont parfois les maires qui nous arrêtent, nous disent qu'ils veulent du neuf. Il ne faut pas être dogmatique, on peut comprendre qu'ils aient parfois envie d'autre chose, pour une entrée de ville par exemple. Les architectes sont de plus en plus prêts à travailler à partir de bâtiments existants, dans une approche culturelle de transformation de grande qualité.

M. Alain Cadec. – La situation actuelle du marché locatif est compliquée. La loi Climat et résilience prévoit l'interdiction progressive de la location des logements les plus énergivores et le gel des loyers des passoires thermiques. Le calendrier proposé pose

d'importantes contraintes économiques, juridiques et techniques ; des aménagements sont imposés à tous les bâtiments, publics ou privés, de notre territoire. L'objectif de neutralité carbone d'ici à 2050 est ambitieux ; nous le partageons. Officiellement, 5,2 millions de résidences principales sont des passoires thermiques. Or le pouvoir d'achat baisse et l'accession des Français à la propriété est freinée par les difficultés d'accès au crédit : il devient plus compliqué d'acheter comme de louer ou de mettre en location. Dès lors, convient-il d'assouplir ces contraintes réglementaires pour débloquer le marché de la location, ou encore d'aider les propriétaires à rénover ? Rappelons que certains héritent de biens dont ils ne peuvent financer la rénovation après les frais de succession.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Pour faciliter l'engagement par les copropriétés des travaux de rénovation énergétique, le Gouvernement envisage de baisser la majorité requise des deux tiers à la moitié des parts. L'objectif est louable, mais ne risque-t-on pas de susciter ainsi le surendettement de certains propriétaires ou la vente forcée de leur bien ?

Nexity collabore avec une société de cautionnement, Garantme, pour offrir des logements aux étudiants de manière garantie. Plusieurs milliers de jeunes Français dont la famille habite à l'étranger reviennent chaque année faire leurs études en France. La moitié rencontre de grandes difficultés pour se loger, les bailleurs privés et institutionnels refusant les garanties fournies par des parents sans revenus en France. Pourrions-nous discuter avec vos équipes pour trouver comment aider ces jeunes ?

Mme Véronique Bédague. – Bien sûr !

M. Bernard Buis. – Mes questions portent sur la régulation du marché immobilier. Vous avez récemment déclaré que le marché de la location est en train de se bloquer. La demande augmente et l'offre se réduit. Comment agir pour débloquer ce marché ? Face à la spéculation, comment le Parlement pourrait-il intervenir pour limiter ce phénomène ?

Mme Véronique Bédague. – Pour les passoires thermiques comme pour le ZAN, c'est moins l'objectif fixé que la mise en œuvre des mesures prévues qui peut s'avérer préoccupante.

Quelque chose a changé en deux ans : dans nos agences, que les clients viennent pour louer ou pour acheter, ils nous demandent toujours, d'emblée, le diagnostic de performance énergétique (DPE) de chaque logement. Les gens refusent d'acheter ou même de louer – alors que le marché est bloqué ! – une passoire thermique, alors même qu'il y a déjà une décote d'environ 6 %, voire 15 % pour une maison individuelle. C'est une vraie préoccupation des Français !

Il est important de mesurer les effets des lois récentes. Dans votre rapport d'information intitulé *Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires*, vous montrez qu'il faudrait être un peu plus raisonnable en la matière, et je partage vos conclusions, mais surtout qu'il faut mesurer les effets des mesures qui ont été prises ! Dans certains territoires, les élus ne peuvent plus rien faire.

Les études d'impact font défaut. D'ailleurs, je serais curieuse de voir ce qui a été mesuré dans l'étude d'impact de la loi Climat et résilience.

Notre parc de logements – nous gérons 700 000 logements – est plus récent et en meilleur état que la moyenne du parc national, mais nous n’avons pas assez pris en compte les passoires thermiques. Le coût de la rénovation de la moitié des logements du marché locatif privé d’Île-de-France est considérable. Or nous ne disposons d’aucune étude mesurant ce phénomène, ce qui est du ressort de l’État.

Les Français redoutent de payer une facture d’énergie beaucoup trop élevée, et sont bien conscients des effets positifs du bouclier tarifaire mis en place par l’État. Il faudra bel et bien s’engager dans cette voie, en planifiant, ou à tout le moins en réfléchissant et en mesurant les effets de nos actions.

L’argent public doit permettre de financer les travaux indispensables. Le dispositif MaPrimeRénov’ nous permet de financer nos études ; ces dernières permettront ensuite de réaliser des travaux au sein des copropriétés. Le problème, c’est que les propriétaires peuvent contester les décisions prises lors de l’assemblée générale de la copropriété, ce qui entrave la réalisation des travaux... Or nombre de nos concitoyens tirent des revenus de leur logement une forme de retraite complémentaire.

Je ne savais pas que les étudiants étrangers avaient plus de mal à se loger que les autres ; si nous pouvons les aider, nous sommes prêts à trouver des solutions – nous sommes pragmatiques, c’est l’avantage d’une entreprise.

Si l’une de nos agences n’est pas en mesure de répondre aux besoins de nos clients, c’est un véritable problème. D’ailleurs, lorsqu’on lit les avis Google relatifs à certaines de nos agences, écrits par des clients déçus de ne pas avoir trouvé un logement, on ne peut que leur donner raison, hélas !

Enfin, de mon point de vue, le marché immobilier n’est pas aussi spéculatif qu’on ne le dit ; je vois surtout des besoins très importants.

M. Henri Cabanel. – Votre activité s’étend-elle aux zones rurales, voire à l’hyper-ruralité, pour reprendre l’expression de notre collègue Alain Bertrand ?

De plus, dans le cadre de la RE2020, quelle est la part du bois utilisée dans la construction de vos logements, et à quel coût ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Pouvez-vous nous expliquer ce que sont les « pensions de famille » ? Et qu’entendez-vous par « faire 10 % de mieux que la RE2020 » ? Par ailleurs, quelles solutions énergétiques de remplacement préconisez-vous ? Je pense notamment aux pompes à chaleur. Quelle est la taille moyenne d’un logement en France, et dans l’Union européenne ? Enfin, avez-vous quantifié les effets de l’objectif ZAN sur vos activités ? Est-ce que cela vous contraint de renoncer à un certain nombre de projets ?

M. Joël Labbé. – Dans plusieurs communes littorales, notamment bretonnes, il est impossible pour les jeunes ménages de louer et encore moins d’accéder à la propriété, alors qu’il y a pléthore de résidences secondaires – la proportion atteint 70 % des habitations dans certaines communes... Or il faut réduire l’utilisation du foncier. Quelles réponses pourraient être apportées ?

Mme Véronique Bédague. – Nous sommes présents dans les territoires ruraux, au travers de nos filiales Esprit village, dont l’équilibre économique est plus complexe.

D'ailleurs, nous avons répondu à la sollicitation de M. Philippe Folliot afin que nous travaillions davantage dans le Tarn, où nous n'étions sans doute pas assez présents.

Nous agissons là où l'on a besoin de nous, nous sommes pragmatiques, et vous le savez, grâce au soutien des élus locaux, nous pouvons accomplir des miracles. D'ailleurs, nos logements ne se situent pas seulement dans les zones métropolitaines, mais également dans les villes secondaires.

Nous sommes le premier producteur de logements et d'immobilier tertiaire en bois à l'échelle nationale. Cela étant dit, il ne faut pas faire du bois l'alpha et l'oméga de la construction – nous n'allons pas construire le ranch de Davy Crockett ! Il ne faut pas négliger les autres matériaux – je pense au béton bas-carbone ou à la pierre crue ; il faut tout simplement choisir celui qui est le plus adapté. Nous explorons également des méthodes de réutilisation des matériaux : dans notre chantier de la porte de Montreuil, l'agence d'architecte mexicaine avec laquelle nous collaborons a proposé de travailler à partir des débris d'un bâtiment. Je ne garantis pas l'équilibre économique d'un tel chantier, mais il faut essayer et apprendre.

Les chantiers en bois ont beaucoup d'avantages – ils sont propres, rapides et efficaces –, même si le prix du bois a beaucoup augmenté, mais il ne faut pas abandonner les autres matériaux pour autant.

Les pensions de famille permettent aux personnes qui vivaient dans la rue d'être accompagnées dans leur transition vers un domicile à eux, ce qui n'est pas aussi évident que l'on pourrait croire. Cette solution est appréciée des maires, car elle est très encadrée – on compte vingt personnes maximum par pension –, et parce qu'elle crée des zones de solidarité entre des populations très diverses.

Lorsque l'on dit que l'on fait « 10 % de mieux que la RE2020 », cela signifie que nous allons 10 % plus vite cette année que le rythme imposé par la RE2020.

La RE2020 nous incite à recourir aux pompes à chaleur, mais d'autres solutions, encore plus simples et adaptables, sont également à explorer, notamment la géothermie.

Nous aménageons, avant l'objectif de ZAN, des lotissements. Ces derniers se trouvent aujourd'hui dans des zones beaucoup plus denses, où les maisons sont plus hautes, plus proches les unes des autres et construites dans des terrains plus petits, ce qui permet d'économiser le foncier. Il est important d'être raisonnable et de construire davantage de logements collectifs que de logements individuels. Pour autant, il faut respecter le souhait des Français de construire un tel logement, ils en ont le droit.

Enfin, la question des résidences secondaires relève de politiques nationales et locales, ce qui dépasse mes compétences de promoteur.

Mme Micheline Jacques. – Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous n'investissez pas en outre-mer ?

Mme Patricia Schillinger. – Est-ce que vous disposez de résidences intergénérationnelles ou mélangeant logement social et locatif libre dans votre parc ? J'ai pu voir que cette cohabitation fonctionnait très bien dans la commune où je vis.

Mme Amel Gacquerre. – Quelles sont, selon vous, les orientations à suivre pour accélérer la rénovation thermique des habitations ?

De plus, vous avez appelé de vos vœux, dans vos récentes interventions, la création d'un ministère de la ville de demain, qui remplacerait le ministère du logement actuel. C'est une idée que j'aime beaucoup : pourriez-vous nous en dire plus ?

Mme Anne Chain-Larché. – Est-ce que Nexity est associée à la construction de gendarmeries – cela concerne nombre de communes rurales ?

Mme Véronique Bédague. – Non, madame Chain-Larché, ce n'est pas le cas, mais nous étudierons l'opportunité de répondre à l'appel d'offres que lancera le ministère de l'intérieur à ce sujet.

Madame Jacques, je ne saurais vous dire pourquoi nous ne sommes pas présents en outre-mer, sans doute est-ce là un héritage. Nous nous déployons là où nous sommes ancrés, car il nous semble important de bien connaître l'environnement local – l'architecture, les entreprises, etc. – pour comprendre le marché du logement.

Les résidences intergénérationnelles fonctionnent extrêmement bien, mais il faut qu'il y ait de l'animation et un projet de gestion qui s'inscrit dans la durée. Au Havre, nous avons une résidence intergénérationnelle qui fonctionne très bien.

Selon moi, dès que nous sommes soutenus par une collectivité territoriale qui porte un projet, nous pouvons faire des miracles.

Le dispositif MaPrimeRénov' permet de financer les premières études, et ainsi de faciliter l'entrée dans le dispositif. Toutefois, le droit des copropriétés étant très compliqué, à la fin, les travaux sont réalisés dans un seul logement, alors même qu'une rénovation globale aurait pu être plus efficace. Pour faire des travaux de rénovation énergétique efficaces, et dépenser raisonnablement l'argent public, il faut encourager les copropriétaires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions de votre intervention.

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

Mardi 24 janvier 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport pour avis de Dominique Estrosi Sassone sur la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Notre commission s’est saisie pour avis de l’intégralité du texte de cette proposition de loi, qui a été déposée par le député Guillaume Kasbarian, président de la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale. Se saisir pour avis de l’intégralité d’un texte – sans qu’aucune disposition soit déléguée au fond à notre commission – est une situation assez inhabituelle. Cela s’explique par l’enchevêtrement des dispositifs concernant le logement avec les questions de droit pénal et de procédure civile d’exécution, qui toutefois prédominent, d’où le renvoi au fond à la commission des lois.

Je remercie chaleureusement André Reichardt, rapporteur au fond pour la commission des lois : nous avons pu croiser nos regards et nos expériences, tout en menant la quasi-totalité des auditions en commun, et, *in fine*, être d’accord sur tout. Certains de nos amendements sont identiques ; d’autres, différents, relèvent de nos compétences respectives, mais tous ont été déposés dans une entente parfaite.

Dans un souci de rééquilibrage face à des procédures inextricables et afin de garantir que « force reste à la loi » devant la violence des squatteurs et des occupations illicites, la proposition de loi opère parfois un rapprochement trop rapide entre les squatteurs et les locataires en difficulté qui ont besoin d’un accompagnement précoce et adapté.

Nous avons accompli un travail de démêlage avec André Reichardt. Pour résumer les choses avec une formule à succès : nous avons voulu être gentils avec les gentils et méchants avec les méchants. Nous souhaitons ainsi être plus stricts contre les squatteurs et les locataires de mauvaise foi abusant des procédures, mais aussi préserver les droits des locataires victimes d’accidents de la vie et leur assurer un meilleur accompagnement social sans en faire porter le poids aux propriétaires.

Il convient d’établir une distinction claire entre squatteurs et locataires en difficulté. Le squat de domicile est un véritable viol de l’intimité. Il doit être réprimé sans faiblesse, mais sans adopter une vision étriquée : un accédant à la propriété ou un attributaire de logement social peut se voir priver de la jouissance de son futur logement, alors qu’il doit en supporter la charge. Ces personnes méritent elles aussi d’être protégées, ce qui n’est pas le cas actuellement.

Aujourd’hui, le phénomène de squat est rare. Depuis l’adoption de la loi du 7 décembre 2020 d’accélération et de simplification de l’action publique (Asap), il est prévu une procédure accélérée permettant le recours à la force publique sous quarante-huit heures en vue d’exécuter une décision d’expulsion. Selon les chiffres qui nous ont été communiqués, il y aurait eu, en 2021, environ 160 saisines des préfets. Pas moins de 70 % des demandes sont acceptées. Pour les autres, le refus s’explique ainsi : soit il ne s’agit pas d’un domicile, soit il est impossible de reloger aussi rapidement des publics fragiles comme des familles avec enfants. Dans la très grande majorité des cas, l’évacuation est acceptée, une fois que le préfet a pris la décision d’expulsion. Il n’y aurait eu qu’environ quarante cas d’intervention effective de la force publique.

Il arrive que les squatteurs soient victimes de réseaux, mais certains activistes, qui proposent de véritables modes d’emploi et encouragent ces pratiques illégales, restent impunis.

Si, heureusement, les squats sont rares, les impayés de loyer représentent un phénomène de masse. Le récent rapport de la Cour des comptes, qui se fonde sur les chiffres

des années 2018 et 2019 – avant la crise sanitaire –, constate environ 500 000 impayés par commandements de payer chaque année, dont environ 140 000 dans le parc social, soit 3,1 % des locataires, et 350 000 dans le parc privé, soit 4,9 % des locataires. Plus d'un tiers de ces impayés débouchent sur 130 000 assignations devant le juge et 120 000 décisions, ce qui signifie que la dette a été acquittée ou qu'une solution amiable a été trouvée dans les autres cas. Sur les 120 000 décisions, on recense 70 000 expulsions fermes et 50 000 expulsions conditionnelles, lorsqu'elles sont assorties d'un échéancier strict de paiement.

Ces décisions d'expulsion se traduisent par 66 000 commandements de quitter les lieux et 33 000 demandes de concours de la force publique, dont seulement 15 000 sont effectivement appliquées.

Cette simple énumération montre, heureusement, que beaucoup de situations se résolvent sans finalement recourir à la force publique. En outre, la procédure est complexe : elle nécessite de nombreux actes, tant du propriétaire que des juges. Enfin, elle est susceptible d'être particulièrement longue : on évoque souvent une durée de vingt-quatre à trente-six mois, mais ce n'est pas toujours le cas.

Il convient de bien distinguer les deux parties de la procédure. Le premier volet, d'une durée maximale de trois ans, offre au locataire un délai suspensif, qui s'arrête au premier incident de paiement, afin que celui-ci puisse apurer sa dette. Il y va de l'intérêt réciproque des parties : le locataire se met en règle et garde son logement tandis que le propriétaire recouvre l'intégralité des sommes qui lui sont dues. Le second volet intervient après la décision d'expulsion : le juge peut de nouveau accorder des délais jusqu'à trois ans. Quant à lui, le préfet peut atermoyer ou refuser le concours de la force publique. La situation est alors bloquée : le locataire n'a plus vraiment intérêt à payer et c'est le propriétaire qui supporte indûment l'incapacité de l'État à reloger le ménage en difficulté ou à faire respecter la loi.

Le squat et les impayés de loyer sont des situations très différentes. Ce texte vise à définir des sanctions pénales lorsqu'un logement est occupé de manière illicite ou lorsque l'occupation illicite d'un logement ou lorsqu'une décision de justice définitive et exécutoire a été rendue. Il tend à sanctionner plus fortement le squat, la propagande en faveur du squat et le fait de se dire faussement propriétaire d'un bien pour le louer à des personnes qui se retrouvent involontairement en situation de squat. Il étend la procédure d'expulsion administrative sous quarante-huit heures à tous les logements, que ceux-ci soient meublés ou non : sont ainsi concernés les futurs domiciles, afin de prendre en compte les cas de squat d'un bien dans lequel le locataire ou le propriétaire n'a pas encore emménagé. À Paris, environ un quart des demandes d'expulsion émanent de locataires.

En outre, la proposition de loi précise et étend la notion de domicile, qui, pour l'essentiel, sert de base à cette procédure.

Elle instaure une exonération de la responsabilité civile du propriétaire et de son obligation d'entretien du bien en cas d'occupation illicite.

En dehors du squat, le texte tend à pérenniser le dispositif expérimental d'occupation temporaire des logements créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle. Celui-ci a été prolongé par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan). C'est un dispositif gagnant-gagnant : celui-ci protège du squat des locaux professionnels ou

d'habitation grâce à l'occupation temporaire accordée à des personnes en mobilité professionnelle, géographique ou familiale et à des personnes en difficulté. La durée de l'hébergement s'élève à dix-huit mois au maximum. Cette activité est soit assurée par des entreprises privées – deux d'entre elles sont agréées actuellement – soit par des associations d'insertion, comme Emmaüs.

Enfin, la proposition de loi vise à réduire les délais des procédures en cas d'impayé en généralisant la clause résolutoire dans les baux, en supprimant certains pouvoirs d'intervention d'office des juges et en diminuant certains délais minimaux dans la première phase visant à la résorption de la dette locative. Elle tend également à réduire les délais pouvant être accordés après la décision d'expulsion, en les faisant passer de trois ans à un an au maximum, voire de les supprimer lorsque le locataire est jugé de mauvaise foi.

Avec André Reichardt, nous estimons que la proposition de loi comporte des dispositions utiles. D'autres méritent toutefois d'être corrigées ou complétées.

Nous approuvons sans réserve les mesures contre le squat. Celles-ci sont d'ailleurs partiellement issues de la proposition de loi que j'avais déposée et qui a été votée par le Sénat le 19 janvier 2021. Mais que de temps perdu ! Si le Gouvernement avait inscrit mon texte à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, la loi serait déjà appliquée.

Nous approuvons également l'objectif général d'accélération des procédures du contentieux de l'impayé et de l'expulsion. Ce contentieux décourage les propriétaires d'investir et de proposer des logements à la location de longue durée pour lui préférer des meublés de tourisme par exemple. Or les locations de longue durée sont nécessaires pour répondre à la crise du logement. Cette protection exagérée se retourne donc contre les locataires et se traduit par une pénurie de logements à louer.

J'en viens aux modifications importantes que nous proposons pour ce texte.

Comme je l'avais fait dans le cadre de ma proposition de loi, nous opérons une distinction stricte entre les squatteurs et les locataires en difficulté, alors que les formulations retenues par l'Assemblée nationale pouvaient faire craindre un amalgame.

Outre les précisions juridiques qu'il convient d'apporter à l'article 2, ce dernier devrait inclure les apports du texte voté par le Sénat, notamment les possibilités d'action des ayants droit et l'aide de l'État à la victime du squat pour prouver qu'il s'agit de son domicile. Très souvent, le propriétaire n'est pas en capacité de le prouver : cette tâche devrait incomber à l'État.

À l'article 2 *bis*, nous approuvons le principe de l'exonération de responsabilité du propriétaire en cas d'occupation illicite, mais nous voulons la réserver aux propriétaires de bonne foi et éviter absolument que des marchands de sommeil ne cherchent à utiliser ce dispositif.

À l'article 2 *ter*, nous approuvons le principe de la pérennisation du dispositif de logement intérimaire, mais nous voulons protéger son développement en empêchant toute requalification en bail classique, ce qui retirerait alors tout intérêt à cette solution bénéfique pour tous.

En matière de procédure d'impayé et d'expulsion, nous pensons qu'il est contraire au droit à un procès équitable de soumettre un certain nombre de décisions à des demandes

des locataires, car ceux-ci sont peu conscients de leurs droits, sont peu présents à l'audience et bénéficient peu de l'aide juridictionnelle. Dès lors, soumettre l'échéancier d'apurement de la dette à la demande du locataire alors que celui-ci pourrait figurer dans le diagnostic social et financier (DSF) ou être proposé par le propriétaire lui-même est contreproductif. De même, il n'est guère concevable d'empêcher le juge de vérifier le montant de la dette locative. Celui-ci doit aussi pouvoir s'assurer que le logement respecte bien les conditions de décence. Certes, je comprends la volonté de responsabiliser le locataire, mais cette amélioration passera davantage par un accompagnement social adéquat que par une réduction de ses droits.

Nous souhaitons également sécuriser pour le propriétaire les exigences de la période pendant laquelle la poursuite du bail est suspendue au respect de l'échéancier fixé par le juge et qui pourrait, en l'état du droit, faire l'objet d'une cassation selon les informations que nous avons recueillies.

Si nous approuvons la réduction des délais une fois la décision d'expulsion prise contre les locataires de mauvaise foi, nous pensons qu'il est contreproductif de réduire trop drastiquement la période durant laquelle la majeure partie des impayés se résolvent, c'est-à-dire entre le commandement de payer et l'assignation. Les acteurs du secteur considèrent qu'un délai de six semaines – plutôt que quatre, comme l'a voté l'Assemblée nationale, et au lieu de deux, comme la loi le prévoit actuellement – semble être la durée minimale à respecter.

Je souhaite également que l'on puisse progresser en matière d'indemnisation des bailleurs privés lorsque le concours de la force publique pour recouvrer leur bien leur est refusé. Aujourd'hui, seulement 50 % d'entre eux seraient indemnisés – et encore partiellement. L'article 40 de la Constitution m'empêche d'aller aussi loin que je le souhaiterais : j'estime que cette indemnisation devrait être intégrale et automatique. Je vous propose cependant de confier à un décret le soin d'en définir les modalités, ce qui permettra de sortir du maquis de la jurisprudence et des pratiques variant selon les préfectures.

Enfin, et c'est pour moi un point très important, j'ai voulu améliorer la prévention des expulsions. Le rapport de Nicolas Démoulin, alors député, et celui de la Cour des comptes montrent que la prévention n'est pas assez précoce, que les services sociaux n'ont pas assez de temps pour réaliser les diagnostics sociaux et financiers et que les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) ne disposent pas de moyens suffisants pour mener à bien leur action. Après mes échanges avec l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) et son réseau départemental des agences départementales d'information sur le logement (Adil), avec la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), ainsi qu'avec les commissaires de justice et d'autres acteurs du secteur, je propose d'avancer d'un à trois mois, selon le département, le seuil à partir duquel un commandement de payer est transmis aux Ccapex, soit à partir de deux mois d'impayé.

En outre, je suggère d'avancer d'autant le moment à partir duquel un DSF doit être mené : sa durée sera ainsi augmentée de 50 %, et passerait de deux à trois mois. Aujourd'hui, le DSF n'est réalisé que pour un tiers des audiences. Pourtant, sans cet outil, comment accompagner sérieusement les locataires en difficulté ?

Je propose également de renforcer les moyens des Ccapex, *via* un nouveau chapitre consacré à l'amélioration de l'accompagnement social des locataires en difficulté.

Les métropoles, qui gèrent les Fonds de solidarité pour le logement (FSL) doivent s'impliquer davantage. Les Ccapex doivent être en mesure de mobiliser les aides, de déclencher des mesures d'accompagnement social personnalisé (Masp) de niveau 3 et de pouvoir s'assurer du versement des aides personnelles au logement (APL) si les ménages en ont besoin. Plus largement, les informations doivent leur être transmises tout au long de la procédure, afin qu'elles puissent mener à bien leur action préventive et éviter qu'un ménage ne se retrouve à la rue. Ainsi, lors de la transmission du commandement de payer, les commissaires de justice pourront désormais transmettre aux Ccapex les coordonnées des locataires dont ils disposent. Cela leur est aujourd'hui interdit en raison du secret professionnel : bien souvent, les services sociaux ne disposent pas de l'information et ne peuvent pas joindre facilement les locataires en difficulté. Cela représente une avancée réelle.

Tout en renforçant le volet contre le squat et en luttant contre l'usage dilatoire des procédures par des locataires de mauvaise foi, j'entends établir une distinction nette entre squatteurs et locataires en difficulté en reprenant le contenu du texte déjà voté par le Sénat. De plus, je souhaite favoriser le développement du dispositif de logement intérimaire ou intercalaire, qui constitue aujourd'hui une possibilité légale d'occuper des locaux vacants ou sans destination immédiate au bénéfice des personnes en difficulté ou de celles qui sont en mobilité géographique. Enfin, je veux débloquent la prévention précoce des impayés de loyer et améliorer les outils d'accompagnement social sans allonger les procédures au détriment des propriétaires.

J'espère que la commission des lois adoptera ce texte, dont l'équilibre diffère de celui qui a été transmis par l'Assemblée nationale. Nos principes de justice, d'humanisme et de respect de la propriété privée et des fruits du travail sont respectés.

M. Bernard Buis. – Je salue cette proposition de loi, qui s'inscrit dans le prolongement de la loi Asap de 2020 et dont notre groupe a souhaité l'inscription à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée. Le squat et les impayés à répétition ne sont plus un phénomène marginal ; leurs conséquences sont désastreuses pour les petits propriétaires. Certaines dispositions font écho à la proposition de loi déposée par notre rapporteur.

Avec ce texte empreint de bon sens, on cherche à rééquilibrer les forces, en renforçant l'arsenal juridique et en réduisant certains délais de procédure judiciaire. Dans un contexte de crise locative, on sécurise la vie des petits propriétaires, qu'il convient de rassurer.

À l'issue des débats à l'AN, marqués par un esprit de compromis entre groupes politiques, nous souhaitons apporter quelques modifications pour gagner en équilibre et ne pas tomber dans des travers idéologiques entre riches propriétaires et locataires mal logés. Ainsi, nous souhaitons un geste envers les locataires de bonne foi, qui doivent être effectivement informés par le préfet de leur droit à demander au juge de leur accorder des délais de paiement. Le juge pourra aussi suspendre la résiliation du bail si le locataire est de bonne foi. Ne stigmatisons pas les locataires en grande difficulté économique en les assimilant à des squatteurs.

M. Daniel Salmon. – Je salue le travail du rapporteur. Il est difficile de trouver un équilibre entre propriétaires et locataires. On se focalise sur des faits divers. Or environ 120 à 170 squats ont fait l'objet d'une procédure judiciaire. Il faut donc séparer le problème des squats et celui des loyers impayés.

Madame la rapporteur, vous avez parlé d'humanisme : le droit de la propriété ne doit pas supplanter tous les autres droits sociaux. Le juge doit conserver sa liberté d'interprétation.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne nous convient pas, car il rompt les équilibres institués au fil du temps. Nous examinerons avec attention les amendements qui nous semblent aller dans le bon sens. Ne criminalisons pas les squats, car le nombre de sans-abri et de logements insalubres va croissant. Soyons également vigilants contre les marchands de sommeil.

M. Fabien Gay. – Je salue moi aussi le travail du rapporteur, même si j'estime que ce texte confond les courgettes avec les tomates. Il existe des problèmes liés aux squats et d'autres aux impayés ; or ce sont des choses très différentes. Certains faits très médiatisés sont certes insupportables, mais ils sont limités : madame la rapporteur, vous avez évoqué quarante-deux situations de ce type, qu'il convient de rapporter aux 500 000 cas d'impayés.

Cela étant, pourquoi assimiler les locaux non meublés et non habités à des domiciles ? Dans notre pays, qui compte 300 000 sans domicile fixe (SDF), certains locaux d'entreprise sont inutilisés depuis des années. Le télétravail va encore accentuer le phénomène, alors même qu'à rebours de l'histoire l'on continue de construire des immeubles de bureaux. Sur ce point, nous ne sommes pas d'accord avec Mme la rapporteur pour avis.

Au sujet des marchands de sommeil, nous sommes également en désaccord avec ce qui nous est proposé : aujourd'hui, les intéressés encourent cinq ans d'emprisonnement, contre trois ans dans le texte qui nous a été transmis.

Les loyers impayés sont une problématique difficile. La précarité liée au logement est révélatrice d'une précarité beaucoup plus large, qu'il s'agisse de l'énergie ou du travail. Si l'on ne paye plus son loyer, c'est bien souvent parce que l'on a atteint la dernière extrémité.

Il faut s'interroger sur notre projet de société : s'agit-il de jeter toujours plus de personnes à la rue ? Bien sûr que non.

Nous nous opposerons à cette proposition de loi, malgré les quelques mesures de bon sens défendues par Mme la rapporteur pour avis. En effet, nous sommes radicalement contre la philosophie de ce texte, qui mélange trop de sujets et finit par rater sa cible. Les associations de locataires le disent elles-mêmes et nous devrions les écouter davantage.

M. Denis Bouad. – Mme la rapporteur pour avis l'a dit clairement : il faut distinguer le squat, qui exige des mesures spécifiques, et les problèmes de précarité.

Je suis moi aussi soucieux de la situation des bailleurs privés, qui investissent notamment pour préparer leur retraite, lorsqu'ils sont victimes de locataires indélicats.

Parmi les locataires, il faut faire la part des mauvais payeurs et celle des personnes en difficulté financière. Pour ce qui concerne ces dernières, il faut que les services sociaux puissent travailler dans de bonnes conditions, ce qui suppose de ne pas réduire excessivement leurs délais d'intervention.

La principale difficulté, aujourd'hui, c'est bien la politique du Gouvernement en matière de logement social ; c'est le manque général de logements que subit notre pays.

Comme M. Gay, je pourrai soutenir certains amendements, mais je m'opposerai à plusieurs autres.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Monsieur Buis, je vous invite à examiner attentivement nos amendements : leurs dispositions vont encore plus loin que ce que vous envisagez.

Monsieur Salmon, il y a certes peu de squats en France, mais il faut avoir conscience du traumatisme que ces derniers provoquent. Force doit rester à la loi. On se souvient de l'affaire de Théoule-sur-Mer, à l'été 2020, qui avait été extrêmement médiatisée et à la suite de laquelle j'avais présenté ma propre proposition de loi. Face à de telles situations, nous devons nous montrer intraitables. Certes, la construction de logements n'a jamais été si faible dans notre pays ; mais ce n'est pas aux propriétaires de supporter à la place de l'État la charge du mal-logement, que notre assemblée dénonce à une grande majorité.

Monsieur Gay, ce n'est pas parce qu'un bureau est vide que l'on peut y entrer impunément. Le logement intérimaire-intercalaire, expérimenté en vertu de la loi Élan, me semble bon, et je me réjouis que nos collègues députés aient décidé de le pérenniser. C'est un dispositif gagnant-gagnant, permettant de recourir à des sociétés privées agréées par l'État, ou à des associations, pour des logements qui ne sont pas tout de suite destinés à un usage précis. Emmaüs développe ainsi des partenariats très féconds avec la ville de Nantes, pour installer des personnes dans des locaux vides en toute légalité et pour une durée clairement définie. Désormais, les promoteurs viennent même voir Emmaüs directement. C'est aussi une solution de logement pour des personnes devant accomplir une mobilité professionnelle de courte durée. Ces conventions d'occupation, qui ne sauraient être transformées en baux classiques, méritent d'être développées.

Monsieur Bouad, à la différence de l'Assemblée nationale, nous faisons clairement la différence entre squatteurs et locataires défaillants. D'ailleurs, ma proposition de loi établissait elle aussi cette distinction. Aujourd'hui, les services sociaux ne travaillent pas dans de bonnes conditions : c'est précisément pourquoi, par mes amendements, j'entends prévenir de manière plus précoce les impayés de loyers. Cette solution, qui est la plus efficace, va dans l'intérêt de tout le monde. Il faut mieux accompagner socialement les locataires qui font face à un accident de la vie tout en donnant davantage de moyens d'action aux Ccapex.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Présenté avec André Reichardt, l'amendement COM-52 s'inspire des dispositions de ma proposition de loi, adoptée par le Sénat en janvier 2021. Il faut éviter que la sanction pénale proposée ne puisse s'appliquer à des locataires défaillants. Il s'agit aussi de sanctionner pénalement le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile, au nom du respect du droit à la propriété privée.

L'amendement COM-52 est adopté.

Article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-53 est lui aussi présenté de concert avec André Reichardt.

L'article 2 revient sur la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet, prévue à l'article 38 de la loi de 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Dalo).

À mon sens, la rédaction transmise par l'Assemblée nationale pose problème : elle pourrait être interprétée comme autorisant le recours à cette procédure pour obtenir l'évacuation d'un locataire défaillant. Cet amendement vise donc à substituer au dispositif adopté par l'Assemblée nationale les mesures adoptées par le Sénat en janvier 2021 au titre de ma proposition de loi.

Tout d'abord, le champ d'application de l'article 38 serait étendu au squat d'un local d'habitation, alors qu'il ne s'applique actuellement qu'au squat d'un domicile. Deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou aussitôt après l'achèvement de la construction, avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager. Cette question peut sembler anecdotique ; mais, aujourd'hui, il y a bien un trou dans la raquette. Un logement peut être squatté sitôt construit, avant même que le propriétaire ou le locataire n'ait emménagé.

Ensuite, lorsque le propriétaire ne peut apporter la preuve de son droit en raison du squat, il reviendrait au préfet de s'adresser à l'administration fiscale pour établir ce droit.

Enfin, le délai laissé au préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux serait réduit de quarante-huit à vingt-quatre heures : ce serait le moyen d'apporter une réponse plus rapide à des situations qui plongent certaines familles dans de graves difficultés.

L'amendement COM-53 est adopté.

Article 2 bis (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-54 a pour objet d'exclure du dispositif de l'article 2 bis les propriétaires bailleurs hébergeant dans un logement indigne des personnes dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou leur sont connus, et ce en vue d'empêcher les marchands de sommeil de profiter indûment d'une exonération destinée à protéger les propriétaires de bonne foi.

Cette mesure conforterait les dispositions votées par le Sénat à l'article 190 de la loi Élan, qui sont un acquis important pour renforcer la lutte contre le logement indigne.

L'amendement COM-54 est adopté.

Article 2 ter (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-55 a pour objet de sécuriser le dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants. Il permettrait de lever le risque de requalification des contrats de résidence temporaire, conclus en conformité avec les dispositions de l'article 29 de la

loi Élan, en baux d'habitation soumis à la loi du 6 juillet 1989 qui régit les rapports entre bailleurs et locataires.

Il s'agit d'une précision qui ne change ni le droit existant ni la nature des conventions d'occupation, mais qui est de nature à inciter les propriétaires de logements temporairement vacants à les affecter au logement temporaire plutôt qu'à les laisser vides, sans risquer que le contrat de résidence temporaire ne soit requalifié en bail classique.

L'amendement COM-55 est adopté.

Article 4

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'article 4 subordonne à une demande expresse du locataire l'octroi par le juge d'une expulsion conditionnelle et la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et du caractère décent du logement. Il est pourtant dans l'intérêt aussi bien du locataire que du bailleur que les rapports locatifs soient maintenus lorsque le locataire peut acquitter sa dette locative.

Selon les chiffres fournis par l'Anil, seuls 38 % des audiences pour impayé de loyers ont lieu en présence des locataires défaillants, ces publics ne maîtrisant souvent pas le vocabulaire juridique et l'échéancier des procédures judiciaires. Par conséquent, le fait de conditionner l'octroi de délais de paiement à une demande du locataire pourrait être contreproductif par rapport à l'objectif affiché d'une « responsabilisation du locataire ».

L'article 4, dans sa rédaction actuelle, aurait pour conséquence d'empêcher le juge de se saisir d'office d'un DSF mentionnant un échéancier viable d'apurement de la dette ou d'un échéancier proposé par le propriétaire lorsqu'aucune demande du locataire n'est formalisée, ce qui va à l'encontre des intérêts du bailleur si ce dernier souhaite obtenir le remboursement des loyers impayés.

C'est pourquoi l'amendement COM-56 tend à maintenir la possibilité pour le juge d'accorder d'office un délai de paiement au locataire « en situation de régler sa dette locative », et à préserver la faculté dont il dispose de vérifier d'office « tout élément constitutif de la dette locative ».

En outre, afin de lutter contre l'habitat insalubre, les marchands de sommeil et l'indécence énergétique, cet amendement maintient la faculté pour le juge de vérifier d'office le respect du caractère décent du logement.

L'amendement COM-56 est adopté.

Article 5

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'article 5 réduit de deux à un mois le délai légal minimal entre la délivrance d'un commandement de payer et la possibilité d'assigner en justice un locataire défaillant.

Or, aujourd'hui, deux tiers environ des situations litigieuses sont réglées de façon amiable avant que ne soit ouverte une procédure judiciaire. Un raccourcissement trop important du délai légal minimal entre la délivrance du commandement de payer et l'assignation en justice risquerait donc de judiciariser et, partant, de complexifier des situations pour lesquelles des solutions amiables peuvent être aisément trouvées.

Par conséquent, l'amendement COM-57 tend à diminuer l'ampleur de la réduction de ce délai minimal légal, le faisant passer à six semaines contre un mois dans le texte transmis au Sénat et deux mois dans le droit en vigueur. Je rappelle à cet égard que l'Anil évalue à cinq semaines le délai minimal de traitement d'un commandement de payer par les agences départementales d'information sur le logement.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a souhaité favoriser le signalement et le traitement précoce des situations d'impayés. Cependant, il n'est ni réaliste, ni financièrement soutenable, ni très utile d'envisager la transmission de près de 500 000 commandements de payer aux Ccapex, et de réaliser autant de DSF, même simplifiés, en un mois – pour un coût évalué à environ 250 euros l'unité –, puis de recommencer cette procédure entre l'assignation et l'audience, alors même qu'aujourd'hui de tels diagnostics n'existent que pour 30 % des audiences.

C'est pourquoi l'amendement COM-58 rect. vise à fixer le seuil de transmission des commandements de payer à deux mois d'ancienneté d'impayé ou du montant de la dette locative – contre trois à six mois aujourd'hui –, seuil estimé pertinent tant par l'Anil que par la Dihal pour caractériser une situation justifiant une prise en charge, et à permettre la réalisation des DSF dès ce stade.

Ainsi, les situations d'impayés seront traitées plus précocement – entre un et quatre mois plus tôt –, et les services sociaux disposeront de trois mois, au lieu de deux aujourd'hui, pour réaliser le DSF, ce qui devrait conduire à ce qu'un beaucoup plus grand nombre de ces diagnostics soit réalisé en vue de l'audience.

Enfin, l'amendement prévoit que les commissaires de justice devront transmettre à ce stade de la procédure les coordonnées et les informations socioéconomiques sur le locataire qu'ils auront pu recueillir.

L'amendement COM-58 rect. est adopté.

Après l'article 5

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-59, qui vise à créer un chapitre III consacré au renforcement de l'accompagnement des locataires en difficulté, a pour objet d'améliorer les capacités des bailleurs à obtenir une reprise rapide du paiement de leur loyer et un apurement de leur créance locative, en renforçant les moyens des Ccapex et en leur permettant d'agir le plus en amont possible tout au long de la procédure.

Il prévoit une réécriture complète de l'article 7-2 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, en incluant les métropoles dans la coprésidence des Ccapex, et ce afin d'améliorer les possibilités d'apurement des dettes locatives à travers la mobilisation du fonds de solidarité pour le logement dont elles assurent désormais la gestion sur leur territoire, en rendant ces Ccapex décisionnaires en matière de maintien ou de suspension des allocations logement en cas d'impayés locatifs, après avis consultatif de la caisse d'allocations familiales compétente, en optimisant l'orientation des situations d'impayés locatifs auprès des différents dispositifs d'apurement de la dette, d'accompagnement budgétaire des locataires et de relogement, en assurant l'information

complète des Ccapex, notamment à travers le logiciel « EXPLOC », lors des différentes étapes clés de la procédure et, enfin, en diminuant les risques en matière de protection des données personnelles liés à la transmission d'informations des Ccapex aux opérateurs réalisant les DSF au stade de l'assignation.

L'amendement COM-59 portant article additionnel est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-60 a pour objet d'améliorer la capacité des bailleurs à obtenir une reprise rapide du paiement de leur loyer et un apurement de leur créance locative, en permettant aux Ccapex de déclencher une procédure de placement en quasi-tutelle du locataire lorsque les impayés de loyers résultent de difficultés de gestion. Le représentant de l'État et les Ccapex disposeraient de la possibilité de demander au juge la mise en place d'une Masp de niveau 3 afin, notamment, de procéder au versement direct des prestations sociales du locataire sur le compte du bailleur.

L'amendement COM-60 portant article additionnel est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Aujourd'hui, en cas de refus du concours de la force publique par le préfet pour exécuter une mesure d'expulsion contre un locataire, le propriétaire a théoriquement droit à une indemnisation par l'État.

Mais cette procédure supplémentaire est complexe et aléatoire si bien que de nombreux propriétaires renoncent à y recourir. Les règles sont en effet appliquées différemment selon les préfetures, en vertu d'une importante jurisprudence portant notamment sur la période éligible et le montant de l'indemnité.

Le rapport de notre collègue député Nicolas Démoulin sur la prévention des expulsions indiquait que « par ignorance, ou pour ne pas avoir à engager une ultime requête auprès des services préfectoraux, ou par voie judiciaire, seuls 53,8 % des propriétaires [faisaient] une demande d'indemnisation ». Il proposait donc de la systématiser en appelant à mettre fin aux pratiques de négociation des indemnités dues aux bailleurs par les préfets.

À défaut de pouvoir instaurer une forme d'automaticité, du fait de l'article 40 de la Constitution, l'amendement COM-61 prévoit une clarification des règles d'indemnisation des propriétaires par un décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-61 portant article additionnel est adopté.

La réunion est close à 10 h 40.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous sommes réunis aujourd’hui pour examiner le rapport de Martine Berthet sur la proposition de loi visant à régulariser le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Bas-Chablais, déposée il y a quelques mois par nos collègues Cyril Pellevat et Sylviane Noël, que je salue.

Mme Martine Berthet, rapporteure. – Au risque d’anticiper peut être les échanges que nous aurons dans quelques instants, je souhaiterais dire, tout d’abord, que je comprends les interrogations que la démarche de ce texte peut susciter chez nous, parlementaires. D’abord, parce qu’il traite d’un cas bien délimité, celui d’un projet précis et de collectivités identifiées. D’autre part, car son intitulé, qui parle de « régularisation » d’un plan local d’urbanisme, peut prêter à confusion sur l’objectif réel poursuivi par le texte.

Je souhaite répondre d’emblée à ces deux remarques, avant de rentrer dans les détails. D’une part, je rappelle qu’il est fréquent que nous traitions de mesures qui visent à régler des cas spécifiques, dans tous les domaines de la loi : je pense par exemple à une proposition de loi que nous avons examinée en 2019, qui traitait spécifiquement de la Clairette de Die ; aux règles spécifiques pour les aménagements des jeux Olympiques ou du Grand Paris ; aux délais supplémentaires accordés pour l’élaboration des PLUi métropolitains ou parisiens ; ou encore à des dérogations individuelles à la loi Littoral pour des projets précis d’équipements publics... Il est rare, mais pas inédit, que la loi traite parfois de cas spécifiques.

D’autre part, ce texte ne vise pas à « corriger » un document d’urbanisme, en ce qu’il serait fautif ou illégal, ni à imposer un projet d’État à une collectivité. Il vise en fait à résoudre une difficulté de coordination dans le temps des procédures d’urbanisme, qui a abouti à une situation de blocage, tout cela résultant en premier lieu de la complexité du droit de l’urbanisme.

Je pense que tous ici, en tant qu’élus, nous mesurons bien cette complexité : nous savons les contraintes et le degré de précision qui s’appliquent à l’élaboration d’un plan local d’urbanisme (PLU), sans parler d’un PLUi. Nous savons aussi que les documents d’urbanisme s’inscrivent dans le temps long, alors que les projets naissent et évoluent bien plus vite. En se cachant derrière ces complexités, faut-il laisser péricliter un projet d’intérêt général, par ailleurs validé à tous les niveaux ? C’est la question qui se pose à nous aujourd’hui.

En 2015, des études ont été lancées en Haute-Savoie pour concrétiser un projet discuté de longue date : la réalisation du dernier tronçon d’une liaison routière 2x2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains, sur le tracé de l’axe entre Annemasse et Thonon-les-Bains. Après étude d’impact, autorisation environnementale, enquête publique et décret en Conseil d’État, ce projet a fait l’objet d’une déclaration d’utilité publique (DUP). Cette DUP de

décembre 2019, qui a définitivement autorisé le projet, est aujourd'hui purgée de tout recours. Comme le permet le droit, et avec l'accord des communes concernées, la DUP a prévu la mise en compatibilité de dix PLU, afin qu'ils intègrent le projet routier.

Mais en parallèle, la communauté de communes concernée par le projet avait prescrit l'élaboration d'un PLUi, finalement adopté en février 2020. Il n'avait pas pu être inclus dans la DUP portant mise en compatibilité, puisqu'il n'existait pas encore... Or, son adoption a « écrasé » les PLU précédents, qui avaient, eux, bien été modifiés. Vous voyez que je vous ai dit la vérité sur la complexité des procédures...

En l'état, le projet routier, malgré sa validation par le public, par l'État, par l'autorité environnementale et par les collectivités, se retrouve donc contraire au nouveau PLUi, ce qui bloque sa réalisation.

Le texte qui nous est soumis vise à réparer cet oubli de coordination, en appliquant la DUP, prise en 2019 pour modifier les anciens PLU, au nouveau PLUi. J'insiste : il n'y a aucune modification du projet autoroutier sur le fond, c'est une simple application de la DUP au nouveau document d'urbanisme.

J'en viens à ma position sur ce texte, et à la démarche d'examen qui a été la mienne.

Je l'ai dit, ce texte est inhabituel, et concerne un cas spécifique. Il me semble qu'un procédé dérogatoire comme celui-ci doit rester rare et être bien justifié. J'ai donc voulu passer le projet de loi au « filtre » de plusieurs critères, inspirés de la jurisprudence constitutionnelle sur les validations législatives.

Premièrement, j'ai vérifié que ce texte ne visait pas à faire échec à des décisions déjà prises, à restreindre un droit au recours ou bien à aller à l'encontre des compétences des collectivités territoriales. En d'autres termes, ce projet est-il un texte « aidant », qui vise à résoudre une difficulté, ou un texte qui vient censurer, faire échec à des attentes légitimes ?

Au cours de mes nombreuses auditions, j'ai constaté que l'incompatibilité entre le PLUi du Bas-Chablais et le projet de liaison routière n'était pas l'expression d'une volonté politique de la communauté d'agglomération de faire échec au projet, au contraire.

C'est plutôt une erreur de traduction au sein du document d'un projet anticipé et soutenu de longue date par l'ensemble du territoire. D'ailleurs, l'ensemble des autres documents d'urbanisme du territoire – schémas de cohérence territoriale (ScoT), PLU, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – le prennent déjà en compte et le qualifient de « projet structurant » pour la région.

De plus, et j'insiste sur ce point fondamental, le projet a fait l'objet de l'ensemble des modalités de concertation, de participation du public, d'accord des collectivités et de droit de recours prévues par la loi. Il y a eu enquête publique, et même une concertation publique sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) qui s'est avérée très largement favorable au projet. La déclaration d'utilité publique est aujourd'hui purgée de tout recours, et les quelques contentieux ont été rejetés par la justice.

L'examen de cette proposition de loi n'est donc pas l'occasion de revenir sur le fond du projet, car « le match s'est déjà joué ». La proposition de loi vise non pas à empêcher, mais bien à permettre.

Deuxièmement, j'ai vérifié qu'il n'était pas possible de parvenir à ce même objectif par une méthode alternative, qui ne passe pas par la loi. J'ai ainsi exploré trois pistes.

D'abord, prendre un nouveau décret de DUP, pour mettre en compatibilité le PLUi, est impossible au titre de la jurisprudence du Conseil d'État, car on ne peut pas prendre deux DUP pour un même projet.

Ensuite, faire évoluer le PLUi du Bas-Chablais par les procédures ordinaires serait extrêmement long et coûteux pour la collectivité, pour un bénéfice de fond nul. Il faudrait repasser par une révision lourde, qui durerait au moins trois ans et impliquerait de répéter l'ensemble des étapes (études d'impact, consultations, évaluation environnementale, enquête publique), alors que le projet n'a pas évolué d'un iota depuis lors !

Enfin, attendre l'adoption d'un nouveau PLUi, qui pour les raisons précitées, n'interviendrait aussi que dans plusieurs années.

Ces trois options n'offrent donc pas de solution satisfaisante, soit par impossibilité juridique, soit par impossibilité pratique. La question des délais notamment est centrale, car ils conditionnent la faisabilité du projet. D'une part, car la DUP existante arrivera à son terme en 2029, et il faut que le projet ait été réalisé d'ici là. D'autre part, car la situation actuelle d'engorgement du Bas-Chablais est difficilement tenable.

Troisièmement, et pour finir, j'ai vérifié que le texte répondait à un objectif d'intérêt général.

Il ressort de nos auditions et travaux que la réalisation de cette section à 2x2 voies répond effectivement à deux motifs d'intérêt général :

D'abord, le désenclavement du Bas-Chablais. Ce territoire n'est aujourd'hui desservi par aucune route nationale ni autoroute, à la différence du reste du département. Ce potentiel routier est aujourd'hui bien trop limité au vu du développement économique, touristique et démographique rapide de ce bassin frontalier – avec la deuxième plus forte croissance de la région ! Les maires que nous avons entendus estiment aujourd'hui que ne pas relier le Bas-Chablais reviendrait à créer volontairement un territoire à deux vitesses, entre des zones urbaines dynamiques (Annemasse, Thonon, Genève), et des campagnes délaissées et enclavées, ce qu'ils n'acceptent pas.

Ensuite, le réseau départemental existant atteint ses limites capacitaires, ce qui est source de nuisances et de risques réels. Dans des communes de 4 000 habitants, la départementale traversant le bourg voit passer jusqu'à 22 000 véhicules par jour, dont jusqu'à 10 % de poids lourds... Et le trafic croît fortement, avec un réseau ferroviaire qui est lui aussi déjà saturé. Pour les habitants, c'est source de nuisances sonores et de délais énormes. Pour l'environnement, les heures de bouchons chaque jour entraînent une forte pollution. Surtout, c'est un risque pour la sécurité, avec un trafic démesuré pour des hameaux et des petits bourgs, avec des passages à niveau d'un autre temps.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble des collectivités territoriales et la grande majorité de la population soutiennent ce projet d'intérêt général. Toutes les communes ont

rendu un avis favorable à la DUP. La Commission nationale du débat public (CNDP) a observé que seuls 10 % des participants à la concertation s'y déclaraient défavorables. La justice n'a elle non plus jamais contesté l'intérêt général du projet, à l'occasion des recours.

Je conclus donc, à l'issue de mes travaux, que la mesure portée par ce texte, bien que dérogatoire, se justifie par le fait qu'elle vise à remédier à des difficultés concrètes mettant en danger un projet d'intérêt général, soutenu par les parties prenantes, et qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante à cette solution législative.

Comme je l'ai dit, j'estime que le seul argument selon lequel la méthode législative retenue est dérogatoire ne saurait s'opposer à ce que l'on s'accorde sur une solution permettant à ce projet de se réaliser. La concertation publique a eu lieu, le projet a été validé : il faut maintenant qu'il puisse être mené à bien, car il relève de l'intérêt général. En tant qu'élus des territoires, qui connaissons la complexité parfois ubuesque du droit de l'urbanisme, il me semble que nous pouvons nous retrouver autour de cette conclusion et que nous devons être constructifs et aidants lorsque nous le pouvons.

En conséquence, je vous propose aujourd'hui d'adopter cette proposition de loi sans modification, et donnerai donc un avis défavorable à l'adoption de l'amendement de suppression qui a été déposé et que nous devons examiner aujourd'hui.

Mme Sylviane Noël, auteure de la proposition de loi – La réalisation du dernier tronçon d'une liaison à 2x2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains est vitale pour désenclaver le territoire chablaisien, un territoire en forte croissance démographique. Sa population a crû de 16,5 % en onze ans, passant de 81 000 à 94 000 habitants. Il regroupe plusieurs sites touristiques internationaux – à Thonon-les-Bains, Évian, Morzine-Avoriaz, Châtel, etc. – et compte 215 000 lits touristiques. Cette région accueille aussi des activités économiques de premier plan, comme l'usine d'embouteillage des eaux d'Évian, qui produit 6 millions de bouteilles chaque jour, expédiées par le fer ou la route. Le Chablais est aussi l'interface entre la région de Genève, le canton de Vaud et le Valais.

Le réseau routier est déjà constitué de 2x2 voies en amont, entre le « carrefour des Chasseurs » et Machilly, et en aval, au niveau du contournement de Thonon-les-Bains. Au milieu, le tronçon concerné n'est pas à grand gabarit, alors qu'il supporte un trafic routier très important : certaines communes sont traversées par 22 000 véhicules chaque jour. On ne peut laisser persister un tel trafic sur le réseau routier secondaire. L'explosion récente d'un camion-citerne en zone agglomérée à Fillinges nous rappelle les risques.

C'est pourquoi l'État a décidé de modifier ce tronçon pour le transformer en 2x2 voies, sous concession autoroutière. Il est de bon sens de mener ce projet à son terme. Les procédures sont achevées, tous les recours ont été purgés. Le Conseil d'État a confirmé l'an dernier le rejet de la totalité des recours déposés. Le problème résulte incontestablement d'une erreur liée à un défaut de vigilance de tous les services, dans un contexte d'enchevêtrement des procédures et de mise en place d'une nouvelle intercommunalité. La mesure proposée est bien encadrée. Elle est parfaitement adaptée à ce genre de situation, car il s'agit de réparer une erreur de procédure. Nous avons tous été élus locaux, nous connaissons tous la complexité des procédures administratives inhérentes à la réalisation de ce type d'infrastructures structurantes, des erreurs ou des oublis sont toujours possibles. En l'espèce, la procédure a été menée avec sérieux. Depuis les études préparatoires jusqu'à la concertation, elle a duré une dizaine d'années. J'espère que le Sénat, chambre des territoires, votera ce texte.

M. Daniel Salmon. – Comme nombre d’entre vous, j’ai été surpris par cette proposition de loi dont les objectifs ne sont pas courants pour des textes législatifs. J’ai été élu local et confronté à la problématique des PLU et de leurs révisions. Les règles sont longues et complexes, mais indispensables pour garantir que les projets sont bien conformes aux règles du développement durable et aboutissent à un aménagement équilibré du territoire.

Le projet date de trente ans. Il a subi des aléas et fait l’objet de nombreuses contestations. La déclaration d’utilité publique avait d’ailleurs été invalidée, puis le projet est reparti en 2018. La déclaration d’utilité publique est aujourd’hui purgée de tout recours, dites-vous, et les contentieux ont été rejetés par la justice. Soit, mais le monde a changé et il convient de se réinterroger.

Des erreurs ont été commises, mais il est difficile de savoir à quel niveau. L’autorité environnementale et la sous-préfecture ont formulé des demandes au moment de la réalisation du PLUi ; pourtant le projet autoroutier n’y apparaît pas. Nul ne sait pourquoi. Il est donc surprenant de passer par le Sénat pour combler ces lacunes. C’est pourquoi j’ai déposé un amendement pour supprimer le dispositif de cette proposition de loi, car cette question ne relève pas du Parlement.

M. Bernard Buis. – Nous sommes nombreux à avoir été surpris que le Sénat puisse examiner une telle proposition de loi. La méthode est en effet singulière, car le texte vise à rétablir les effets de la déclaration d’utilité publique quant à la mise en compatibilité des documents d’urbanisme sur le périmètre du PLUi du Bas-Chablais. Ce projet d’autoroute fait l’objet d’un combat acharné entre ses partisans et ses opposants depuis plus de trente ans. Sur le fond, il nous semble que ce projet déclaré d’utilité publique en 2019 doit aboutir. Élu du Diois, région montagneuse, je sais ce que signifie l’enclavement et connais ses conséquences pour ses habitants en termes de mobilité. Si ce projet permet aux habitants du Bas-Chablais de se déplacer plus facilement, nous devons le soutenir. Si nous désapprouvons la méthode, nous voterons ce texte iconoclaste qui vise à réparer un imbroglio administratif.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Dans les années à venir, les difficultés liées à la réalisation des documents d’urbanisme n’iront pas en diminuant, il suffit de songer à la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN). J’espère que ce texte ne créera pas un précédent et que le Parlement ne sera pas encombré par trop de propositions de loi visant à régler des problèmes locaux. Est-ce le rôle du Parlement ? Nous devons être prudents.

Mme Sophie Primas, présidente. – J’ai eu la même réaction que vous. C’est pourquoi Martine Berthet a examiné s’il n’y avait pas d’autres voies pour régler le problème et a vérifié que toutes les étapes de la procédure et de la concertation avaient bien été menées. Il ne saurait être question pour nous de nous prononcer sur le fond, sur l’opportunité des projets locaux et de nous substituer aux élus. Je veillerai à ce que ce genre de proposition de loi demeure exceptionnel. Mais, à travers ce texte, les territoires nous envoient aussi un message subliminal sur la nécessité de revoir les règles d’urbanisme ! Je le répète, il ne s’agit en aucun cas de nous prononcer sur le fond du projet, mais de réparer un oubli. J’ai aussi été élue d’une intercommunalité nouvelle et je sais que des oublis sont toujours possibles dans ce type de contexte.

Mme Martine Berthet, rapporteure. – On ne rencontre pas souvent ce genre de situation, en effet. En l’occurrence, je précise toutefois qu’il ne s’agit pas d’une proposition de loi relevant du régime des validations juridiques, car il n’y a pas d’effets rétroactifs, le texte consiste simplement en une mise en compatibilité des documents d’urbanisme. La CNDP n’a

relevé que 10 % d'avis défavorables lors des enquêtes. L'ensemble des élus du territoire attend ce texte, tant pour des raisons économiques que pour pouvoir sécuriser les centres-bourgs face à l'importance du trafic. Le projet contribuera aussi au désenclavement. Cette proposition de loi est la seule solution. Quant au ZAN, il aura évidemment des effets à l'avenir. En l'occurrence, comme les travaux n'ont pas encore commencé, le projet tombera sous le régime du « ZAN » et devra être comptabilisé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Martine Berthet, rapporteure. – L'amendement COM-1 vise à supprimer l'article. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

Questions diverses

Mme Sophie Primas, présidente. – La commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables s'est tenue hier à l'Assemblée nationale et s'est avérée conclusive. Je tiens à saluer notre rapporteur Patrick Chauvet, qui a conduit les travaux pour notre commission.

Nous avons été soucieux de garantir la neutralité technologique entre les différentes sources d'énergies renouvelables, les différents équipements et les différentes technologies.

Nous voulions également permettre concrètement l'accélération des projets par l'organisation de l'État, les simplifications réglementaires, le financement des actions et la résolution des litiges.

Il nous importait aussi de veiller à la pleine association des collectivités territoriales. Ce texte leur donne en fait une nouvelle compétence, car elles pourront réglementer l'implantation de tous les types d'énergies renouvelables. Plutôt que de subir la réalisation des projets, les maires deviendront les acteurs d'une stratégie des énergies renouvelables sur leur territoire par le biais de la cartographie qu'ils élaboreront. Il était essentiel pour nous de laisser le dernier mot aux territoires en la matière. C'était pour nous une ligne rouge. Les collectivités territoriales doivent maintenant s'approprier les nouveaux dispositifs, qui leur permettront de ne plus voir s'implanter des éoliennes sur leur territoire sans avoir été consultées, et de ne plus subir les assauts de certains opérateurs, qui négociaient directement avec les particuliers, pour l'achat de foncier, et avec le préfet, pour obtenir l'autorisation environnementale.

L'examen au Sénat a permis d'intégrer dans le texte des sources d'énergies renouvelables qui n'y figuraient pas, comme l'hydroélectricité, le biogaz, ou l'hydrogène. Nous avons aussi souhaité faire aboutir nos travaux préalables, qu'ils soient législatifs – dans le prolongement de la proposition de résolution tendant au développement de l'agrivoltaïsme

en France, qui avait été présentée notamment par nos collègues Jean-François Longeot et Jean-Pierre Moga, et de la proposition de loi sur l'agrivoltaïsme, dont le rapporteur avait été Franck Menonville – ou de contrôle, tels ceux de nos missions d'information sur la souveraineté économique, le nucléaire et l'hydrogène, ou encore le biogaz.

Nous avons entendu les préoccupations exprimées par le monde agricole, les acteurs de la forêt, les groupes écologiste et socialiste de l'Assemblée nationale : la CMP a restreint le photovoltaïsme au sol et en forêt, cadré les contrats d'achat et consolidé le dispositif de partage territorial de la valeur des énergies renouvelables, qui s'appelle désormais « contribution territoriale au partage de la valeur ». Les communes seront bien les principales bénéficiaires, même si, pour parvenir à une CMP conclusive, nous avons accepté d'octroyer une part réduite aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il conviendra en tout cas de réfléchir, dans la perspective du prochain projet de loi de finances, à la fiscalité, au partage de la valeur, à la répartition du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, l'Ifer, entre les communes, les EPCI et l'État. Les collectivités territoriales bénéficieront d'environ 80 % de la contribution précitée, ce qui leur permettra de financer leurs projets liés à la transition énergétique, l'efficacité énergétique, la préservation de la biodiversité ou la lutte contre la précarité énergétique.

Enfin je me félicite que notre commission ait été à l'origine d'un « bilan carbone » renforcé pour les projets d'énergies renouvelables éligibles aux dispositifs de soutien publics et étendu pour ceux d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone. Ce bilan carbone tiendra également compte des métaux critiques, car la transition énergétique repose sur un impensé : sa dépendance minière !

J'ai lu des tweets critiques ce matin : certains trouvent que nous ne sommes pas allés assez loin, d'autres que nous sommes allés trop loin, mais je crois que nous avons trouvé le bon équilibre. Nous avons eu des discussions sur l'éolien en mer, dont les articles relevaient pour ce texte de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ; le texte final reprend la rédaction adoptée par le Sénat : les parcs éoliens seront installés dans les zones économiques exclusives (ZEE), à plus de 20 kilomètres des côtes, ce qui correspond aux appels d'offres déjà déposés.

M. Daniel Laurent. – Pourriez-vous nous donner davantage de précisions sur l'éolien en mer ?

Mme Sophie Primas, présidente. – La CMP a repris la rédaction du Sénat qui autorise l'implantation des parcs éoliens dans la ZEE, à plus de 20 kilomètres des côtes ; les appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ne concernent d'ailleurs que ces zones. J'ajoute que les opérateurs pourront réaliser des parcs plus grands, et donc plus rentables, en s'éloignant des côtes.

M. Franck Montaugé. – Je me réjouis qu'un large accord ait été trouvé. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) a voté ce texte. Je regrette toutefois le recours à la procédure accélérée ; l'Assemblée nationale a introduit de nombreux articles et le Sénat n'a pas pu les examiner. Cette procédure exceptionnelle devient la norme, ce n'est pas bon pour le Parlement ni la démocratie. J'ai attiré l'attention sur ce point en CMP. J'espère que le président du Sénat défendra la nécessité de prendre le temps du débat parlementaire pour travailler correctement.

Mme Sophie Primas, présidente. – J’approuve totalement vos propos. J’écrirai à la Première ministre : certains projets de loi arrivent au Parlement avec moins de 20 articles et en comptent dix fois plus au moment de leur adoption ! La CMP est un outil utile pour trouver un compromis entre les deux chambres. Le Sénat n’a pas pu examiner les articles additionnels introduits par l’Assemblée nationale. C’est dommage. On ne perd jamais de temps à bien légiférer ! J’alerterai aussi le président Larcher.

M. Franck Montaugé. – Mon groupe fera la même démarche. Près de 70 articles, soit plus de la moitié des articles du texte, n’ont pas été discutés au Sénat !

Audition de Mme Laure de La Raudière, présidente de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Laure de La Raudière, présidente depuis désormais deux ans de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Madame la présidente, vous êtes accompagnée par M. Olivier Corolleur, directeur général adjoint, et par Mme Maya Bacache et M. Emmanuel Gabla, tous deux membres du collège de l’Arcep.

Madame la présidente, nous vous avons auditionnée pour la dernière fois le 20 janvier 2021, dans le cadre de la procédure de nomination prévue à l’article 13 de la Constitution. Si nous avons souhaité effectuer un premier bilan d’étape avec vous, c’est parce qu’en deux ans le contexte a changé dans les secteurs des postes et des télécommunications. Disons-le tout de suite : le contexte actuel n’est pas à l’apaisement, mais plutôt à l’agacement, à l’inquiétude et parfois à l’offensive.

Je pense premièrement à l’agacement des habitants et des élus, qui portent désormais plainte contre les opérateurs de télécommunications en raison des retards, des incidents et des dysfonctionnements répétés dans le déploiement de la fibre sur leur territoire.

Forcés de cadenasser des armoires de raccordement, de prendre des arrêtés contraignant les opérateurs à partager leur calendrier d’intervention et les techniciens à s’enregistrer au commissariat, voire de s’adresser directement à l’autorité que vous présidez, les élus sont devenus les régulateurs du quotidien d’un secteur qui, aux yeux de beaucoup, s’apparente aujourd’hui à un « Far West sans shérif ».

Face à cette situation, l’autorité que vous présidez a publié en novembre dernier un nouveau plan d’action pour améliorer la qualité de l’exploitation des réseaux en fibre optique, dont l’état en Île-de-France s’avère moins bon que dans les autres régions, selon la dernière analyse de terrain que vous avez menée. Quels sont les engagements pris par les opérateurs pour améliorer la qualité des raccordements à la fibre ? De quelle façon l’Arcep les contrôle-t-elle, et, le cas échéant, les met-elle en demeure de se conformer à leurs obligations et de respecter leurs nouveaux engagements ?

Alors que la demande de sanctions et de mesures fortes se fait de plus en plus pressante, vous défendez, madame la présidente, un modèle de régulation d’abord centré sur la concertation. Entre dialogue et sanction, comment trouver le bon équilibre, afin que l’Arcep exerce pleinement les fonctions qui lui sont attribuées par la loi ?

Je pense aussi à l'agacement des abonnés qui, en ce début d'année marquée par une inflation qui pourrait atteindre jusqu'à 7 %, voient le prix de leurs forfaits mobiles augmenter de quelques euros par mois. Certes, la France, grâce à une forte intensité concurrentielle, dispose des prix parmi les plus bas d'Europe : 15,70 euros par mois en moyenne pour un forfait mobile et 33,20 euros par mois en moyenne pour un abonnement internet fixe. Mais là aussi, lorsque les prix augmentent, que la qualité de service diminue et que les déceptions d'usage se font plus nombreuses, les attentes sont fortes vis-à-vis du régulateur.

À l'agacement s'ajoute aussi l'inquiétude des élus et des habitants concernés par la fermeture du réseau cuivre. D'ici à 2025, 670 000 foyers ne disposeront pas de la fibre optique en raison de la complexité de leur raccordement aux réseaux, alors même que l'Arcep a fixé un critère de 100 % de locaux raccordables à la fibre sur le territoire d'une commune pour pouvoir fermer le réseau cuivre, dont Orange est l'opérateur d'infrastructures unique et historique. Concrètement, qu'est-ce que cela signifie ? Est-ce que des personnes seront écartées de l'accès à la fibre ? Ou est-ce qu'Orange devra prolonger temporairement et localement l'accès à son réseau cuivre afin de respecter ce critère ?

À l'inquiétude s'ajoute enfin l'offensive, qui est d'abord celle des opérateurs. Lors de son audition remarquée devant notre commission, le 30 novembre dernier, Christel Heydemann, directrice générale d'Orange, a annoncé préparer de lourds contentieux contre l'Arcep à propos de l'encadrement contesté des tarifs de dégroupage : cette annonce très médiatisée témoigne des divisions qui agitent le secteur. Dans ce contexte, nous sommes impatients de bénéficier de vos éclairages : est-ce qu'une hausse des tarifs de dégroupage vous paraît justifiée ? Sinon, comment assurer une juste régulation du secteur des télécommunications, sans favoriser ou défavoriser un opérateur plutôt qu'un autre ?

J'en viens au dernier point. Depuis le 1^{er} janvier 2023, La Poste commercialise un nouveau catalogue de services d'envois postaux, qui relèvent du service universel postal. Cette réforme se matérialise notamment par la suppression du timbre rouge et par l'optimisation, par expérimentation sur 68 sites, des tournées de distribution du courrier par les facteurs.

Nous auditionnerons prochainement le PDG de La Poste, mais je souhaiterais savoir si l'Arcep s'est prononcée sur cette réforme. En tant que présidente de l'autorité chargée de faire respecter les obligations de service public qui incombent à La Poste, pensez-vous que nous sommes en train d'assister à une réduction déguisée du service universel postal ? Ou s'agit-il plutôt de mesures d'optimisation rendues nécessaires par l'évolution des usages ?

Mme Laure de La Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). – La Poste fait face à une baisse de son activité historique de courrier postal, qui lui a coûté environ 600 millions de chiffre d'affaires en 2021 ; la prévision est identique pour 2022. L'équilibre économique du service universel postal est remis en cause. Il faut donc évaluer le coût net du service universel postal, demande même du Sénat. Nous l'évaluons à 1,6 milliard d'euros, alors que le versement de l'État est de 520 millions d'euros pour 2021 : l'absence de surcompensation est réelle. Nous avons aussi évalué la nouvelle gamme des services inclus dans le service universel, lancée le 1^{er} janvier 2023. L'objectif est bien la réduction des coûts. Nous avons aussi demandé des évaluations régulières de cette nouvelle gamme à La Poste, et nous veillerons à ce qu'elle respecte l'ensemble de ses obligations.

Pour le secteur des télécommunications, le tableau que vous dressez est réaliste, mais je souhaite commencer par les bonnes nouvelles. Pendant la crise, les réseaux ont bien résisté, et les opérateurs ont investi plus de 40 milliards d'euros en trois ans, ce que je salue, tout comme l'engagement des collectivités. C'est le fruit d'un choix de régulation tourné vers les investissements, qui place les utilisateurs au cœur de ces objectifs et qui s'inscrit dans le temps long, offrant la visibilité nécessaire aux acteurs économiques pour répondre aux enjeux d'aménagement du territoire portés par les politiques publiques et les élus. Il faut trouver l'équilibre entre tous les acteurs, au service des particuliers et des entreprises, sur tous les territoires.

Quels sont les résultats ? Le *New Deal Mobile* porte ses fruits. La nouvelle attribution des fréquences est une réussite collective. En effet, 1 780 sites de couverture ciblée, choisis par les collectivités, étaient en service au 30 septembre 2022. La couverture 4G est une autre obligation : entre 97,5 % et 99 % des sites français en disposent. Des couvertures wifi sont aussi proposées par les opérateurs. D'autres obligations existent : couverture des axes routiers prioritaires et exigence de qualité de service. Enfin, concernant la 4G fixe, 1 000 sites permettront une montée en débit là où la fibre n'est pas encore déployée.

Les concertations au sujet de la 5G ont permis d'apaiser la situation. Elle se déploie dans toutes les agglomérations. En 2022, la barre de 50 % d'abonnements internet haut et très haut débit est franchie, et presque 80 % des locaux sont fibrés. Le plan France Très Haut Débit (FTHD) est un succès collectif, ce que souligne France Stratégie : la stabilité du cadre réglementaire et la gouvernance du plan, qui a associé tout le monde, ont été les clefs du succès. L'engagement de tous a permis d'obtenir des résultats. Les efforts industriels et humains de la part des opérateurs et des collectivités ont été remarquables. Je salue aussi l'engagement des femmes et des hommes qui œuvrent sur le terrain pour déployer les réseaux.

Pour les années à venir, l'enjeu est la bonne qualité des réseaux fixe et mobile, tout en gardant des abonnements abordables, dans une logique de numérique durable. Nos priorités sont tournées vers la satisfaction des utilisateurs : qualité des raccordements, poursuite du déploiement du réseau fibre, fermeture du réseau cuivre, maintien de la qualité de service du réseau jusqu'à sa fermeture et prise en compte de l'impact environnemental du numérique.

Je commence par la qualité de service pour la fibre. Les situations invraisemblables vécues par des habitants et des élus m'ont conduit à prioriser cette question. En 2021, le contrôle et la traçabilité des malfaçons n'étaient pas mis en place. Un vrai déni existait. Les diagnostics sont désormais possibles. L'Arcep a identifié que les malfaçons concernent 2 % des lignes en fibre, sur quelques réseaux, notamment en Île-de-France. Les opérateurs concernés ont notifié à l'Arcep les plans de reprise des réseaux. Ainsi Altitude Infra a présenté, fin septembre 2022, un plan de reprise pour les réseaux ex-Covage dans l'Essonne et ex-Tutor dans le Calvados ; XpFibre a présenté mi-novembre 2022 un plan de reprise pour certains des réseaux les plus dégradés. L'Arcep vérifie ces plans de reprise.

De plus, la filière a remis en plan d'action pour améliorer la qualité des réseaux, en septembre dernier. L'Arcep en assure un suivi mensuel. Nous serons particulièrement vigilants pour vérifier que les engagements des opérateurs soient bien respectés. Ce plan doit conduire à un meilleur partage des bonnes pratiques et à une remise en état des réseaux.

Cet enjeu de qualité de service est essentiel à plusieurs titres. Il n'est pas acceptable que les promesses ne soient pas tenues et qu'elles engendrent tant de déception.

Nous devons pouvoir compter sur un réseau fibre fiable pour sécuriser la fermeture du réseau cuivre et la substitution. Pour fermer le réseau cuivre, il faut aussi que les déploiements des réseaux en fibre optique soient terminés. Du fait du déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), le déploiement ralentit ailleurs. En zone d'appel à manifestation d'intention d'investissement (Amii) ou en zone très dense, le ralentissement du déploiement d'Orange est problématique : d'une part, il prive nos concitoyens du bénéfice de la fibre – il s'agit de choix librement consentis par les opérateurs, parfois contre l'avis des collectivités – et, d'autre part, il fragilise la stratégie de fermeture du réseau cuivre. Il n'est pas responsable de vouloir fermer le réseau cuivre et de freiner le déploiement de la fibre dans certaines zones. J'espère que le plan stratégique présenté par la nouvelle gouvernance d'Orange mi-février permettra de rectifier le tir.

Pour réussir cette fermeture, une excellente gouvernance et une parfaite concertation sont nécessaires. Orange doit encourager une parfaite concertation avec les opérateurs, les opérateurs commerciaux et les collectivités. Orange ne s'appuie pas assez sur les propositions des collectivités. Il est préférable en effet de commencer par les communes les plus motivées. Orange doit partager plus d'informations, par exemple en matière d'adresses, pour permettre la substitution des réseaux. De plus, une communication neutre et rassurante est nécessaire auprès des Français. Enfin, de nombreuses entreprises sont encore dépendantes du cuivre. La substitution sera aussi l'occasion de développer la concurrence dans les services aux entreprises, ambition portée par l'Arcep depuis longtemps.

Enfin, je souhaite aborder la prise en compte de l'empreinte carbone du numérique des télécommunications, qui représente 2 % des émissions en France. Cela semble peu, mais cette proportion augmente : nous devons être à la hauteur des exigences. Nous avons donc ouvert un nouveau chapitre de la régulation, avec la prise en compte des enjeux environnementaux du numérique. Grâce à la loi de Patrick Chaize visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Arcep, adoptée en décembre 2021, notre pouvoir de collecte des données est élargi à l'ensemble des acteurs du numérique. Les résultats enrichiront l'enquête annuelle *Pour un numérique soutenable*. Nous avons quatre objectifs : informer le public et toutes les parties prenantes ; identifier les activités des acteurs économiques susceptibles d'avoir un impact positif sur l'environnement ; encourager un ciblage des actions sur celles qui sont les plus efficaces ; enfin, suivre les indicateurs dans le temps, pour évaluer les actions de protection de l'environnement.

Pour conclure, je vous assure de l'engagement de l'ensemble des membres du collège pour défendre l'intérêt général et les politiques publiques que le Parlement nous fixe, avec pour boussole la satisfaction des utilisateurs.

M. Patrick Chaize. – Votre audition arrive particulièrement à propos puisqu'elle intervient quelques semaines après celle de Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange, devant notre commission.

Celle-ci a notamment indiqué : « Entre le dégroupage et le génie civil, si le régulateur ne prend pas les décisions qui s'imposent, ce sont 228 millions d'euros de recettes essentielles pour maintenir l'infrastructure que nous ne percevons pas et qui resteront dans les caisses des opérateurs commerciaux. Pour vous donner une illustration concrète, cela correspond à accueillir gratuitement l'un des trois grands opérateurs commerciaux sur notre réseau. » Que répondez-vous à ce propos ? Une solution serait d'augmenter le tarif de dégroupage pour inciter les opérateurs à faire migrer leurs clients vers la fibre.

Sur la qualité du réseau cuivre, Mme Heydemann a déclaré : « la meilleure façon d'améliorer la qualité de service du cuivre, c'est de fermer le réseau ! » La qualité du réseau cuivre restera pourtant primordiale pour quelques années encore. Comment cela se passe-t-il ailleurs en Europe ? Quelles sont les obligations des opérateurs historiques vis-à-vis du réseau cuivre chez nos voisins ? Est-il soutenable de maintenir une qualité de service dans les conditions actuelles ?

Mme Heydemann a également fait part de sa « surprise » devant les menaces de sanctions pour des retards de déploiement de la fibre, alléguant que la France est « le pays le plus fibré d'Europe ». Comment réagissez-vous à ces propos ? Comment interprétez-vous les engagements des opérateurs sur le déploiement, comment pourront-ils être atteints, quelles sont vos actions, et comment cela se passe-t-il dans les autres pays européens comparables à la France ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je m'évertue depuis quelques mois, en vain, à participer au comité cuivre de mon département. Il serait pourtant opportun que les élus soient davantage associés à la fermeture des réseaux cuivre sur le territoire.

Concernant le financement des réseaux, au regard de l'évolution du trafic, que pensez-vous d'une contribution éventuelle des grandes plateformes à titre de compensation des investissements publics ?

Enfin, je suis alertée par les opérateurs alternatifs sur les difficultés d'accès aux infrastructures détenues par les sociétés d'autoroute ou ferroviaires. Est-il possible de réguler la politique tarifaire de ces dernières ?

Mme Laure de La Raudière. – Orange nous a saisis mi-octobre 2022 d'une demande de révision des tarifs de dégroupage. Nous avons jugé la demande légitime pour la part fixe de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (Ifer), c'est pourquoi nous avons mis une proposition de révision en consultation publique juste avant Noël.

Orange a néanmoins décidé de contester devant le Conseil d'État le tarif de dégroupage fixé à l'issue de l'analyse de marché de décembre 2020. Ne pouvant commenter une procédure en cours, je me contenterai d'indiquer qu'il y a à ce jour 15 millions de lignes cuivre actives, représentant deux milliards d'euros de revenus annuels pour Orange au tarif actuel.

Même si les opérateurs ont su faire preuve de résilience, l'économie de la filière est affectée par la crise énergétique et l'inflation. Le marché des services de télécommunications de masse est un marché mature qui nécessite de lourds investissements. Les opérateurs peinent à trouver des relais de croissance, ce qui rend l'équation économique difficile à résoudre, pour Orange comme pour les autres.

Certains territoires ne recevront pas la fibre avant quelques années ; c'est pourquoi le maintien d'un réseau cuivre de qualité reste indispensable. Rien ne laisse penser qu'Orange ne serait pas en mesure de respecter ses obligations de qualité de service. Les problèmes ne sont au demeurant pas récents : dès 2017, nous avons constaté une baisse de la qualité de service, qui avait conduit l'Arcep à adresser une mise en demeure à Orange. Après une amélioration, la situation s'est à nouveau dégradée en 2020. Nous avons fixé des seuils chiffrés que doit respecter l'opérateur.

En 2021, sous la pression des élus, du Gouvernement et de l'Arcep, un plan cuivre a été mis en place avec Orange. Le Premier ministre a demandé aux préfets, dans une circulaire, de créer des comités de suivi. La mise en place a été plus ou moins satisfaisante selon les départements. Un point sur le sujet avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) serait bienvenu.

Nous avons besoin d'un réseau cuivre qui tienne la route jusqu'en 2030. Là où cela est possible, Orange doit fermer son réseau pour concentrer ses efforts sur les endroits où il reste nécessaire.

Chez nos voisins, nous rencontrons des situations variables : en Espagne et en Suède, 94 % à 96 % des locaux sont fibrés et le projet de fermeture du réseau en cuivre remonte à 2015. Il y a néanmoins des indicateurs de qualité de service pour ce qui reste du réseau. L'Allemagne et l'Italie sont beaucoup moins avancées et les opérateurs se voient aussi, bien sûr, imposer des obligations de qualité de service. Le maintien de cette qualité est donc dans tous ces pays un enjeu important jusqu'à la fermeture complète.

C'est le rôle du régulateur que de faire respecter les engagements pris par les opérateurs. C'est pourquoi je suis surprise moi-même de l'étonnement d'Orange sur cette mise en demeure, et donc sur le fait que le régulateur joue son rôle. La lecture des engagements d'Orange ne laisse aucun doute quant à leur nature : il s'agit d'une liste de communes où la fibre doit avoir été installée à une date donnée. C'est ainsi que le comprennent toutes les collectivités en zone Amii (appel à manifestation d'intention d'investissement).

Nous avons également mis en demeure Savoie Connectée et l'opérateur XP Fibre, de respecter ses obligations en zone Amel (appel à manifestation d'engagements locaux), ainsi que SFR dans la Nièvre.

Madame Loisier, le *fair share* est un débat vieux de plus de dix ans. Toute remise en cause du Règlement internet ouvert doit être exclue de ce débat ; en revanche, il est légitime de responsabiliser les Gafam sur l'augmentation du trafic. D'aucuns estiment que seuls les utilisateurs d'internet sont responsables ; c'est oublier le modèle économique des plateformes, qui repose sur l'économie de l'attention, les incitant à générer toujours plus de bande passante. Il faut donc les sensibiliser à l'impact environnemental de l'explosion des usages numériques et au besoin en financements publics que représente la construction de réseaux THD dans les territoires non rentables. La Commission européenne doit annoncer une grande consultation publique sur le sujet le 10 février 2023.

Concernant l'accès aux infrastructures autoroutières, j'invite les opérateurs qui se plaignent de difficultés d'accès à nous solliciter sous la forme du règlement de différend, qui nous permet d'instruire les dossiers et d'arbitrer. En général, nos décisions font office de nouvelle norme sur un marché.

M. Fabien Gay. – La disparition du timbre rouge peut se comprendre, face à la diminution du volume de courrier ; mais la promesse républicaine, selon laquelle tout courrier envoyé sur notre territoire est reçu le lendemain, demeure. De plus, le passage quotidien du facteur ou de la factrice dans les territoires, pas seulement ruraux, créait du lien social.

Or depuis quinze ans, le périmètre de la tournée s'étend, l'itinéraire change d'un jour sur l'autre, et les citoyens ne connaissent plus leur facteur. Et La Poste nous annonce

l'expérimentation de la tournée un jour sur deux... Il faudra l'expliquer aux abonnés des journaux quotidiens ! La distribution de la presse, qui est dans le périmètre de l'Arcep, est une question démocratique. On nous dit qu'il faudra passer par des porteurs privés, évidemment beaucoup plus chers. Quel est votre avis sur cette question ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Le nombre d'internautes a doublé en dix ans pour atteindre trois milliards. Si internet était un pays, il serait le troisième consommateur d'électricité au monde après la Chine et les États-Unis. C'est un coût environnemental que l'on ne peut ignorer. L'Arcep s'est emparée du sujet, publiant en 2022 une première enquête sur l'empreinte environnementale des acteurs du numérique à partir des données collectées auprès de ceux-ci. Quels sont les premiers résultats, et quelles sont vos préconisations en la matière ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Le commissaire européen au marché intérieur, Thierry Breton, s'est dit favorable à une contribution des plus gros consommateurs de données, notamment les Gafam, mais l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques semble réservé. Vous évoquez la responsabilisation des acteurs, mais quelles sont vos pistes concrètes ? Quelle est la bonne méthode pour faire contribuer les Gafam sans porter atteinte à la neutralité du net ?

Le *Data Act* pour favoriser la circulation et le partage des données est en cours de discussion au niveau européen. Les fournisseurs de produits numériques, notamment les assistants vocaux, seraient tenus de rendre les données accessibles aux utilisateurs, voire à des entreprises tierces ; il y aurait aussi des obligations d'interopérabilité. La France souhaite inclure les smartphones dans ce règlement. Ces obligations de partage pourraient-elles faciliter, à terme, un diagnostic objectif sur l'accès à internet depuis les terminaux mobiles ?

Une résolution européenne du Sénat du 22 juillet 2022 relative au programme d'action numérique de l'Union européenne à horizon 2030 demandait la substitution de l'objectif de couverture par la 5G par une obligation de qualité de service. Le texte final y répond partiellement en évoquant les réseaux sans fil à haut débit de nouvelle génération, aux performances au moins équivalentes à celles de la 5G. Que pensez-vous de ces objectifs, au vu de l'état du déploiement de la 5G en France ?

M. Serge Mérillou. – Le déploiement des réseaux de fibre donne lieu à des sous-traitances en série : jusqu'à cinq dans mon département de la Dordogne ! J'ai vu des câbles accrochés aux branches des arbres le long des routes...

Les acteurs de la filière, notamment les opérateurs d'infrastructures, se sont engagés à mettre en œuvre le mode dit Stoc (sous-traitance opérateur commercial) V2, qui limite la sous-traitance à deux prestataires. Mais plus d'un an après sa mise en place, les défauts d'installation persistent. Le coût de la prestation de raccordement serait-il sous-évalué ?

Mme Viviane Artigalas. – La fermeture du réseau cuivre sera progressive, avec des phases d'expérimentation. Dans mon département des Hautes-Pyrénées, 21 communes sont concernées. Je m'interroge sur les solutions d'accompagnement prévues pour nos concitoyens fortement dépendants du réseau cuivre, à travers la télé-assistance par exemple. Les opérateurs sont-ils tenus d'accompagner la migration vers un abonnement similaire sur une ligne fibre ? Qu'est-ce qui est prévu pour les personnes les moins à l'aise dans l'usage des outils numériques ? Et pour les élus locaux ? Souvent en première ligne, ils seront amenés à

jouer un rôle de médiateur si un particulier refuse la migration. Le régulateur obligera-t-il les opérateurs à assurer cet accompagnement ?

Mme Sylviane Noël. – Permettez-moi de citer à nouveau Mme Heydemann à propos des tarifs de gros : l'Arcep « n'a rien fait alors que tout était prévu et annoncé dans la précédente analyse de marché. C'est pourquoi nous nous préparons à introduire de lourds contentieux contre les décisions de l'Arcep de ne pas revoir le tarif du dégroupage. Il s'agit de défendre non pas une prétendue rente, mais la qualité de service à laquelle nos concitoyens ont droit. » Quelle est l'origine du litige entre Orange et l'Arcep sur le tarif de dégroupage ? Pourquoi ne pas l'avoir révisé en 2022, comme cela était prévu ?

Mme Heydemann affirmait aussi qu'Orange avait beaucoup investi dans la mise à niveau là où survenaient des problèmes de qualité, ajoutant : « certains de nos concurrents ont encore beaucoup à faire sur leurs infrastructures, mais il appartient au régulateur de réaliser un suivi. » Le plan de reprise des opérateurs est-il assez ambitieux et cohérent ? Y a-t-il d'autres opérateurs qui n'ont pas de plan de reprise ? Comment l'Arcep s'assure-t-elle qu'ils seront mis en œuvre ?

M. Jean-Marc Boyer. – En attendant la fibre, des demandes de création de ligne cuivre sont refusées par Orange. C'est important, car cela affecte le décommissionnement du réseau cuivre qui relève des responsabilités de l'Arcep.

Je partage avec mes collègues le constat de l'abandon de l'entretien du réseau existant. Qu'est-ce que l'Arcep envisage pour les collectivités ? Pourquoi certains territoires sont-ils oubliés, sans explication, alors que les territoires voisins reçoivent la fibre ?

Mme Micheline Jacques. – Lors de son audition, Mme Christel Heydemann, directrice générale du groupe Orange, a indiqué que la modélisation tarifaire décidée par l'Arcep en 2020 ne prenait pas en compte tous les éléments du réseau, ce qui conduisait à la sous-évaluation du tarif de dégroupage.

Comment expliquez-vous qu'Orange indique ne pas avoir la capacité de recouvrer ses coûts avec le nouveau modèle tarifaire défini par l'Arcep ? Aux termes des conclusions du rapport du comité d'évaluation du plan France Très Haut Débit, les aides publiques ont été mobilisées pour les territoires ultramarins au même niveau que pour le reste du territoire, et la couverture « fibre », malgré une belle progression de 63 % à la Réunion et 48 % à Saint-Martin, reste très inégalitaire et sous-déployée dans les autres territoires, le taux de couverture variant de 36 % à Saint-Barthélemy à 0 % à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La sous-évaluation du tarif de dégroupage indiquée par Orange ne risque-t-elle pas de freiner le déploiement de la fibre dans ces territoires et de compromettre l'objectif, fixé par le Gouvernement, de généralisation de celle-ci à l'horizon 2025 ?

J'ai constaté un écart entre le tarif de dégroupage en France et celui pratiqué par l'Allemagne, à hauteur de 2,5 euros. Comment l'expliquez-vous ?

Mme Martine Berthet. – Le rythme du déploiement est un point important pour les collectivités territoriales, les entreprises et nos concitoyens, mais la qualité peut poser problème. On observe trop souvent que le déploiement se fait en aérien pour aller vite, au détriment de la qualité et de la résilience. Quelle est votre opinion à cet égard ?

Le déploiement de la fibre est un objectif majeur pour Orange, mais l'entretien et la fermeture du réseau cuivre doivent être réalisés simultanément, ce qui représente davantage de coûts et moins de recettes. Cela pose question quant aux moyens dont dispose l'opérateur historique, qui investit mais voit d'autres opérateurs commerciaux en recueillir les bénéfices.

M. Christian Redon-Sarrazy. – À Limoges, 12 000 prises sont manquantes dans le périmètre de la zone Amii (appel à manifestation d'intention d'investissement). À Brive, la couverture FTTH (technologie fibre à terminaison optique) était en novembre de 88 % sur l'agglomération : 6 000 habitants ne sont toujours pas connectés. Ces situations sont d'autant plus inacceptables que, dans le même temps, le syndicat mixte Dorsal a achevé la couverture de la zone d'initiative publique, y compris dans des zones très rurales.

Les collectivités s'inquiètent des risques de complétude pesant sur les zones Amel (appel à manifestation d'engagements locaux), qui suivent le chemin des Amii en termes de retard et de lenteur ; c'est de très mauvais augure pour nombre de territoires, notamment ruraux. Un positionnement de l'État est attendu de pied ferme. En restera-t-on au stade du dialogue ou de la simple mise en demeure, ou envisagez-vous de réelles sanctions pour ce retard pris dans le déploiement de la fibre, au mépris des engagements pris par les opérateurs ?

M. Franck Montaugé. – Votre prédécesseur, M. Sébastien Soriano, considérait que le réseau TNT (télévision numérique terrestre) était à bout de souffle, mais ne voulait pas que ces fréquences soient attribuées aux opérateurs. Quelle est votre position sur le devenir de la TNT et sur l'utilisation éventuelle de la bande de fréquences radioélectriques 470-694 mégahertz, en particulier pour le très haut débit ?

Le très haut débit numérique hertzien permettrait de connecter des foyers non facilement raccordables au réseau FTTH ; c'est souvent le cas dans le rural diffus et dans les zones isolées. À cet égard, la fin du réseau cuivre sera problématique pour les foyers non connectables à la fibre optique. Quelle est votre doctrine en la matière ?

Mme Anne Chain-Larché. – Le mode de sous-traitance aux opérateurs commerciaux (Stoc) a montré ses limites. Des territoires, notamment ruraux, qui ont investi de façon majeure dans la fibre ne peuvent pas en bénéficier pleinement : des abonnés sont « débranchés » pour que d'autres soient connectés.

M. Daniel Gremillet. – La région Grand Est a fait le choix d'investir pour raccorder l'ensemble de ses habitants à la fibre. Or on constate un gâchis, car le travail des opérateurs n'est pas de qualité.

Quelles seront les conséquences de la fin du réseau cuivre sur l'entretien des poteaux de ligne ?

Mme Françoise Férat. – Les ventes de journaux baissent globalement de 10 % par an, tandis que le prix du papier a augmenté de 40 %. Dans l'urgence, le Gouvernement s'apprête à débloquer 30 millions d'euros pour soutenir la distribution des titres. Si les pouvoirs publics ne changent pas la répartition prévue, cette aide sera versée exclusivement à la presse quotidienne nationale, c'est-à-dire à France Messagerie. Son concurrent, les Messageries lyonnaises de presse (MLP), qui représente 550 éditeurs et distribue près de 3 000 titres, ne toucherait rien ! Quelle est votre position sur ce point ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Lors d'un déplacement en Californie, notre commission a visité l'entreprise SpaceX, où l'on nous a longuement parlé du développement de Starlink et de sa constellation de satellites. Quel rôle joue l'Arcep dans le domaine des télécommunications par satellite ?

Mme Laure de La Raudière. – Monsieur Gay, La Poste a une mission d'égalité républicaine à assurer, dans le cadre du service universel postal, et l'Arcep est très vigilante à cet égard. Dans l'avis que nous avons émis sur le renouvellement de la gamme tarifaire de La Poste, nous avons insisté sur l'accompagnement nécessaire de ses clients, au travers notamment de la e-lettre rouge, qui permet d'envoyer directement des courriers urgents depuis laposte.fr, même en l'absence d'accès à internet. Pour ce qui concerne la distribution de la presse, La Poste doit respecter l'obligation de tournée quotidienne ; si tel n'était pas le cas, l'Arcep lui demanderait des comptes et ferait respecter cette obligation relevant de sa mission de service universel. Pour autant, l'éditeur a le choix de contracter avec La Poste ou un distributeur privé.

Madame Férat, les subventions accordées à la presse sont versées aux éditeurs. L'Arcep a une mission d'évaluation non pas du financement de France Messagerie, mais des surcoûts qu'elle supporte dans le cadre de la distribution de la presse quotidienne. Nous l'avons dit, malgré la hausse de ses tarifs, l'équilibre financier de cette société, dont la mission est d'intérêt général, nous paraît fragile, et je me permets d'alerter la représentation nationale à cet égard.

Pour répondre à votre question sur Starlink, madame la présidente, le rôle de l'Arcep est d'attribuer les fréquences pour les stations terriennes. Nous constatons une multiplication des constellations satellitaires, qui entrent en concurrence les unes avec les autres ; nous réfléchissons, en 2023, à leur empreinte environnementale.

Le mode Stoc ne pose pas de problème en soi. La difficulté, d'ordre opérationnel, tient à l'absence de mise en place par les opérateurs d'un processus de contrôle des opérations. Ce mode a rendu possible la commercialisation de la fibre par les opérateurs commerciaux : 50 % des abonnés français disposent aujourd'hui de la fibre et, au bout d'un ou deux ans, le taux de raccordement est de 70 à 80 %.

Je ne nie pas les problèmes. Ainsi, nous avons incité les opérateurs à développer de nouveaux outils de contrôle : aux comptes rendus d'intervention sont ajoutées des photos. Ils ont aussi mis en place l'outil e-intervention, visant à identifier quel opérateur intervient, et à quel moment, sur le réseau, et donc à disposer d'une traçabilité. L'exploitation de ces informations dans le cadre des échanges entre opérateurs d'infrastructures et opérateurs commerciaux permettra de savoir qui est à l'origine des malfaçons, puis d'appliquer des sanctions. Ce dispositif n'a pas encore d'effet sur le terrain parce qu'il est très récent.

Nous avons aussi demandé aux opérateurs et à leurs sous-traitants de former correctement leurs agents d'intervention et de mettre en place un label afférent, ce qui avance plus lentement.

Enfin, nous voulons que soient identifiées au fur et à mesure les malfaçons qui apparaissent sur les réseaux. Cela s'applique, par exemple, aux armoires de rue : les opérateurs d'infrastructures doivent mettre à la disposition des opérateurs commerciaux du matériel qui soit en bon état, ce qui suppose une reprise régulière des malfaçons. Par ailleurs, l'Arcep assurera le suivi des plans de reprise des réseaux accidentogènes – les réseaux

concentrant la grande majorité des incidents – présentés par les opérateurs, ce qui inclut les points de branchement. Free nous a ainsi notifié, hier, son plan de reprise. On pourra donc constater des améliorations à cet égard en 2023.

Une question est liée à la qualité de service de la fibre : la rémunération des sous-traitants. Selon l'Arcep, qui a rappelé cette obligation, les grands donneurs d'ordre doivent assurer une rémunération suffisante des agents d'intervention. Cela permettra de recruter des candidats correctement formés et de rendre la filière attrayante, alors même qu'il manque aujourd'hui 2 000 à 3 000 personnes sur le terrain. Je salue, à cet égard, la négociation qui a eu lieu entre Orange, premier donneur d'ordre du secteur, et ses sous-traitants aux mois d'octobre et novembre derniers.

L'Arcep a mis en demeure Orange de respecter ses obligations dans les zones Amii et en termes de complétude, mise en demeure qu'Orange a contestée devant le Conseil d'État.

Mme la présidente souhaitait savoir comment nous faisons respecter les obligations des opérateurs : nous cherchons le meilleur moyen d'obtenir des résultats. Pour le mode Stoc, par exemple, nous avons voulu que les opérateurs mettent en place un processus de contrôle afin qu'ils ne soient plus dans le déni. Nous les mettons également souvent en demeure de remplir leurs obligations en termes de complétude.

Plusieurs questions portaient sur le respect de l'environnement. L'enquête annuelle que nous réalisons à partir de la collecte de données a montré que le réseau fibre consommait quatre fois moins d'énergie par abonné que le réseau cuivre, et que les réseaux mobiles consommaient deux fois plus d'énergie que les réseaux wifi. Sur cette base, nous avons établi une liste de bonnes pratiques, mise en ligne, qui vise à indiquer à nos concitoyens les usages limitant l'empreinte environnementale du numérique, et qui donne du crédit à la démarche de fermeture du réseau cuivre : il serait stupide de conserver deux réseaux parallèles pour des raisons non seulement économiques mais aussi liées à la préservation de l'environnement.

Pour ce qui concerne la maintenance des poteaux de ligne, comme il est d'usage dans le génie civil, le maître d'ouvrage – en l'occurrence Orange – a l'obligation, détachée de celles qui sont liées au réseau cuivre, de remplacer ces matériels.

M. Serge Mérillou. – Ce n'est pas fait !

Mme Laure de La Raudière. – En 2020, l'Arcep a séparé les obligations d'Orange relevant du génie civil et celles qui sont liées au réseau cuivre. Nous travaillons, dans le cadre de la nouvelle analyse de marché, à l'éventuel renforcement des obligations de génie civil, qui perdureront après la fermeture du réseau cuivre ; nous serons très attentifs à leur respect.

J'en viens aux tarifs du dégroupage. Les revenus d'Orange au titre de la boucle locale cuivre s'élèvent à 2 milliards d'euros. Orange a saisi l'Arcep en octobre 2022 d'une demande de révision de tarifs du dégroupage, que nous avons examinée. Nous avons considéré que la partie de la demande liée à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) était légitime et l'avons soumise à consultation publique en décembre dernier.

Pour ce qui est de l'outre-mer, il est vrai que les territoires ultramarins – à l'exception de la Réunion qui était l'un des premiers départements fibrés de France – accusent un décalage par rapport à la moyenne des départements. Pour autant, il existe dans ces territoires, sauf à Mayotte, des projets de déploiement de la fibre portés par les collectivités. Les problèmes rencontrés sont liés non pas à la régulation mise en place par l'Arcep, mais à la politique menée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en concertation avec les collectivités concernées.

Sur la TNT, un point d'étape sera fait en 2025 et la décision finale d'attribution sera prise en 2030. Je souhaite que l'analyse de la situation en vue de l'attribution des fréquences, qui doit prendre en compte les besoins de chaque secteur – télécommunications et audiovisuel –, soit faite de façon objective.

M. Franck Montaugé. – Cela constitue-t-il une solution technique pour l'accès au très haut débit ?

Mme Laure de La Raudière. – Votre question rejoint celle qui m'a été posée sur les solutions alternatives, notamment la 5G. L'objectif du plan France Très Haut Débit est le déploiement de la fibre sur l'ensemble du territoire ; selon les informations que me transmettent les opérateurs, les exceptions concerneront seulement 1 à 2 % des cas, ce qui n'empêchera pas de mobiliser des solutions alternatives au moment de la fermeture du réseau cuivre – 5G, 4G+, satellites, etc.

L'une des clés de la réussite de ce plan est la gouvernance et la concertation avec les collectivités locales, dont j'aimerais qu'elles jouent un rôle plus important dans le choix par Orange des communes appelées à bénéficier de la fibre. Par ailleurs, l'accompagnement de nos concitoyens doit être le fait des opérateurs mais aussi provenir de l'action publique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions pour vos réponses, madame la présidente.

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 20.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 18 janvier 2023****- Présidence de M. Christian Cambon, président -****Réunion commune avec la commission de la défense nationale et des affaires étrangères du Parlement grec**

M. Christian Cambon, président. – Mesdames, messieurs les membres de la Vouli, mes chers collègues, cette réunion ayant lieu sur l’initiative de la commission de la défense nationale et des affaires étrangères du Parlement grec, je laisse M. le président Gioulekas commencer.

M. Konstantinos Gioulekas, président de la commission de la défense nationale et des affaires étrangères du Parlement grec. – Je salue nos collègues de Paris, et plus particulièrement M. Cambon. Je le remercie d’avoir accepté l’invitation de notre commission pour discuter des événements en Méditerranée orientale et en mer Égée, compte tenu de la position de la Turquie.

M. Christian Cambon, président. – Cher président Konstantinos Gioulekas, je vous remercie de cette belle initiative. Nous sommes particulièrement heureux de cet échange, qui intervient un peu plus d’un an après la signature de notre important partenariat stratégique franco-grec en matière de sécurité et de défense, le 28 septembre 2021. Comme l’ensemble de mes collègues, je suis particulièrement attaché à ce dialogue interparlementaire entre la France et la Grèce, qui est notre allié le plus fidèle en Méditerranée orientale.

Nos échanges ont été nourris par la visite et le travail de nos deux rapporteuses, Catherine Dumas et Isabelle Raimond-Pavero. Notre commission a adopté le rapport de nos deux collègues sur le réarmement en Méditerranée orientale.

Nous vous laisserons d’abord présenter le contexte géostratégique tendu avec votre voisin, la Turquie. La semaine passée, nous avons eu l’occasion d’entendre le nouvel ambassadeur de Turquie à Paris.

Nous évoquerons également la guerre en Ukraine, afin d’échanger nos analyses et de saluer la résistance proprement héroïque du peuple ukrainien face à l’offensive russe. Plus que jamais, les Européens doivent être mobilisés et unis face à un contexte instable.

M. Konstantinos Gioulekas. – La conjoncture est excellente, puisque vous avez rencontré l’ambassadeur turc en France la semaine dernière. Par ailleurs, cela fera bientôt un an que l’invasion russe est intervenue en Ukraine. Cette invasion a été condamnée par la Grèce, qui s’est rangée sans réserve du côté de l’Ukraine en envoyant une aide humanitaire et des armements dans le cadre de la stratégie adoptée par l’Union européenne et l’OTAN.

S’agissant des frontières de notre pays, qui coïncident avec les frontières de la grande famille européenne, je veux rappeler que nous sommes toujours ancrés dans les principes du droit international, de la démocratie et de la paix. Ainsi notre pays lutte-t-il pour sauvegarder la paix dans la région, en respectant les traités d’où découlent les droits et

obligations de notre pays et des pays voisins. Par ailleurs, nous nous efforçons de mettre en œuvre tout ce qui découle de la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

Malheureusement, la Grèce reçoit désormais quotidiennement, depuis plus de deux ans, des menaces de la Turquie contre son indépendance, sa souveraineté nationale et son intégrité territoriale. M. Erdogan et ses ministres menacent chaque jour ouvertement la Grèce, afin de la dissuader de faire usage de ses droits légitimes en matière d'extension de ses eaux territoriales de 6 à 12 milles marins, tels que définis par le droit international. Ils promeuvent également un révisionnisme de type ottoman – permettez-moi de le caractériser ainsi –, en essayant de modifier les traités en vigueur. Le président turc a même évoqué le « besoin » de changer le traité de Lausanne, signé voilà exactement cent ans, en 1923.

La Grèce affronte cette situation avec sang-froid et avec le souci constant de renforcer la paix et la sécurité du peuple grec.

Chers collègues de Paris, nous faisons tout notre possible pour éviter les tensions. Toutefois, nous sommes attachés à nos droits et à notre souveraineté nationale, qui ne sont pas négociables. À cet égard, je souhaite exprimer la reconnaissance du peuple grec envers la France, qui s'est toujours rangée du côté de la Grèce dans les moments difficiles, par des actes, et non seulement par des paroles. Ce rapport très étroit entre nos deux pays a été confirmé par l'accord de coopération en matière de défense signé il y a plusieurs mois. Celui-ci prévoit le concours, en matière de défense, de l'un ou l'autre pays en cas d'agression militaire.

Aux niveaux politique et diplomatique, nous continuons de signer des accords et d'armer nos forces, afin d'éviter tout danger. Les Rafale français volent désormais avec les couleurs grecques, et nous avons reçu la première partie de l'ensemble de la commande que nous avons passée. Par ailleurs, trois frégates françaises sont en construction afin de renforcer la marine grecque.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cette première présentation, monsieur le président.

Je veux vous réaffirmer le soutien de la France : nous avons signé avec la Grèce des contrats portant sur la livraison de dix-huit Rafale et de trois frégates FDI, ces dernières étant en cours de construction et prélevées sur le rythme de construction que la marine nationale devait obtenir pour sa flotte. L'effort, vous le voyez, est considérable.

J'ajoute que la Grèce est le pays qui bénéficie du plus grand nombre de visites de la marine nationale française, trente-sept l'année dernière : nous sommes à vos côtés. Lors de l'audition assez tendue organisée ici même la semaine dernière avec l'ambassadeur de Turquie, nous n'avons pas manqué de souligner la nécessité d'apaiser la Méditerranée orientale et de faire en sorte que les traités internationaux, notamment ceux qui relèvent du droit de la mer, soient strictement appliqués.

M. Konstantinos Gioulekas. – Nous sommes très heureux de cette livraison de Rafale, qui permettra d'assurer la défense du ciel grec.

Je donne la parole à M. Theodoros Roussopoulos, ancien ministre, au nom du parti « Nouvelle démocratie ».

M. Theodoros Roussopoulos. – En tant que docteur en histoire, je suis bien placé pour savoir que l’histoire ne se réduit pas à des mots écrits dans des livres destinés aux rayons des bibliothèques : l’histoire est vivante et les événements qui la composent doivent être utilisés comme références en vue de l’avenir. À cet égard, en tant que parlementaires, notre responsabilité est de dire les choses telles qu’elles sont.

En 1974, la Turquie envahit une île, Chypre, dont la moitié du territoire est désormais un pays membre de l’Union européenne. Un peu plus tard, l’armée de l’Égée est positionnée par la Turquie en face des îles grecques et basée à Izmir. En 1983, la partie occupée de Chypre est proclamée République indépendante. En 1995, l’Assemblée nationale turque décide de considérer comme *casus belli* toute tentative de la Grèce d’étendre ses eaux territoriales, donc d’exercer son droit souverain, jusqu’à 12 milles nautiques de ses rives ; et M. Erdogan continue de suivre cette décision. La Turquie est pourtant elle-même allée jusqu’à 12 milles de ses rives, en mer Noire, bien qu’elle n’ait pas ratifié la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

En 1996, une invasion a lieu sur le plateau continental grec, sur l’île d’Imia. En 2018 est élaborée la doctrine de la Patrie bleue : les commentateurs turcs sont nombreux à se réclamer d’un prétendu droit international pour alléguer que la Grèce, forte de ses 10 millions d’habitants, est un danger pour la Turquie, qui en compte 84 millions... La Turquie essaie ensuite d’étendre le dogme de la Patrie bleue *via* le mémorandum d’accord signé avec la Libye, qui a été condamné par l’Union européenne.

Concernant l’obligation pour tout pays de défendre ses droits nationaux, je renvoie chacun à l’article 51 de la Charte des Nations unies. M. Cambon a dit que l’ambassadeur turc avait évoqué, pour la déplorer, la militarisation des îles grecques, mais il est bien prévu, à l’article 51, qu’aucune disposition de cette charte ne peut porter atteinte au droit naturel de légitime défense dans le cas où un membre de l’Organisation des Nations unies est l’objet d’une agression armée.

Ces trois dernières années, le président Erdogan, son ministre de la défense, M. Hulusi Akar, son ministre des affaires étrangères, M. Mevlut Cavusoglu, et d’autres importants responsables politiques turcs, attaquent la Grèce en répétant une phrase cliché : « Nous viendrons un soir », ce qui veut dire non pas qu’ils nous rendront visite pour boire un verre de raki, mais bien qu’un jour ils provoqueront une invasion... C’est exactement ce que la Turquie a essayé de faire sur le fleuve Evros, en instrumentalisant des migrants et des réfugiés qui souhaitaient se rendre en Europe occidentale, les utilisant en tant qu’armes afin de violer nos frontières.

Heureusement, tous les États ont été à nos côtés, c’est-à-dire aux côtés de la paix et des traités internationaux. La Grèce ne mendie rien ; elle veut seulement le respect du droit international et le soutien de sa famille européenne. La France agit en ce sens, comme en témoigne l’accord signé par MM. Macron et Mitsotakis. Et l’Europe peut jouer un rôle primordial de locomotive, en défendant les droits et les libertés hérités de la Révolution française.

M. Konstantinos Gioulekas. – Le peuple grec n’oublie jamais que la restauration de la démocratie est venue de Paris, lorsque Konstantinos Karamanlis, exilé en France et qui deviendra ensuite Premier ministre puis président de la République, est revenu en Grèce par l’avion privé de Valéry Giscard d’Estaing, en juillet 1974, après sept années de dictature.

Nous exprimons notre amour et notre reconnaissance à la France pour l'assistance et le concours qu'elle nous a toujours apporté.

M. Christian Cambon, président. Je salue l'ambassadeur de la République hellénique en France, Dimitrios Zevelakis, avec qui nous entretenons une relation étroite et très amicale.

Je donne la parole à Mme Catherine Dumas, au nom du groupe Les Républicains.

Mme Catherine Dumas. – Je remercie les présidents de nos deux commissions pour cette réunion, plus que jamais nécessaire dans une période difficile de crise migratoire, économique et militaire.

En août 2022, je me suis rendue en Grèce et à Chypre avec ma collègue Isabelle Raimond-Pavero dans le cadre de la préparation d'un rapport sur le réarmement en Méditerranée orientale, rapport qui a, depuis, été adopté à l'unanimité par notre commission. Reçues par des parlementaires grecs, nous avons évoqué le partenariat stratégique qui unit nos deux pays pour la coopération en matière de défense et de sécurité. Nous avons pu observer combien l'ambiance à Athènes était anxiogène et mesurer combien un conflit régional, voire mondial, était susceptible d'éclater à tout moment. La Turquie multiplie, en effet, les provocations à votre égard : rhétorique hostile, violations de l'espace aérien, non-respect des frontières maritimes. Confirmez-vous qu'une escalade de tensions est en cours dans cette zone ?

Craignez-vous une instrumentalisation des flux migratoires à vos frontières ? Estimez-vous que l'Europe dispose de moyens adaptés pour répondre à un tel risque ?

Un an après le début de la présidence française du Conseil de l'Union européenne et près de dix mois après l'adoption de la *Boussole stratégique*, comment évaluez-vous le déploiement actuel de nouveaux instruments en faveur d'une Europe de la défense, sur le plan capacitaire notamment ?

M. Konstantinos Gioulekas. – Je donne la parole à M. Georgios Katrougalos, ancien ministre des affaires étrangères, pour Syriza.

M. Georgios Katrougalos. – Nous entretenons avec la France une relation non seulement stratégique, mais également historique. Lorsque mon parti, Syriza, était au pouvoir, il a développé cette relation ; je pense à la déclaration commune de 2015 et au *road map* de notre relation stratégique de 2016. Nous voyons dans la France non seulement un allié, mais encore un exemple pour les libertés, les droits et même les révolutions en Europe. Notre discussion ne se fonde donc pas uniquement sur des intérêts communs : elle doit aussi être l'occasion de promouvoir des principes que nous avons en commun.

La Turquie ne se contente pas de violer les droits de la Grèce ; elle viole aussi les droits de Chypre, de l'Irak et d'autres pays, en installant des troupes militaires d'occupation et en participant à des guerres, directement ou indirectement, comme au Haut-Karabagh, démontrant ainsi son peu de considération pour le respect du droit international.

Il faut diminuer les activités agressives de la Turquie à l'égard de la Grèce. Cela ne concerne pas que les intérêts de la Grèce et de la France : il y va de la paix en Europe et du respect du droit international dans notre région. On observe une escalade, y compris sur le plan diplomatique, avec une menace exercée sur la souveraineté grecque dans nos îles. Nous

observons également des survols de notre espace aérien et des violations de notre zone économique exclusive, ainsi que l'instrumentalisation des migrants et des réfugiés.

Selon nous, il conviendrait de forcer la Turquie à respecter le droit international et de l'inviter à dialoguer avec la Grèce. Même s'il faut disposer des armements nécessaires pour faire face à toute menace, ce n'est dans l'intérêt d'aucun de nos deux pays d'entrer dans une course aux armements.

Notre collègue évoquait la défense européenne ; il faut aussi une politique extérieure commune. L'Europe a des forces en commun, mais il lui faut aussi une voix commune. Elle ne doit pas être, dans ses affaires extérieures, le porte-parole des États-Unis. Il nous faut une stratégie par rapport à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan). Nous le voulons en tant qu'Européens et que Grecs, parce que l'Otan ne peut nous garantir la paix. En effet, pour les États-Unis, la Turquie présente un intérêt géopolitique plus important que notre pays – celui-ci doit donc pouvoir se défendre.

La guerre en Ukraine est l'exemple d'un conflit sans issue. Il n'y a aucune initiative en faveur de la paix. Les intérêts géostratégiques de l'Europe sont menacés par la prolongation de cette guerre ; je pense à la dégradation de la place de notre continent sur le plan économique par rapport à la Chine et aux États-Unis, mais également à notre vocation à devenir un troisième pôle international d'attraction.

M. Christian Cambon, président. – Je donne la parole à Mme Hélène Conway-Mouret, ancienne ministre, pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Mon groupe partage les interrogations du président Cambon et de notre collègue Catherine Dumas sur le partenariat stratégique et militaire, sur notre relation bilatérale privilégiée. Nous n'oublions pas que, en 2013 et en 2014, la France avait joué un rôle essentiel de solidarité pour que la Grèce reste dans la zone euro.

Votre position géographique vous confère un lien privilégié avec le continent et avec la Méditerranée. Quelles sont les conséquences de la guerre en Ukraine sur l'évolution géopolitique des Balkans ? Votre perception de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne et de la reconnaissance du Kosovo a-t-elle évolué ?

Puisque vous avez un lien fort avec les Balkans, quelle est votre politique méditerranéenne ? Faut-il relancer le processus multilatéral de Barcelone, pour aller vers une politique commune de l'Union européenne à l'égard de la Méditerranée, qui n'existe pas encore ?

M. Konstantinos Gioulekas. – La Grèce s'est félicitée des conclusions du Conseil de l'Union du 13 décembre dernier sur l'élargissement de l'Europe, avec un avis favorable à l'octroi d'un statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine. Nous sommes en faveur de l'adhésion des pays des Balkans occidentaux à la grande famille européenne, sans réserve.

Nous avons soutenu la décision historique prise par l'Union européenne d'attribuer le statut de pays candidat à la Moldavie et à l'Ukraine, parce que la Grèce a toujours appuyé le rapprochement entre ces pays et l'Union européenne. D'ailleurs, la signature de leur statut d'association avec l'Union a eu lieu sous présidence grecque, en 2014.

La parole est à M. Andreas Loverdos, ancien ministre, pour le groupe Pasok.

M. Andreas Loverdos. – La guerre en Ukraine a provoqué de grands troubles dans les Balkans. L’Ukraine est très proche de la Grèce et des Balkans et les évolutions qu’elle connaît nous influencent forcément. Selon moi, les perturbations qui existent dans les Balkans – la dernière crise, très dangereuse, remonte à décembre dernier, quand le ministre de la défense de la Serbie a demandé à ses forces armées d’être en état d’alerte absolu – sont liées à la guerre en Ukraine.

Il faut donc que cette guerre se termine. Je suis d’accord avec M. Katrougalos : malheureusement, il n’existe pas actuellement d’initiative en faveur de la paix. Du reste, un processus de paix qui émergerait maintenant pourrait laisser penser que la Russie a gagné. Or il faut à tout prix éviter cela : la Russie doit perdre cette guerre. La classe politique et le peuple grecs ont été, dès le début, contre cette invasion russe, illégale, injustifiée et qui a conduit à l’occupation de territoires ukrainiens. Le peuple grec se range donc du côté de l’Ukraine, bien que les conséquences de la guerre soient visibles dans le pays, notamment sur le coût de la vie.

La Turquie représente, pour la Grèce, un problème majeur. Il ne s’agit pas d’un problème général de politique étrangère comme tous les pays en connaissent : l’un de nos voisins nous menace de guerre ! Dans la presse internationale, notamment dans *Politico*, des articles récents évoquent ce problème et indiquent que le président turc Erdogan menace la Grèce d’une guerre afin de sauver sa peau d’un point de vue électoral. Les auteurs de ces articles affirment qu’il n’est pas improbable que, d’ici aux élections présidentielle et législatives turques du premier semestre 2023, nous connaissions un épisode de guerre ou un incident de frontière. Erdogan agit ouvertement en ce sens.

Les États membres de l’Union ne peuvent ignorer cette réalité. Nous n’avons pas de politique étrangère unilatérale. Nous sommes membres de l’Union européenne, de la zone euro, de l’Otan, mais nous sommes sous la menace d’une guerre de la part d’un pays voisin, au mépris de la Charte des Nations unies et des principes de l’Union européenne. La IV^e armée turque est déployée le long de nos frontières... Vous devez connaître, mesdames, messieurs les sénateurs français, sous quelle menace nous vivons et vous devrez être attentifs aux attitudes agressives de la Turquie au cours des six prochains mois.

M. Christian Cambon, président. – Je vous rassure, monsieur le député : nous sommes extrêmement vigilants sur la situation en Méditerranée orientale et nous souhaitons que notre coopération soit aussi dense que possible.

Je donne la parole à M. Jacques Le Nay, pour le groupe Union Centriste.

M. Jacques Le Nay. – La guerre en Ukraine a-t-elle modifié le rapport de forces avec la Turquie en mer Égée ?

Votre industrie de défense a subi de nombreux désinvestissements au cours des dernières années ; dans quel état se trouve-t-elle aujourd’hui ? Quelles faiblesses identifiez-vous ?

M. Konstantinos Gioulekas. – Nous subissons bien évidemment l’influence de la guerre en Ukraine. Il faut condamner l’invasion russe, mais surtout mettre fin à cette guerre, afin que la Russie n’atteigne pas ses objectifs. Ce pays tente de violer les traités internationaux et porte atteinte à la souveraineté ukrainienne. Notre collègue l’a dit, cela

conduit à des violations continues du droit international et à des menaces de guerre, ce qui n'est pas bon pour la sécurité en Méditerranée orientale.

Je donne parole à M. Antonios Mylonakis, pour le parti Solution grecque (Elliniki Lysi).

M. Antonios Mylonakis – Nous avons évoqué ce que subit la Grèce, à l'épicentre de l'expansionnisme turc. France et Grèce maintiennent de très bonnes relations. Notre politique méditerranéenne est liée à notre famille européenne, surtout ces deux dernières années. Le révisionnisme turc est excessif et menace la Grèce au travers de groupes terroristes ou de *casus belli* dans la mer Égée ou dans l'est de la Méditerranée. Nous demandons un soutien tangible à la France. Nous avons une excellente coopération en matière d'armement : la Grèce a acheté des Rafale et des frégates pour plusieurs milliards d'euros.

Nous vous demandons d'être clairs dans vos discours avec Erdogan. Il ne faut pas qu'il continue à terroriser en paroles et qu'il menace un pays membre de l'Otan de le frapper de ses roquettes ! Nous sommes membres de l'Otan et de la famille européenne. Tous les pays devraient faire cesser cette attitude. Nous devons tous soutenir l'intégrité des zones économiques exclusives (ZEE) grecque et chypriote. La Grèce est un *hub* énergétique qui peut aider l'Europe à avoir du gaz naturel et du pétrole durant de longues années. Nous avons des projets pour transporter du gaz liquide à partir d'Israël et de Chypre vers l'Europe, en passant par le sud de la Crète. La crise énergétique continuera de s'accroître en 2023 et 2024 et nos économies vont chuter.

M. Christian Cambon, président. – Merci de ces précisions sur les initiatives grecques pour approvisionner l'Europe en énergie. Les accords signés avec Israël vont dans le bon sens.

Je donne la parole à M. André Gattolin, au nom du groupe RDPI.

M. André Gattolin. – Merci de vos témoignages et de ces rappels des liens forts qui unissent la Grèce et la France. Les prises de position politiques françaises des cinquante dernières années sont là pour en témoigner. Je remercie le président de la commission d'avoir rappelé le rôle de Valéry Giscard d'Estaing en faveur de l'admission de la Grèce au sein de l'Union européenne. Notre relation est certes sentimentale, voire romantique, culturelle, mais la réalité des faits est là : en septembre 2021, nous avons signé un accord de coopération, de sécurité et de défense.

L'année dernière, grâce à ses efforts, la Grèce est sortie du programme de surveillance renforcée qui avait été mis en place au moment de la crise de la dette grecque, au début des années 2010. À l'époque, l'une des raisons invoquées était le montant trop important des dépenses militaires. L'Union européenne n'avait qu'une gestion comptable. Désormais, il y a un réveil géopolitique : chacun rêve d'investissements de défense à la hauteur des vôtres. Il y a énormément d'enjeux en Méditerranée orientale, notamment autour de Chypre.

Demain, le Président de la République rencontrera le Premier ministre espagnol Sanchez pour signer un traité d'amitié et de coopération. C'est le troisième traité bilatéral de ce type avec un pays européen, après le traité historique signé avec l'Allemagne en 1963 et celui du Quirinal, avec l'Italie, en 2021. Il serait extrêmement bénéfique, au-delà de notre appartenance commune à l'Union européenne et à l'Otan, que nous envisagions de signer un

traité d'amitié et de coopération franco-grec sur des compétences qui ne relèvent pas totalement de l'Union européenne.

M. Konstantinos Gioulekas. – Nous devons tous assumer un rôle bien plus actif, renforcer notre participation dans l'Union européenne, dans l'esprit des pères fondateurs de la Communauté économique européenne (CEE), qui rêvaient d'une formation politique, et non pas seulement économique, et assurer une politique de défense et de sécurité plus active. Nous l'avons vu avec la Yougoslavie et désormais avec l'Ukraine : nos institutions doivent être plus puissantes.

Mme Sofia Sakorafa va prendre la parole, pour le parti MéRA25.

Mme Sofia Sakorafa – Récemment, les médias occidentaux ont évoqué de plus en plus clairement l'agressivité du régime de Vladimir Poutine, sans le faire pour d'autres régimes violents comme Israël et la Turquie en Méditerranée orientale. En 2003, trois présidents – Jacques Chirac, Gerhard Schröder et Vladimir Poutine, soit deux des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU – s'étaient concertés sur le gouvernement de l'Irak après Saddam Hussein.

La France, quoique membre permanent du Conseil de sécurité, dispose de l'arme nucléaire. Comment concilier ces deux éléments : la puissance internationale française et la situation en Europe et en Méditerranée orientale ?

La Grèce et Chypre ont des intérêts vitaux dans la région. La viabilité de nos pays en jeu : Chypre a été coupée en deux. Nous avons lu la nouvelle stratégie du président Macron. Quel rôle la France peut-elle jouer pour assurer la paix dans la région, et comment ces efforts seront-ils soutenus sur le plan économique ? Les ruines subsistent toujours à Famagouste, en Libye, en Irak, en Afghanistan, où il reste des armes, mais aussi où des familles vivent. Nous avons l'obligation de trouver un projet d'espoir.

La situation en Méditerranée orientale change. La zone d'influence turque s'élargit et le nouveau gouvernement israélien ne nous laisse pas espérer grand-chose. Les régimes autoritaires sont renforcés et coopèrent entre eux, ce qui pose problème. Les principes démocratiques doivent définir non seulement la politique interne des gouvernements, mais aussi les relations internationales.

M. Christian Cambon, président. – La force de dissuasion nucléaire française n'est une menace pour personne. Elle est une garantie pour nos intérêts vitaux, conformément aux déclarations du Président de la République sur ce sujet. Son existence fait consensus. Malheureusement, compte tenu du contexte, il y a un réel intérêt pour la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, de disposer de cette défense ultime que nous ne souhaitons pas utiliser, hormis pour défendre nos intérêts vitaux.

La France ne ménage pas ses efforts pour multiplier toutes les initiatives en faveur d'un apaisement en Méditerranée orientale. Nous avons redit à l'ambassadeur turc que, si la Turquie souhaite être une puissance régionale, cela doit se faire en construisant la paix plutôt qu'en multipliant les agressions et en violant les traités internationaux.

Je passe la parole à M. Pierre Laurent, au nom du groupe CRCE.

M. Pierre Laurent. – L'initiative de cette rencontre entre nos deux commissions est bienvenue. Nos deux pays, au-delà des liens historiques, ont intérêt à travailler

conjointement aux sujets de paix et de sécurité collective. La Grèce peut être un partenaire majeur. Elle est une plaque sensible entre les Balkans, l'Ukraine et la Turquie.

Les inquiétudes actuelles se concentrent dans cette région. Notre action commune devrait, au-delà de la coopération de défense, se concentrer sur la paix. Il faut mettre fin aux visées agressives de la Turquie, faire respecter le droit international et maritime, et assurer la souveraineté grecque sur les terres et les eaux dont elle a la responsabilité.

Nos deux pays devraient relancer une initiative politique sur la situation à Chypre. Ils peuvent agir pour que l'Union européenne reprenne la main sur ce dossier, possible foyer de tension en Europe. De même, nous devons lancer une initiative de paix pour que l'Ukraine retrouve sa souveraineté sur l'intégralité de son territoire.

Nous devons agir pour préserver la paix dans les Balkans, zone qui reste instable.

L'accord de Prespa avec la République de Macédoine du Nord est une voie pour assurer la paix et la stabilité dans les Balkans. Ces efforts doivent être conduits prioritairement à l'échelle de l'Union européenne.

La situation de l'Otan est particulière, comme nous l'a rappelé l'ambassadeur turc la semaine dernière. La Turquie a une place importante dans l'Otan. Ce cadre est donc impropre à résoudre les problèmes de sécurité de la Grèce. Renforçons nos efforts pour la paix et la sécurité collective dans l'Union européenne.

M. Konstantinos Gioulekas. – Nous avons épuisé toutes les demandes de parole émanant des différents partis du Parlement hellénique. Nous voulons renforcer les institutions européennes, notamment autour d'un axe : la solidarité entre États membres. Nous le demandons non seulement pour nous, mais aussi pour toute l'Union européenne, car les menaces que nous avons évoquées pèsent sur tous les États membres.

Malheureusement, la Turquie continue d'être candidat à l'adhésion à l'Union européenne, mais menace ouvertement de guerre deux de ses pays membres : la Grèce et la République chypriote.

Certains pays européens envoient même des armes à la Turquie, qu'elle utilise pour menacer la Grèce et Chypre. Il faut renforcer les institutions européennes. Enfin, nous devons disposer d'une politique de défense et de sécurité commune pour aller de l'avant.

Tous les pays doivent agir de la même manière. Nous avons aidé l'Ukraine face à l'agression russe, mais certains pays sont hypocrites par rapport à Chypre. Depuis l'invasion militaire de 1974, 40 % du territoire chypriote est occupé illégalement, alors que Chypre est membre de l'Union européenne ! C'est un point noir. La Turquie a même reconnu l'État illégal de « Chypre du Nord ».

Je cède la parole à M. Konstantinos Zouraris, député de Syriza.

M. Konstantinos Zouraris. – La France est mon deuxième pays. J'ai beaucoup apprécié le niveau des débats. Le régime turc actuel n'est pas révisionniste. Il a dépassé ce stade depuis longtemps : c'est un État voyou, un *rogue state*. L'invasion de Chypre a causé 8 000 morts. La Grèce subit des agressions continues qui prennent la forme de remise en cause de notre souveraineté dans nos espaces aériens et maritimes. La Turquie instrumentalise

les réfugiés en les envoyant vers la frontière du fleuve Evros. Il faut que la France considère la Turquie comme un État voyou.

M. Christian Cambon, président. – La parole est à M. André Guiol, au nom du RDSE.

M. André Guiol. – Le 22 novembre 2022 s’est échoué sur les côtes grecques un bateau avec 500 migrants à bord. La Grèce a appelé à la solidarité européenne de l’Union et de ses États membres. Au-delà de la dimension humanitaire s’exprimait l’inquiétude d’une infiltration terroriste en Grèce, en France ou en Italie, dans un contexte tendu avec la Turquie. Comment la Grèce a-t-elle géré la situation ? L’Union européenne a-t-elle été à la hauteur de la solidarité ?

M. Christian Cambon, président. – Pour terminer, je cède la parole à M. Guillaume Gontard, au nom du GEST.

M. Guillaume Gontard. – Je salue l’initiative et le langage clair de la Grèce par rapport à Moscou : la Grèce a été l’un des premiers pays à envoyer des armes à l’Ukraine et joue un rôle fort de stabilité en Europe, en faveur de la paix.

Le conflit ukrainien a modifié les configurations géopolitiques en Europe, notamment sur les questions énergétiques. La déconnexion du gaz russe décidée par l’Union européenne remet sur le devant de la scène la possibilité de faire transiter du gaz par la Méditerranée orientale. La Grèce est réservée sur le projet de gazoduc vers Israël et la Turquie qui transiterait par Chypre, et préférerait utiliser des navires avec des terminaux gaziers – elle dispose de l’une des plus grosses flottes de tankers. Quelles relations avez-vous avec Israël et la Turquie sur les sujets énergétiques ?

M. Theodoros Roussopoulos. – La Turquie ne participe pas à l’embargo contre la Russie. Ses relations avec Poutine sont excellentes. Erdogan s’est présenté comme un pacificateur, alors qu’il est un facteur de déstabilisation et ressemble de plus en plus à Poutine. Souvenez-vous des invasions russes en Crimée et en Géorgie. La situation est similaire en Méditerranée orientale, avec un nouveau Poutine. N’oubliez pas les menaces d’invasion en Grèce.

M. Konstantinos Gioulekas. – Soyons clairs : la Grèce ne veut pas d’une Turquie isolée. Elle veut d’une Turquie qui participe avec tous ses voisins à sauvegarder la paix, alors que la guerre fait rage au cœur de l’Europe, en Ukraine. Nous invitons tous nos partenaires à faire de même. Nos collègues français et grecs ont donné des exemples concrets.

Derrière les événements en Irak, en Syrie, en Libye, en Afghanistan, au Haut-Karabagh se cache la Turquie. Il n’est pas possible qu’elle soit le seul pays à créer des problèmes, et à bloquer l’adhésion de la Suède et de la Finlande à l’OTAN. La Suède et la Finlande, menacés après l’invasion ukrainienne, veulent adhérer à l’Otan. On ne peut pas être indifférent au refus de la Turquie d’appliquer la politique de sanctions de l’Union européenne contre la Russie. N’encourageons pas Erdogan à continuer dans cette voie et à trahir davantage nos idéaux démocratiques.

Je remercie la France, pays ami, et la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cet échange qui nous a permis de recueillir de nombreuses informations sur la situation réelle du conflit gréco-turc dans un contexte de fragilisation des Balkans.

Je le redis solennellement : notre soutien à la Grèce ne se limite pas à des paroles. En cas d'agression caractérisée de la Turquie, la Grèce serait protégée par le septième alinéa de l'article 42 du traité de l'Union européenne, mais aussi par le partenariat stratégique signé avec la France, qui renforce considérablement nos relations en matière de défense et la protection de vos intérêts, terrestres et maritimes. Nous suivons attentivement la situation.

Nous partageons vos craintes sur la présence turque indue dans certains pays. Je me suis rendu sur la ligne verte chypriote. En Irak, j'ai vu combien les Turcs étaient avancés, à plus de 60 kilomètres à l'intérieur du territoire national. Les problèmes pourraient être réglés autrement. La Turquie voit le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) partout. Dès qu'il y a un problème, ce serait la faute du PKK, et cela justifierait que la Turquie s'arroge des droits contraires au droit international.

La France ne cesse de rappeler la Turquie au respect des règles internationales. En 2019-2020, cela a donné lieu à de grandes tensions avec ce pays. Nous gardons le contact avec la Turquie, mais les sénateurs français ne se sont pas laissés impressionner par l'ambassadeur turc et ont évoqué les droits des femmes, le respect et l'intégrité des frontières, le droit maritime, la présence turque en Libye et en Irak. Nous continuerons à maintenir cette pression.

Ces échanges soulignent l'importance de la diplomatie parlementaire. J'invite nos collègues grecs à se rendre à Paris pour continuer nos débats, en réponse à l'accueil réservé à notre délégation l'été dernier en Grèce. Soyez assuré de notre affectueuse amitié et de notre soutien. Je remercie le président Gioulekas de sa belle initiative.

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

La réunion est close à 12 h 40.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons la proposition de loi visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, écrite par le député Bastien Lachaud et adoptée par l'Assemblée nationale le 13 janvier 2021, vise à réhabiliter ceux que l'on appelle communément les

« fusillés pour l'exemple » de la Première Guerre mondiale, condamnés à mort pour désobéissance militaire et exécutés entre 1914 et 1918, en particulier pendant les deux premières années du conflit. Elle prévoit également que leurs noms seront inscrits sur les monuments aux morts des communes et qu'un monument national sera érigé en leur mémoire.

À cette occasion, je tiens à saluer la mémoire de Guy Fischer, notre ancien collègue communiste et vice-président du Sénat, qui avait déposé un texte similaire en 2011.

Nous avons auditionné Jean-Yves Le Naour, spécialiste de ces événements, ainsi qu'Éric Viot, dont la compétence sur cette question est unanimement reconnue. Ces deux historiens nous ont permis de mieux cerner ces événements et le profil de ces fusillés. Nous avons également auditionné le député Philippe Gosselin, qui a évoqué la tragique affaire des fusillés de Souain, au cours de laquelle son grand-père a défendu les condamnés, avant de se battre pendant des années pour leur réhabilitation. De plus, nous avons pu nous appuyer sur le rapport rendu par la commission dirigée par Antoine Prost sur ce sujet en 2013, à la demande du Président de la République François Hollande. En revanche, l'historien Nicolas Offenstadt, spécialiste de cette question, n'a pas répondu à notre sollicitation ; il est vrai que nous avons dû travailler dans des délais particulièrement resserrés.

La proposition concerne des hommes ayant été condamnés pour des formes diverses de désobéissance aux ordres, pendant les cinq années du conflit, mais surtout en 1914 et 1915, lors des grandes offensives. Ce n'est pas en 1917, l'année des grandes mutineries, qu'ils furent, pour la plupart, exécutés : à ce stade tardif de la guerre, les abus les plus cruels de la justice militaire avaient déjà été corrigés sous la pression des soldats eux-mêmes, mais aussi de parlementaires de tous bords. Seule une trentaine de militaires, sur les 639 visés par ce texte, furent exécutés en 1917.

Avant leur condamnation, ces hommes avaient partagé le sort de leurs camarades, ces poilus confrontés à la violence inouïe des grands combats de 1914 et 1915. Rappelons que, en l'espace de six jours, du 20 au 25 août 1914, 40 000 soldats français moururent, dont 27 000 le 22 août 1914, qui reste la journée la plus sanglante de l'histoire de France. Puis il y eut la bataille de la Marne, en septembre, et les offensives de la bataille de Champagne, avant la grande boucherie de Verdun. Pendant ces terribles offensives et contre-offensives, une violence et un chaos inconcevables pour qui ne les a pas vécus ont désorienté et démoralisé les soldats, quand ils ne les ont pas rendus fous.

Beaucoup des militaires exécutés ont alors été purement et simplement victimes d'erreurs judiciaires.

Parmi les nombreux cas avérés figure celui du soldat Joseph Gabrielli, « simple d'esprit » qui n'avait pas été en mesure de rejoindre sa compagnie après s'être fait soigner d'une blessure, condamné pour abandon de poste le 14 juin 1915 et fusillé le jour même. Après le rejet d'un premier pourvoi par la Cour de cassation, il fut réhabilité en 1933 par la Cour spéciale de justice militaire de Paris, composée non seulement de trois magistrats, mais aussi de trois anciens combattants.

Il y eut aussi les célèbres « martyrs de Vingré », finalement décorés à titre posthume de la médaille militaire et de la croix de guerre.

D'autres cas individuels ont frappé les consciences, comme celui du sous-lieutenant Jean Chapelant, condamné après un procès sommaire pour désertion, alors que,

blessé, il avait réussi à s'évader après avoir été fait prisonnier ; ou encore celui du soldat Léonard Leymarie, blessé à son poste, mais condamné pour mutilation volontaire. Nous pourrions, hélas ! citer de nombreux autres noms.

Si certains ont pu être réhabilités, toutes ces injustices avaient une cause bien identifiée : la mise en place d'un système destiné à condamner le plus vite possible pour faire des exemples, dans un conflit que l'on imaginait encore court, où la volonté d'efficacité rejetait au second plan la question de la culpabilité. Tous les fusillés sont passés sous les fourches caudines des tribunaux mis en place par des décrets de 1914, qui instaurent un système d'exception en lieu et place de la justice militaire ordinaire.

Oui, ce système était établi par des textes ; il était donc légal. Non, il n'offrait pas la moindre des garanties qu'évoque le terme de « justice » : pas de véritable instruction, pas de véritable défense, aucune procédure d'appel, plus de grâce présidentielle.

En outre, certaines notions du code de justice militaire recevaient une interprétation très large, de manière à faciliter les condamnations, notamment le fait de s'être trouvé « en présence de l'ennemi ». Or il s'agissait là d'un point décisif, puisque de cette circonstance dépendait l'application de la peine de mort. Ajoutons que beaucoup de militaires ont été condamnés par les mêmes officiers qui les commandaient.

Il ne s'agit en aucun cas de faire ici le procès de l'armée, de tout ramener à des « fautes de commandement », évoquées par Nicolas Sarkozy dans son discours de 2008 et qui expliquent certains actes de désobéissance. Tous les officiers n'eurent pas la volonté de « faire des exemples » : certains militaires du rang ont eu la chance d'avoir affaire à des officiers compréhensifs, qui ne seraient jamais allés jusqu'à réclamer des exécutions pour un moment de faiblesse. À l'inverse, Éric Viot constate que le nombre de fusillés augmente dans chaque division où passent certains gradés. Mais il faut aussi rappeler que les officiers qui ont condamné à mort les six fusillés de Roucy ont été désavoués et relevés par leur général.

Certains estiment que cette injustice était le prix de l'efficacité. En réalité, on s'aperçut assez vite que tel n'était pas le cas, tant ces exécutions dégoûtaient la troupe, qu'elles démotivaient profondément.

Quant à ceux qui avaient vraiment désobéi, ils étaient, en grande majorité, montés au front avec leurs camarades ; ils s'étaient battus, parfois héroïquement, avant de succomber à un moment de faiblesse, que ce soit à la suite d'un bombardement quasi ininterrompu de plusieurs jours, aux limites de l'épuisement, voire de la folie, ou encore en désobéissant à des ordres absurdes ou inapplicables. Certains furent fusillés parce qu'ils réclamaient des chaussures pour monter en première ligne. Tous furent victimes de cette justice expéditive qui empêchait toute réelle appréciation de la situation dans laquelle les faits reprochés s'étaient déroulés.

En revanche, les hommes condamnés pour des faits d'espionnage ou de droit commun n'entrent pas dans le champ de cette proposition de loi.

Au total, le présent texte concerne 639 personnes, selon la déclaration faite par le ministère de la défense le 27 octobre 2014. Cette liste n'a jamais été contestée depuis lors.

La cause de la réhabilitation des militaires fusillés a longtemps été assez consensuelle. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les soldats revenus du front

haïssaient avant tout ceux qu'ils appelaient les embusqués et les profiteurs, pas ceux qui avaient subi à leurs côtés le grand massacre, même s'ils avaient eu un moment de faiblesse.

Ainsi les militants de la réhabilitation ont-ils obtenu d'indéniables succès dans l'entre-deux-guerres, avec l'adoption très large, voire à l'unanimité, de plusieurs textes : loi d'amnistie du 29 avril 1921 ; textes facilitant les procédures de réhabilitation, comme la loi du 9 août 1924 concernant les fusillés sans jugement ; procédures devant la Cour de cassation ; réforme du code de justice militaire en 1928 ; et même création d'une Cour spéciale de justice militaire, qui a siégé entre 1932 et 1935 pour examiner les cas de fusillés suivant des critères qui s'ouvrent à la notion de pardon. Au total, ces efforts ont conduit à la réhabilitation d'environ 40 soldats fusillés.

Le combat a continué et continue encore. Il est notamment mené par des familles sur lesquelles a longtemps pesé l'opprobre. En effet, les réhabilitations furent aléatoires : il fallait qu'il y ait des témoins, que les familles s'impliquent, qu'elles aient des relations haut placées et que la demande soit prise en charge par une association comme la Ligue des droits de l'homme.

Des familles et des associations se battent encore et toujours pour cette reconnaissance. Mais, en réalité, ceux qui plaident aujourd'hui pour poursuivre les réhabilitations au cas par cas demandent l'impossible. Le général Bach, historien du ministère des armées, l'a montré : 20 % à 25 % des dossiers manquent, et beaucoup d'autres sont vides ou si lacunaires qu'il est impossible d'en rien tirer.

D'ailleurs, les historiens ont désormais fait leur travail. Les archives ont été exploitées. Les faits ont été, autant que possible, établis. Après le temps des historiens vient naturellement celui des politiques, qui ont à se prononcer, non pas sur l'histoire, mais sur la mémoire de la Nation.

Dans ce domaine, un premier pas important a déjà été accompli par des hommes d'État. Lionel Jospin, puis Nicolas Sarkozy ont ainsi fait des déclarations importantes, en 1998 à Craonne et en 2008 à Douaumont. Nicolas Sarkozy a également évoqué, sous l'Arc de Triomphe, en 2009 avec la Chancelière Merkel, ces « fusillés qui attendent encore qu'on leur rende justice ». Pendant la présidence de François Hollande, un espace a même été aménagé au sein du musée des armées.

De nombreuses collectivités territoriales ont par ailleurs adopté des vœux visant à réhabiliter les fusillés pour l'exemple. Il s'agit d'environ 2 000 communes, de 31 conseils départementaux – rien de moins – et de 6 conseils régionaux, souvent dans des territoires portant les stigmates de la Grande Guerre.

Aujourd'hui, nous estimons que le tour du Parlement est venu. C'est le Parlement qui a commencé ce travail dès 1916, notamment sur l'initiative du député Paul Meunier, et c'est le Parlement qui doit le terminer. En parallèle, l'opinion générale a sans doute évolué. Elle peut désormais considérer qu'un moment de faiblesse n'efface pas tous les sacrifices accomplis, que l'opprobre doit finir et que, à côté de tous les militaires morts au combat, il faut se souvenir de ces soldats fusillés pour l'exemple : leur destin aussi nous parle – si j'ose dire – de ce que fut cette guerre atroce.

Nous avons un moment songé à proposer une modification du texte pour en faciliter l'adoption. Toutefois, cette nouvelle rédaction n'aurait sans doute pas changé

l'appréciation des uns et des autres sur le fond. En revanche, elle aurait empêché une adoption conforme. D'ailleurs, le texte voté par l'Assemblée nationale n'a pas vraiment suscité de levée de boucliers.

Certains estiment qu'une telle réhabilitation, en invalidant des décisions de justice, constituerait une atteinte à la séparation des pouvoirs, mais une telle crainte ne me paraît pas fondée. Le Conseil constitutionnel a, en réalité, une interprétation très souple de la notion d'amnistie, qui peut aller jusqu'à la réhabilitation. Il souligne ainsi, dans sa décision du 20 juillet 1988, qu'une amnistie peut remettre en l'état la situation de ses bénéficiaires sous réserve de ne pas léser les droits des tiers.

Pour ce qui concerne l'inscription sur les monuments aux morts, le débat me semble en grande partie derrière nous. Aucune disposition législative ni réglementaire n'empêche aujourd'hui les communes d'inscrire les noms qu'elles souhaitent sur leurs monuments aux morts. D'ailleurs, le tiers environ des 639 militaires visés par la proposition de loi y figurerait déjà, car beaucoup de communes n'ont pas voulu laisser sans réponse l'appel à la justice lancé par les familles ou par les associations. Il s'agit donc simplement de dire que cette démarche est la bonne.

Enfin, la création d'un monument national perpétuant la mémoire de ces fusillés pour l'exemple permettrait de disposer d'un lieu mémoriel spécifique pour que tous puissent connaître l'histoire de ces hommes. Il existe déjà un monument de cette nature dans la commune de Chauny, dont nous avons auditionné le maire : il s'y est parfaitement intégré, ne suscitant aucune réaction négative. C'est le fruit d'un travail mené avec différentes associations, notamment les associations d'anciens combattants.

Ce texte ne divise pas ; au contraire, il rassemble la Nation, car le souvenir des injustices commises à l'encontre de ces fusillés reste très vif, plus de cent ans après, notamment au sein de leurs familles.

Cette proposition de loi parachève la reconnaissance esquissée par Lionel Jospin, Nicolas Sarkozy, puis François Hollande. Elle clôt un chapitre douloureux et offre l'apaisement à quelques centaines de morts. Les intéressés représentent une goutte d'eau dans l'océan des morts de la Grande Guerre, mais cette goutte d'eau empêche d'en constituer complètement et définitivement la mémoire. C'est pourquoi je vous propose d'approuver ce texte sans modification.

M. Christian Cambon, président. – Cette proposition de loi a été votée par l'Assemblée nationale au terme d'une séance singulière, marquée notamment par l'intervention de Philippe Gosselin, dont la famille est directement concernée par le sujet.

M. Yannick Vaugrenard. – M. le rapporteur a présenté cette proposition de loi avec beaucoup de précision historique et de sensibilité.

Plus d'un siècle après les faits, les mots « fusillés pour l'exemple » font encore froid dans le dos. Cette guerre fut une véritable boucherie.

Les fusillés de droit commun sont exclus du périmètre de la proposition de loi, à l'instar des traîtres : son champ d'application est donc bien précisé, grâce au travail mené par le Service historique de la défense. C'est la raison pour laquelle le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain y est favorable. Il s'agit d'un texte d'apaisement.

Les historiens eux-mêmes nous l'indiquent : il n'est plus possible de procéder au cas par cas, ce qui aurait été idéal sur le plan juridique. La disparition d'un certain nombre d'archives impose d'opter pour une réhabilitation générale.

Dès 1916, la Chambre des députés s'est prononcée à l'unanimité pour la suppression des tribunaux militaires d'exception et le rétablissement du droit de grâce, auquel le Président Poincaré a largement recouru dans les années suivantes : 95 % des condamnés à mort « pour l'exemple » ont été graciés.

Un soldat refuse de porter les habits, tachés de sang, de son camarade mort : il est condamné le soir même et fusillé le lendemain matin sans avoir pu présenter sa défense. Cet exemple est représentatif de la justice expéditive alors à l'œuvre. D'autres soldats ont été fusillés « pour l'exemple » après avoir été tirés au sort.

Certains invoquent le respect de la discipline, qui, à l'évidence, est indispensable à l'armée, mais les généraux du début de la Grande Guerre n'ont rien à voir avec les responsables militaires d'aujourd'hui. Je suis frappé de voir à quel point les officiers actuels sont soucieux de la santé et de la vie de leurs soldats, et je tiens à leur rendre hommage. Cette proposition de loi fait non pas le procès de l'armée, mais celui d'une période pour le moins particulière.

La Haute Assemblée s'honorerait en votant cette proposition de loi, qui permettrait à notre jeunesse de mesurer combien les mentalités ont évolué.

M. Pascal Allizard. – Je salue la pertinence de ces rappels historiques, mais, selon nous, le Parlement n'a pas à réécrire l'histoire. Dans l'ensemble, les membres de notre groupe s'opposeront à ce texte.

M. André Gattolin. – Je relève à mon tour la justesse et la précision des informations communiquées par le rapporteur Guillaume Gontard et par Yannick Vaugrenard. Il suffit de lire *Guerre* de Louis-Ferdinand Céline ou encore les œuvres de Henri Barbusse pour constater à quel point, en temps de guerre, la frontière entre un condamné et un héros peut être floue.

En l'état, ce texte ne peut pas être voté. L'idée d'une réhabilitation collective civique et morale me pose juridiquement problème, car la réhabilitation est une procédure individuelle. Je ne suis même pas sûr qu'une telle disposition soit conforme à la Constitution.

J'ai vainement tenté de réécrire un certain nombre de formulations qui me semblent dangereuses, comme la mention d'une « politique répressive ». Néanmoins, il me semble essentiel d'assurer une reconnaissance morale, car c'est l'honneur d'une grande nation de reconnaître ses erreurs et ses défaites – je pense notamment au cas des « malgré-nous ». Voilà pourquoi il faut poursuivre la réflexion ; à titre personnel, je m'abstiendrai.

M. Joël Guerriau. – Au total, des millions d'hommes ont été mobilisés dans l'armée française pendant la Grande Guerre ; environ 550 d'entre eux ont été fusillés pour l'exemple, contre 48 dans l'armée allemande, ce qui, en soi, pose question. Évidemment, leur sort nous fait tous frémir. Cela étant, ce texte n'est pas de nature à rassembler : il est susceptible de diviser les Français, car il remet en cause l'état-major, donc les autorités politiques de l'époque.

En parallèle, pourquoi n'a-t-on pas fusillé de généraux « pour l'exemple » ? L'offensive Nivelles s'apparente à un assassinat de masse. En 1914, 162 généraux ont d'ailleurs été écartés du front ; certains ont été envoyés à Limoges, d'où le terme de « limogeage ».

M. Olivier Cigolotti. – Dans leur majorité, les membres du groupe Union Centriste sont plutôt défavorables à ce texte. Les procédures de réhabilitation ont été engagées très tôt et, depuis 1998, un certain nombre de déclarations officielles se sont succédées. Selon nous, une réhabilitation globale pose bel et bien question sur le plan constitutionnel. En outre, il n'appartient pas au Parlement de refaire l'histoire : laissons ce travail aux historiens.

M. Alain Houpert. – Ces soldats ont été déclarés coupables d'avoir eu peur ; certains ont été fusillés au terme d'un tirage au sort. Notre pays a eu le courage d'abolir la peine de mort : ne pas les réhabiliter, c'est les tuer une seconde fois.

Pour ma part, je voterai cette proposition de loi. Elle n'est peut-être pas juste techniquement, mais elle l'est humainement.

M. Jean-Marc Todeschini. – En 1998, j'étais chef de cabinet du ministre chargé des anciens combattants et j'ai organisé avec Matignon la visite de Lionel Jospin à Craonne. Par la suite, François Hollande et Nicolas Sarkozy ont eux aussi demandé la réintégration de ces « fusillés pour l'exemple » dans la mémoire collective.

Comme secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, j'ai participé à l'inauguration, aux Invalides, de la salle dédiée aux fusillés de la Grande Guerre, demandée par mon prédécesseur. C'est également lui qui avait commandé le rapport Prost.

Je suis solidaire de mon groupe et je voterai ce texte. Toutefois, il ne mentionne pas le chiffre de 639 et, à mon sens, ne se limite pas à lui, alors qu'il faut avancer pas à pas. Le Service historique de la défense a fait un important travail, dont la conclusion est incontestable ; pourquoi ne pas annexer cette liste à la proposition de loi ? Peut-on réellement réhabiliter tout le monde ?

M. Olivier Cadic. – Je me souviens encore du récit qu'un vétéran de la Grande Guerre m'a fait d'une de ces exécutions lorsque j'étais enfant. Cette histoire m'a tellement ému que je suis devenu un opposant acharné de la peine de mort. Un tout jeune soldat était condamné à mort, il pleurait et se débattait et ceux qui devaient l'exécuter pleuraient aussi. Aujourd'hui, on voit ce qui se passe en Ukraine ; on voit les « exemples » que fait le groupe Wagner, les coups de masse qu'il inflige aux déserteurs. Je voterai ce texte.

M. Alain Cazabonne. – Je voterai moi aussi ce texte, tout en regrettant que l'on ne traite pas un certain nombre de cas, comme celui du général Nivelles.

M. Pierre Laurent. – Je me reconnais pleinement dans les propos du rapporteur et de Yannick Vaugrenard, qui me rappellent ceux de Guy Fischer, mort peu de temps après le dépôt de sa proposition de loi.

Les historiens sont unanimes : les archives ne permettent pas de procéder au cas par cas. L'argument juridique opposé par certains a donc ses limites. Les membres du groupe CRCE voteront ce texte d'apaisement.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vos interventions, dans leur diversité, prouvent combien cette question reste vive plus de cent ans après les faits. Il s’agit aussi de l’honneur des familles concernées.

Pour moi, ce texte ne procède absolument pas à une réécriture de l’histoire, bien au contraire : il repose sur le travail des historiens, et la liste des 639 noms n’a été contestée par personne. Si elle n’est pas reproduite ici, c’est parce qu’elle est difficile à obtenir. L’initiative de la mairie de Chauny n’a pas non plus suscité d’opposition.

Le périmètre de cette proposition de loi est suffisamment précis pour assurer une réhabilitation collective. Évidemment, une réhabilitation au cas par cas serait préférable, mais elle est impossible.

En votant le présent texte, nous tournerons définitivement cette page de notre histoire.

Pour les raisons que j’ai indiquées, le risque de censure du Conseil constitutionnel ne me semble pas avéré.

Enfin, si certaines expressions ont pu choquer tel ou tel, elles reflètent elles aussi le travail des historiens, qui, en un sens, permet de réhabiliter l’armée.

Blanche Maupas écrivait dans *Le Fusillé*, ouvrage dédié au caporal Maupas : « On voudrait donc que ces martyrs ne deviennent plus qu’une légende. Si je meurs avant la réparation, pensa la veuve, j’aurai protesté pour elle jusqu’à mon dernier souffle et je viendrai près d’eux reposer sous cette verdure. S’ils sont réhabilités, ma place sera là, encore, à l’ombre de leur image immortalisée. »

M. Pascal Allizard. – À l’évidence, notre histoire nous travaille ; mais, sur ce sujet comme sur d’autres, on ne saurait légiférer sous le coup de l’émotion.

Je maintiens mes propos, qui n’ont d’ailleurs rien de provocateur : cette proposition de loi est une tentative de réécrire l’histoire. Dès lors, elle risque de diviser. Je pense au cas, dans mon département du Calvados, d’un résistant déclaré mort pour la France et dont le nom est inscrit sur le monument de sa commune. Les circonstances de sa mort sont mal connues : on a pensé bien faire en rouvrant ce dossier, mais on a fait ressurgir de vieux démons.

M. Jean-Marc Todeschini. – Il me semble bel et bien nécessaire d’annexer la liste des 639 personnes concernées, qui n’est sans doute pas classée secret-défense. Quant à l’histoire des « malgré-nous », je confirme à quel point elle reste douloureuse, notamment dans mon département.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – L’exposé des motifs est clair : espions et condamnés de droit commun n’entrent pas dans le champ de cette proposition de loi. Vous pouvez déposer un amendement de séance tendant à annexer cette liste : j’y serai bien sûr favorable. Toutefois, la question n’est pas là, puisque ce document ne fait pas l’objet de contestations.

M. Jean-Marc Todeschini. – Le Souvenir français le conteste.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – En tout cas, notre vote ne doit pas dépendre de ce point.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sous le coup de l'émotion, on a évidemment envie de réhabiliter ces personnes victimes d'un drame terrible, qui plus est quand on est, comme moi, farouchement opposé à la peine de mort. Mais, lorsque, en tant que parlementaires, nous devons nous prononcer sur l'opportunité des textes qui nous sont soumis, la raison doit toujours l'emporter.

Aujourd'hui, on réécrit l'histoire en permanence, et ce dans un sens toujours défavorable à la France, par exemple à propos des guerres napoléoniennes. La plupart de ces condamnés étant des déserteurs, j'ai peur des répercussions que de telles dispositions pourraient avoir sur nos armées : ces débats seront nécessairement élargis à d'autres questions.

Je reconnais et je comprends la souffrance de ces fusillés et de leurs familles, mais la loi ne me semble pas être le bon canal. Je ne voterai pas ce texte.

M. Yves Détraigne. – Cette réécriture de l'histoire n'a pas de sens ; je voterai contre le texte.

M. Rachid Temal. – Cette proposition de loi ne réécrit pas l'histoire ; elle prend acte de l'histoire.

Le Parlement français est prêt à voter des textes relatifs à l'histoire de pays étrangers, comme l'Arménie ou l'Ukraine, mais il est beaucoup plus réservé quand il s'agit de notre pays. Je suis très fier de l'histoire de France. Toutefois, il faut admettre sa complexité.

M. Alain Houpert. – Le 17 septembre 1981, Robert Badinter s'exprimait lui aussi avec émotion. En outre, on invoque beaucoup de détails pour s'excuser de ne pas voter cette proposition de loi, mais le diable est souvent dans les détails.

M. Philippe Folliot. – On ne peut pas dissocier la mémoire universelle et la mémoire nationale : c'est une question de cohérence.

Je salue le travail de M. le rapporteur, mais j'estime que le Parlement n'a pas à se substituer aux historiens. En pareil cas, nous risquons toujours de mettre le doigt dans un engrenage. Voilà pourquoi, même si je suis sensible aux arguments du rapporteur, je voterai contre ce texte.

M. Joël Guerriau. – Le maréchal Ney a été condamné à mort ici même, puis réhabilité un demi-siècle plus tard. Dreyfus, de même, a été condamné, puis réhabilité. Réhabiliter, ce n'est pas réécrire l'histoire : c'est revenir sur un jugement historique.

M. Hugues Saury. – Georges Clemenceau disait : « La justice militaire est à la justice ce que la musique militaire est à la musique. » À l'époque, la justice militaire était pour le moins fruste et probablement injuste ; ces fusillés ont été victimes de la folie de leur temps.

Prenons garde aux anachronismes : nous ne sommes pas habilités à juger des événements vieux de plus d'un siècle, même s'ils peuvent sembler proches. Je ne voterai pas cette proposition de loi.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Groupe de travail sur « La place de la France dans la région indopacifique » – Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant le rapport d'information de nos collègues Cédric Perrin, Rachid Temal, Hugues Saury, Jacques Le Nay, André Gattolin et Joël Guerriau sur la place de la France dans la région indopacifique.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Peu à peu le terme d'« Indopacifique » s'est imposé comme le cadre de conception de l'action géostratégique des pays qui l'adoptent à mesure que l'importance économique et géostratégique de cette vaste zone se renforce. Centre névralgique de la planète, l'Indopacifique est devenu incontournable et le sera plus encore dans vingt ans.

Cette zone recouvre entre les deux tiers et la moitié de la surface du globe terrestre, et héberge de 60 à 75 % de la population mondiale selon la délimitation retenue. C'est le lieu où la création de richesses est la plus rapide, avec six membres du G20 présents dans la région : la Chine et l'Inde – qui ont les produits intérieurs bruts (PIB) les plus dynamiques de la planète –, la Corée du Sud, l'Indonésie, le Japon et l'Australie. L'Indopacifique génère aujourd'hui près de 40 % de la richesse globale et pourrait représenter plus de 50 % du PIB mondial en 2040 selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI). Au moins la moitié du fret mondial transite par cette zone qui concentre l'essentiel des réserves mondiales de matières premières critiques : 85 % du lithium, 75 % du nickel et 75 % des réserves de cuivre. La dépendance de l'Union européenne (UE) en la matière est alarmante ; en 2020, elle s'élevait à 95 % sur trente métaux critiques. La place de la Chine sur le marché des matières premières critiques est prépondérante : près de 90 % des terres rares et 60 % du lithium sont traités dans le pays. La Nouvelle-Calédonie détient quant à elle 20 % des réserves mondiales de nickel.

Dans vingt ans, le G3 devrait regrouper les États-Unis, la Chine et l'Inde. D'ici là, le PIB et les dépenses de défense de la Chine seront probablement équivalents à ceux des États-Unis. La population indienne devrait bientôt être supérieure à celle de la Chine et le PIB de l'Inde devrait se hisser au troisième rang mondial. L'ordre précis du trio de tête reste discuté mais pas sa composition. À ces pays s'ajouteront, dans un ordre qui peut varier, le Japon, l'Indonésie – dont le PIB pourrait dépasser celui du Japon d'ici 2040 – et l'Union européenne. La pandémie de coronavirus et les ruptures de chaînes de valeurs qui en ont découlé ont remis au cœur des débats les questions de souveraineté économique. Mais ces stratégies se heurtent à la difficulté de relocaliser les productions, aux volontés de prix bas des consommateurs, de maximisation des chaînes de valeur des entreprises et aux avantages comparatifs des pays de la zone indopacifique – notamment la concentration de la production des semi-conducteurs à Taïwan, et des molécules de base de l'industrie pharmaceutique en Chine et en Inde.

M. Rachid Temal, rapporteur. – Les cartes qui sont projetées montrent bien la nécessaire révolution copernicienne de l'Europe, passant du centre du monde à sa périphérie. L'espace atlantique est désormais en périphérie du centre névralgique de la planète. L'Europe, et avec elle le territoire métropolitain de la France, qui se sont longtemps pensé comme centre du monde, se situent dans la très lointaine périphérie de l'Indopacifique. Paris est à plus de 16 000 kilomètres de Nouméa – 21 heures et demi de vol –, à plus de 15 000 kilomètres de

Papeete – 18 heures de vol –, à plus de 12 000 kilomètres de Port-aux-Français – îles Kerguelen ; 16 heures de vol – et à plus de 9 000 kilomètres de Saint-Denis – 11 heures et demi de vol. En outre, il faut 43 jours en naviguant à 12 nœuds pour aller d’un bord à l’autre de l’Indopacifique. Les cartes utilisées pour illustrer la stratégie de défense française en Indopacifique montrent à la fois l’immensité de la région, son éloignement de la métropole, la dispersion des territoires français qui s’y trouvent et leur relatif isolement.

On peut se demander si la zone indopacifique, dans son acception la plus large allant de la côte orientale de l’Afrique à la Polynésie française en passant par les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), est un cadre d’analyse opérant compte tenu de son ampleur. Ce cadre coïncide avec la stratégie mondiale de certains acteurs tels les États-Unis, et la volonté ou la nécessité de recentrer les cartes du monde sur l’Asie. Dans ce contexte, chaque pays aura la tentation de définir un espace indopacifique qui serve au mieux ses intérêts, ses représentations et ses ambitions.

Le pivot asiatique des États-Unis, décidé par l’administration Obama, s’appuie sur une présence militaire forte de nombreux points d’appui – Guam, Diego Garcia, Darwin, Okinawa, les bases de Pyeongtaek en Corée du Sud, Subi Baya et Clark aux Philippines – et sur sa puissance navale. La stratégie américaine, dite *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP), est fondée sur la promotion de valeurs partagées et sous-tendue par l’affirmation d’une volonté d’influence stratégique majeure dans la zone. Elle recouvre aussi un objectif d’endigement de l’influence chinoise, assumé par les États-Unis. Ce positionnement de défiance affiché à l’égard de la Chine a longtemps limité l’adhésion des pays de la zone qui ne souhaitent pas se trouver pris dans une logique de blocs, ni être entraînés dans l’affrontement sino-américain de plus en plus frontal. En témoignent la guerre commerciale et douanière que se livrent les deux pays et les multiples tensions qui se manifestent autour de Taïwan. D’autres stratégies indopacifiques, dont celles de la France et de l’UE, proposent une troisième voie dite d’équilibre.

Une première question se pose : sans vision commune, les acteurs de l’Indopacifique peuvent-ils coopérer ? Basée sur la conception la plus large de l’Indopacifique, qui correspond à ses implantations et intérêts et se présentant comme une troisième voie entre les États-Unis et la Chine, la stratégie française ne perd-elle pas en lisibilité pour les acteurs de la zone qu’elle entend fédérer autour d’elle ? N’est-elle pas affaiblie par la multiplicité de ses orientations ? Peut-elle répondre aux attentes de chaque partenaire stratégique, demandeurs de sécurité pour les uns, de développement économique pour les autres, d’actions de protection de l’environnement ? La stratégie française ne choisit ni l’espace géographique – qu’elle conçoit comme maximaliste – ni les secteurs d’action – qu’elle souhaite tous embrasser. Elle ne sélectionne pas plus ses partenaires, souhaitant collaborer avec tous. Si un temps un triangle de grands partenaires stratégiques s’était dessiné avec le Japon, l’Australie et l’Inde, Aukus, la relance du format QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*), le souhait de rapprochement de l’OTAN du Japon, et la non-condamnation de la Russie par l’Inde ont fragilisé cette architecture. Les partenariats se multiplient, au gré des exportations d’armement, ou d’autres opportunités. S’il n’en faut refuser aucune tant qu’elle est favorable aux intérêts français, l’éparpillement qui en résulte ne nuit-il pas à la lisibilité de la stratégie française ? Et cette stratégie n’est-elle pas contrainte d’évoluer pour s’adapter au plus grand défi de l’Indopacifique : la place de la Chine ? Cela m’amène à notre première recommandation : réaffirmer une position française forte et réaliste face aux nouvelles ambitions agressives de la Chine.

Les différentes conceptions de l'Indopacifique ne traitent pas de la question de la Chine directement. La plupart d'entre elles, et celle de la France ne fait pas exception, énumèrent les partenariats souhaités et ignorent « l'éléphant dans la pièce », c'est-à-dire la Chine dont le poids et la politique sont essentiels dans la zone indopacifique.

Dans la stratégie de la France pour l'Indopacifique, les revendications territoriales chinoises ne sont nommées que de façon très prudente, ainsi que sa rivalité avec les États-Unis, mise au même niveau que sa rivalité avec l'Inde – pourtant bien moins structurante, à ce jour, pour l'Indopacifique. Ces revendications territoriales de la Chine ont d'ailleurs fait l'objet d'une condamnation par la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de La Haye, en 2016. Les revendications chinoises dites « ligne en neuf traits » sur la mer de Chine méridionale ont bien été déboutées ; pourquoi ne pas le dire ? La stratégie de la France s'arrête à la réaffirmation de l'attachement de notre pays à un ordre multilatéral fondé sur le droit, attachement partagé par l'Inde, l'Australie, le Japon et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). La condamnation des positions chinoises nuit à la stratégie de troisième voie, voie d'équilibre ou de stabilisation pour reprendre les termes de la stratégie indopacifique. Mais celle-ci est-elle tenable face aux réalités de l'Indopacifique et aux ambitions chinoises ?

Les pays de l'ASEAN, le Japon, l'Inde et l'Australie défendent la même autonomie et refuseraient de s'impliquer dans la rivalité sino-américaine, selon le document français. Toutefois, les positions japonaise et australienne sont sans doute plus ambiguës, en témoignent le QUAD, Aukus et les accords de défense liant ces pays aux États-Unis. L'objectif politique français nous amène, selon les analystes, à « surjouer une différence d'approche, en partie artificielle, avec les pays anglo-saxons tout en favorisant les exportations d'armes vers certains pays comme l'Inde, les Émirats arabes unis et l'Indonésie, qui restent l'un des moteurs, bien que non assumé, de la politique étrangère française dans la région ».

Pourtant, cette « troisième voie » française n'a pas convaincu l'Australie qui a renoncé au partenariat stratégique conclu avec la France et à la fourniture des sous-marins de la classe Barracuda. Le discours français est parfois contre-productif auprès de certains de ses partenaires : la position de notre pays paraît ambiguë, et nos ambitions d'être une puissance d'équilibre ne sont pas en adéquation avec notre poids réel, ce qui pose *in fine* des questions sur la crédibilité même de la stratégie française. Enfin, être une puissance d'équilibre, si l'on s'en donnait les moyens, n'est possible que si la situation le permet. Or, la politique et les ambitions chinoises fragilisent l'équilibre indopacifique. L'aspiration au statut de puissance internationale de la Chine se manifeste par une stratégie planifiée dans le temps long par le parti communiste chinois (PCC), visant à la doter du statut de première puissance mondiale d'ici 2050, année du centenaire de la création de la République populaire de Chine, comme le soulignait le rapport de nos collègues Pascal Allizard et Gisèle Jourda. Le XX^e congrès du PCC, qui s'est tenu en octobre 2022, a été l'occasion d'un nouveau durcissement des positions chinoises : la légitimité du parti repose désormais sur la promesse du rétablissement du rang impérial de la Chine, garanti par Xi Jinping.

Dans ce contexte, la France devra réaffirmer une position ferme si les aspirations chinoises sont défavorables aux intérêts français et aux valeurs qu'elle défend, tels le multilatéralisme, la libre navigation, l'État de droit et les droits de l'homme. La stratégie française doit tenir compte du positionnement chinois, de son agenda et de sa volonté de s'affirmer en première puissance mondiale, et définir une réponse forte et réaliste.

M. Hugues Saury, rapporteur. – Ce deuxième volet s’attache à déterminer des zones d’actions spécifiques au sein de la stratégie indopacifique. Du fait de l’immensité de cet espace, qui couvre 50 % de la surface terrestre et abrite les trois quarts de la population mondiale, il est vain de le considérer comme une entité uniforme. La lisibilité de la stratégie indopacifique gagnerait à distinguer des zones en son sein. En cela, il s’agit ici, de prendre en compte la diversité des États qui la composent, la disparité de leurs priorités et les intérêts de la France dans ces différentes parties du monde.

Il apparaît donc nécessaire de différencier quatre zones pour structurer et rendre plus opérationnelle la stratégie française.

La première zone correspond à l’océan Indien occidental qui englobe les côtes africaines, les Terres australes et antarctiques françaises, La Réunion, Mayotte, le nord-ouest de l’océan Indien, le Pakistan, la côte occidentale de l’Inde. La vision indopacifique française qui s’étend aux côtes africaines et au nord-ouest de l’océan Indien apparaît parfois peu lisible aux yeux des pays qui revendiquent leur centralité dans l’Indopacifique, notamment les pays de l’ASEAN. La tyrannie des distances s’impose puisque 6 500 kilomètres séparent Jakarta du nord-ouest de l’océan Indien. Les États-Unis n’incluent d’ailleurs pas ces zones dans leur stratégie indopacifique, mais reconnaissent à la France un rôle de maintien de la sécurité à jouer dans ces secteurs. Il n’est pas exclu que cela serve ainsi le dessein américain d’accentuer son pivot stratégique asiatique en incitant d’autres pays à intervenir au large des côtes du Moyen-Orient – Yemen et Oman. La France a ici une place particulière à tenir, où sa légitimité est reconnue, notamment grâce à ses forces armées de la zone sud de l’océan Indien (FAZSOI), et ses deux forces de présence que sont les forces françaises basées aux Émirats arabes unis (FFEAU) et les forces françaises stationnées à Djibouti (FFDj).

La deuxième zone couvre l’Indopacifique central qui s’étend de la côte orientale de l’Inde à la Nouvelle-Calédonie, en incluant l’ASEAN et en remontant jusqu’au Japon. Ces pays forment le cinquième « bloc économique » mondial et sont davantage demandeurs de développement de libre-échange que de sécurité dans l’océan Indien qu’ils assurent par eux-mêmes. La stratégie indopacifique française, basée sur la sécurité, ne correspond pas à leurs préoccupations premières. Leur thématique de sécurité concerne plus directement l’un des impensés de la stratégie française – j’y reviendrai à la fin de mon propos –, à savoir Taïwan et le risque de déstabilisation. Par ailleurs, l’inclusion de l’Inde et du Pakistan dans cette zone correspond à l’importance des échanges maritimes avec l’Inde et au rôle que pourrait prendre le port de Gwadar, basé au Pakistan et développé par la Chine, dans la circulation maritime de ce secteur.

La troisième zone se situe Pacifique Sud ; elle englobe les États du Pacifique Sud ainsi que les territoires français du Pacifique. Les États du Pacifique Sud placent la défense de l’environnement en tête des sujets d’importance ; ils sont demandeurs de protection de la biodiversité et des moyens la garantissant. Cela correspond d’ailleurs aux objectifs de la France et à la nécessité de protéger son immense zone économique exclusive (ZEE), ce qui est aujourd’hui rendu très difficile par le sous-équipement chronique des forces de souveraineté : les forces armées de la Nouvelle-Calédonie (FANC) et les forces armées en Polynésie française (FAPF). Celles-ci ne peuvent pas, de fait, couvrir une zone si vaste et répondre le cas échéant aux pillages des ressources halieutiques, ou aux démonstrations de force des puissances régionales qui testent la souveraineté française. Il arrive ainsi que notre armée ne puisse pas être présente lors du passage de navires militaires dans la ZEE française, ou qu’elles ne soient pas en mesure de répondre à plusieurs urgences concomitantes. Compte tenu de ses capacités, l’exercice de la souveraineté française sur ces zones s’en trouver

fragilisé voire déconsidéré. Outre des moyens militaires adéquats, la stratégie française pour l'Indopacifique pourrait prendre en compte les spécificités du Pacifique Sud. Il s'agit notamment d'un territoire où le dialogue, dit *Pacific way*, prend une forme particulière basée sur la recherche permanente du consensus dans le traitement des affaires intérieures de la région. Enfin, cette zone, caractérisée par une montée des actions de la Chine, est dans l'attente de l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie. Dans ce contexte, retrouver de la clarté semble indispensable ; y définir un cap précis, lisible, avec des échéances et des moyens serait considéré favorablement.

La quatrième zone correspond au Pacifique oriental, constitué du Sud-Est de la Polynésie française, englobant les bordures occidentales de l'océan Pacifique, c'est-à-dire les côtes américaines. L'Amérique du Sud est absente de la réflexion stratégique de la France dans l'Indopacifique, laissant la zone sans « bord » oriental. Or, la Polynésie française pourrait être un *hub* entre l'Asie et l'Amérique dans plusieurs secteurs, notamment ceux de l'aviation civile et du numérique. D'ailleurs, la perspective de relier la Polynésie française au Chili et aux États-Unis par câbles sous-marins se précise. Dans le domaine de l'aviation civile, le projet de *hub* est porté par la Chine qui souhaiterait faire de la Polynésie un point de passage vers l'Amérique latine. De tels enjeux devraient pouvoir être intégrés dans la stratégie française.

Enfin, des impensés marquent encore la stratégie indopacifique française de l'ouest à l'est de la zone. Alors que celle-ci englobe le nord-ouest de l'océan Indien, elle s'appuie essentiellement sur des partenariats stratégiques avec l'Inde. La relation privilégiée – dont nous nous félicitons – qui se tisse avec ce pays doit faire l'objet d'une attention particulière. Elle ne doit toutefois pas conduire à sous-estimer l'importance du Pakistan dans l'équilibre régional, mais aussi dans l'accès aux nouvelles voies maritimes commerciales et stratégiques. Les efforts en faveur de la reconstruction d'un dialogue entre la France et le Pakistan ne doivent pas être relâchés, même si ce dialogue pose de nombreuses questions.

De même, la question de Taïwan ne doit pas être éludée. Le Sénat a adopté le 6 mai 2021 une proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, en faveur de l'association de Taïwan aux travaux de plusieurs organisations internationales oeuvrant à la sécurité et à la préservation de l'environnement telles l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Interpol, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. La stratégie de la France dans l'Indopacifique pourrait renforcer certaines coopérations, notamment dans le cadre de programmes de protection de l'environnement avec Taïwan.

Enfin, j'ai précédemment évoqué la question de l'Amérique latine qui demeure une zone blanche de la politique extérieure française.

Pour conclure, nos recommandations sont donc les suivantes : décliner la stratégie indopacifique de la France en quatre sous-zones pour mieux associer les pays concernés dans l'océan Indien occidental, l'Indopacifique central, le Pacifique Sud et le Pacifique oriental ; et réduire les impensés de la stratégie, à savoir mieux intégrer le Pacifique Sud, Taïwan et l'Amérique latine à la stratégie indopacifique.

Vous l'aurez compris, ces recommandations ne se limitent pas à un découpage géographique de la zone indopacifique. Elles sont la première étape d'une nouvelle conception de la stratégie française, à la fois transversale et régionale, mais aussi plus habile, plus adaptable et surtout mieux adaptée. Ces zones vont permettre de définir des priorités et

des objectifs différents, en lien avec les acteurs locaux selon chaque secteur géographique et chaque thématique. Ce zonage amorce la proposition de la mise en place d'un pilotage politique plus différencié et plus opérationnel, qui nous paraît indispensable pour que la France conserve – ou acquiert, selon les opinions – une place essentielle dans cette vaste zone aux enjeux majeurs dans le monde de demain.

M. Jacques Le Nay, rapporteur. – Lors des déplacements organisés dans le cadre de la préparation de ce rapport, de grandes différences d'appréciation sur les priorités stratégiques et les modalités d'action ont pu être notées. Elles concernaient les champs d'action de la France à mettre en avant – faut-il parler de sécurité et défense, de développement économique ou de défense de l'environnement ? –, les modalités d'intégration économique régionale des territoires ultramarins – doivent-elles aller jusqu'à Singapour ou rester dans le Pacifique Sud ? –, ou encore l'agenda de progression des objectifs français, lié par exemple à la présidence française de l'Union européenne qui ne représentait pas un enjeu pour les partenaires indopacifiques.

S'il est normal que chaque opérateur et chaque diplomate ait un prisme propre au secteur ou au pays dans lequel il exerce son action, un réel manque de lisibilité de la mise en œuvre de la stratégie de la France pour l'Indopacifique est apparu. L'activité des opérateurs n'est pas toujours connue des services des ambassades ; ils en sont normalement informés, mais ils ne peuvent pas toujours garantir la cohérence des actions menées par les différents opérateurs ou leur visibilité.

L'Agence française de développement (AFD) est un acteur historique de l'Indopacifique puisque c'est dans les territoires ultramarins français qu'a débuté son histoire, héritière de la Caisse centrale de la France libre (CCFL) devenue la Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM). Outre l'émission de monnaie, elle s'est vue attribuer dès 1946 la capacité d'accorder des prêts aux collectivités et établissements publics ultramarins. L'AFD continue d'accompagner les départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer (DROM-COM) dans leur développement économique, social et environnemental, grâce à l'adoption de la stratégie « Trois Océans » en 2019, qui vise à renforcer le rayonnement des territoires ultramarins français dans leur bassin d'appartenance – bassins atlantique, pacifique et indien. Pourtant, il semble que l'ancrage historique de l'AFD devrait céder la place à une nouvelle organisation, favorisant l'ancrage des DROM-COM qui devraient bénéficier de modalités de financement plus proches de ceux mis en œuvre pour les collectivités territoriales par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La commission de surveillance de la CDC est dirigée par un parlementaire qui rend compte au Parlement, au moins une fois par an, des travaux réalisés en son sein, en lui communiquant un rapport sur ses débats et ses avis ; tel n'est pas le cas pour l'AFD.

Plus largement, le poids de l'AFD dans la stratégie indopacifique augmente avec sa participation au Forum ministériel pour la coopération dans l'Indopacifique et à l'initiative de rassemblement des banques de développement de l'Indopacifique en parallèle du forum – SUFIP, *Sustainable Finance in the Indo Pacific*. L'AFD intervient dans sept des dix pays de l'ASEAN : au Cambodge, en Birmanie, en Indonésie, au Laos, aux Philippines, en Thaïlande et au Vietnam. Elle anime de fait le volet consacré au développement économique de la stratégie française pour l'Indopacifique.

Or, la question du pilotage politique de cet opérateur se pose. Le pilotage de la politique de développement solidaire est dispersé et l'AFD, dotée d'une « force de frappe » financière en constante augmentation, et d'une propension à intervenir dans un nombre de

pays et sur des thématiques de plus en plus étendus, n'aligne pas toujours sa stratégie avec celle de ses tutelles. Dans son rapport sur les opérateurs de l'action extérieure de l'État, la Cour des comptes a ainsi estimé que « les outils de pilotage dont dispose le ministère de l'Europe et des affaires étrangères demeurent insuffisants pour lui permettre d'exercer une véritable tutelle stratégique, au niveau central, sur l'AFD ».

Pour résoudre ces difficultés, il apparaît nécessaire de nommer sur chacune des sous-zones de l'Indopacifique précédemment décrites, un secrétaire d'État qui serait chargé : d'être l'interlocuteur politique que réclament les territoires français de l'Indopacifique ; d'animer l'action des services et opérateurs dans le secteur géographique concerné ; de prendre les arbitrages politiques nécessaires ; d'impulser et de favoriser les coopérations entre zones de l'Indopacifique pour faire progresser les politiques indopacifiques soutenues par la France en matière d'intégration régionale de ses territoires, de protection du climat et de la biodiversité, de renforcement du multilatéralisme, et de promotion des valeurs d'État de droit et de protection des droits humains. Enfin, il appartiendrait à ces secrétaires d'État de mener une feuille de route publique, énumérant des objectifs quantifiés, dans un calendrier et avec des moyens donnés.

Ces nominations permettraient également de répondre au désir de France qu'expriment les pays riverains de l'Indopacifique, de multiplier les participations de haut niveau aux différentes *fora* de la zone, et d'incarner la priorité donnée par la France à l'Indopacifique. La secrétaire d'État chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux, Mme Chrysoula Zacharopoulou, s'est rendue en Papouasie-Nouvelle-Guinée du 22 au 23 novembre 2022, puis au Vanuatu afin de participer à la Conférence ministérielle de la Communauté du Pacifique (CPS) du 24 au 25 novembre 2022. C'était la première fois depuis 1993 que le Vanuatu, dont 40 % de la population est francophone, accueillait une visite ministérielle – soit 29 ans sans visite officielle de haut niveau !

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Les moyens militaires des forces de souveraineté sont apparus, au cours des auditions de préparation de ce rapport, doublement inadaptés : d'une part, aux caractéristiques de l'Indopacifique telles que les élongations qu'elle induit comme aux conditions météorologiques exigeantes qui la caractérisent, mais aussi au durcissement de l'environnement sécuritaire et à la course aux armements qui en découle ; et d'autre part, aux ambitions affichées de la stratégie de la France en Indopacifique.

Le nombre des personnels des armées dans les forces de souveraineté – FAZSOI, FANC et FAPF – a connu une attrition drastique depuis 2008, avec une réduction de 20 % de leurs effectifs et la systématisation du recours aux missions de courte durée (MCD). Les équipements, dimensionnés au plus juste, sont désormais orientés vers les interventions de basse intensité et traversés par des tensions toutes composantes confondues.

Les matériels des forces sont particulièrement vieux : le C-160 Transall a une soixantaine d'années, le Casa CN-235 et les P400 ont une quarantaine d'année, et souffrent en conséquence d'une faible disponibilité.

Les moyens de surveillance aérienne et de transport tactique des forces apparaissent donc très insuffisants et sont peu disponibles, particulièrement les hélicoptères : le remplacement du Puma par le Super Puma (H225) n'est prévu qu'à l'horizon 2026-2028, celui du Fennec par l'hélicoptère interarmées léger (HIL) Guépard en 2032, et celui du Casa par l'avion de transport et d'assaut du segment médian (ATASM) à l'horizon 2030-2035.

Aucun retard supplémentaire ne doit être pris dans ces remplacements ; le remplacement des Casa en service au sein des forces de souveraineté n'est pas encore prévu.

Des solutions de location doivent être recherchées pour combler les trous capacitaires dus aux indisponibilités des équipements. Sans avion de transport à long rayon d'action, la capacité de projection des forces et l'appui logistique dans les zones de responsabilité permanentes est fragile. Or, le recours à l'A400M, sous préavis de 48 heures, pour compenser les déficits de capacités, peut être incompatible avec l'urgence. En outre, si toutes les forces de souveraineté devaient avoir besoin de ce renfort simultanément, la question du dimensionnement de la flotte d'A400M se poserait alors. Ce recours à des renforts envoyés depuis l'Hexagone – A400M, MRTT (*Multi Role Tanker Transport*) ou Rafale – nécessite des adaptations insuffisamment prises en compte en termes d'infrastructures, de sécurité, de systèmes d'information et de communication, et de personnels.

Enfin, les moyens nécessaires doivent être mis en œuvre pour rénover les bases aériennes, la base aérienne 186 en Nouvelle-Calédonie et la base aérienne 181 à La Réunion doivent faire l'objet d'investissements au bon niveau.

Les moyens nautiques subissent d'importantes ruptures temporaires de capacité qui persisteront encore au moins jusqu'en 2025 et ne devraient cesser qu'avec la fin du remplacement des patrouilleurs P400. Trois patrouilleurs sont actuellement indisponibles – un à La Réunion, un en Nouvelle-Calédonie et un en Polynésie française.

La livraison des six patrouilleurs outre-mer (POM) doit s'échelonner entre début 2023 et fin 2025. La prochaine loi de programmation militaire (LPM) ne doit en aucun cas ralentir le rythme de livraison ou réduire le nombre de POM prévu. L'accroissement des moyens paraît indispensable pour crédibiliser la stratégie de la France pour l'Indopacifique ; les moyens doivent être mis à la hauteur des ambitions.

La mise en service de quatre bâtiments de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM) à la place des cinq bâtiments de transport léger (BATRAL) s'est accompagnée d'une diminution par deux des capacités de transport et de la perte de la capacité amphibie. Or, sur la période 2008-2030, le tonnage de la marine chinoise devrait croître de 138 %, celui de la marine de la Corée du Sud de 101 % et celui de la marine indienne de 40 %.

Le rapport d'information intitulé « Les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale », fait par M. Philippe Folliot et Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-horth au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, et adopté le 24 février 2022, recommande notamment de rétablir des capacités amphibies pour les forces navales outre-mer en acquérant des hydroglisseurs – sur le modèle de ceux développés par la marine japonaise –, et d'accélérer le déploiement du programme *European Patrol Corvette* pour assurer le remplacement des frégates de surveillance. Ces recommandations méritent d'être soutenues.

La question du renouvellement des frégates de surveillance – classe Floréal –, dont le retrait du service est prévu pour 2035, devra être tranchée dans le cadre de la prochaine LPM en prenant en compte, dans le cadre de la stratégie indopacifique, le besoin de bâtiments plus crédibles dans un contexte de retour des conflits entre puissances et d'un environnement opérationnel plus exigeant. Le programme *European Patrol Corvette*, prévoyant un bâtiment doté d'une plateforme d'accès et de maintenance pour hélicoptère, de mini drones de surveillance et d'un système d'armes, a été lancé en 2019 dans le cadre de la

coopération structurée permanente (CSP/PESCO) ; il a reçu le soutien de l'Agence européenne de défense, ce qui laisse espérer son accélération. Le contrat de construction des corvettes pourrait être notifié aux industriels concernés en 2025, et la pose de la quille du premier navire serait envisageable en 2026 – soit un an plus tôt qu'initialement prévu – pour une livraison à partir de 2030. Le développement de ce programme européen doit faire l'objet de l'attention de la commission car il est dimensionnant pour les forces de souveraineté de l'Indopacifique, tout comme le porte-avions de nouvelle génération. Notre capacité à nous déployer en Indopacifique assoit notre crédibilité ; la prochaine LPM devra prévoir l'avancement de ce programme majeur sans accuser aucun retard.

S'agissant enfin de la composante terrestre, l'Ambition 2030 et le durcissement de l'environnement stratégique indopacifique rendent nécessaires la montée en gamme et la modernisation des équipements – redistribution de matériels et régénération de véhicules anciens. La « scorpionisation » des forces est également un objectif et entraîne, en conséquence, l'aménagement ou la création des infrastructures d'entraînement et de stockage – engins, armes, matériels.

Il convient de se demander s'il est encore adéquat de distinguer aussi nettement les standards opérationnels entre la métropole et l'Indopacifique. Il en va de la crédibilité des forces, de leurs capacités en matière d'interopérabilité lors des déploiements depuis la métropole et lors des exercices de haut niveau organisés avec les pays indopacifiques partenaires. Il serait d'ailleurs souhaitable, pour toutes les armées, de renforcer la participation des moyens du haut de spectre aux divers exercices de coopération dans la zone indopacifique, et de conduire, outre les récents déploiements, des activités à forte visibilité stratégique telles que des exercices de tir de missiles, des exercices sur les fonds marins et les câbles sous-marins, associant les bases des forces de souveraineté.

La prochaine loi de programmation militaire ne doit en aucun cas ralentir le rythme de livraison ou réduire le nombre de POM prévu, d'HIL, d'avions ravitailleurs, de frégate de surveillance, de moyens de renseignement, etc. L'accroissement des moyens est indispensable pour crédibiliser la stratégie de la France pour l'Indopacifique. Les moyens doivent être mis à la hauteur des ambitions avec des échéanciers clairs permettant d'afficher les priorités ainsi données auprès des compétiteurs et des partenaires de la France dans l'Indopacifique.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Les DROM-COM, Mayotte, La Réunion, les Terres australes et antarctiques françaises, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et Clipperton, placent la France dans la situation rare d'exercer sa souveraineté sur des territoires insulaires distants de plusieurs milliers de kilomètres de ses littoraux continentaux. Seuls les États-Unis partagent cette situation, mais sans être considérés par les États océaniques comme appartenant à la « famille pacifique ».

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont, pour leur part, devenues membres de plein droit du Forum des îles du Pacifique (FIP). C'est une étape essentielle pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française qui peuvent désormais construire des partenariats directs avec les pays et les États insulaires de la région. La reconnaissance des territoires indopacifiques français recouvre une autre facette avec l'appartenance du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) au Groupe Fer de lance mélanésien, fondé en 1988 pour soutenir l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie et regroupant désormais la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, le Vanuatu, les Fidji et l'Indonésie autour d'un accord de coopération économique, renforcé par une volonté de solidarité inter-mélanésienne.

L'Indopacifique suit avec attention l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie, et dans le même temps, les DROM-COM suscitent des projets d'investissement de compétiteurs stratégiques. Ainsi, en 2014, un investissement chinois sur l'atoll de Hao pour développer la perliculture a été repoussé car il était susceptible de donner à la Chine une influence et un poids conséquents. Les autorités de Polynésie française revendiquaient leur autonomie de décision en la matière.

Lors des auditions et déplacements effectués dans le cadre de la préparation de ce rapport, il est apparu que les élus des DROM-COM n'ont pas été consultés par le pouvoir exécutif métropolitain en amont de l'adoption de la stratégie ou, plus récemment, des déploiements des forces militaires sur leurs territoires dans le cadre de la stratégie indopacifique française. La stratégie française pour l'Indopacifique n'a donc pas été co-élaborée avec les autorités des DROM-COM. Les représentants des DROM-COM manifestent pourtant leur volonté d'être entendus avec la création, par l'assemblée de la Polynésie française en juin 2022, d'une mission d'information portant sur l'impact des stratégies de la France dans l'espace indopacifique sur les collectivités françaises de l'Océanie. De plus, les compétences élargies en matières économique et environnementale, voire dans le domaine des relations extérieures pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, rendent de fait indispensable un changement d'approche.

Il faut bâtir la stratégie indopacifique sur nos atouts ultramarins et mettre en place une délégation commune pour participer ensemble à des *fora* ou agora de l'Indopacifique, y compris au Groupe Fer de lance mélanésien.

Je souhaite enfin attirer l'attention sur l'impérieuse nécessité de renforcer nos forces dans les DROM-COM. L'intensification de la compétition stratégique dans l'Indopacifique nous oblige à élever le niveau d'équipement, à augmenter le nombre d'hommes déployés, et à mettre à niveau les infrastructures, tant pour nos militaires que pour leurs équipements. Nos ambitions indopacifiques ne seront crédibles qu'au prix de cet effort.

M. André Gattolin, rapporteur. – À la lumière des précédentes interventions, nous voyons à quel point la France paraît petite, nonobstant ses territoires ultramarins, dans cet espace immense et composite. Notre pays est cependant membre de l'Union européenne qui s'est dotée, en septembre 2021, d'une stratégie indopacifique allant de la côte est de l'Afrique aux États insulaires du Pacifique – soit une délimitation proche de celle retenue par la France.

La région indopacifique et l'Europe représentent plus de 70 % du commerce mondial de biens et de services, et plus de 60 % des flux d'investissements directs étrangers. L'Union européenne est le premier investisseur et le principal partenaire de coopération au développement dans la région indopacifique, et l'un de ses plus grands partenaires commerciaux ; en effet, la valeur annuelle des échanges commerciaux entre la région indopacifique et l'Europe a atteint 1 500 milliards d'euros en 2019, c'est-à-dire avant la pandémie mondiale.

L'avenir de l'Union européenne et celui de la région indopacifique apparaissent liés l'un à l'autre ; la rupture des échanges consécutive à la pandémie de covid-19 l'a particulièrement souligné. L'Union prône pour un Indopacifique libre et ouvert à tous ; cette vocation inclusive correspond à la recherche d'une voie autonome et alternative, indépendante du concept américain d'Indopacifique. Néanmoins, l'UE se positionne néanmoins aux côtés

des États-Unis sur bon nombre de principes et de dossiers ; elle souhaite aussi être associée au QUAD sur les questions liées au changement climatique, aux technologies ou aux vaccins.

Depuis deux ans, la position de l'Union européenne à l'égard de la Chine tend à se durcir, même si un consensus entre les États membres sur ce point peine encore à émerger. Le centre de gravité du fameux triptyque « partenaire, concurrent commercial et rival stratégique » a été débattu lors du Conseil européen d'octobre 2022, et tend à se déplacer de plus en plus de la notion de « partenaire » vers celle de « concurrent et rival ». De fait, la stratégie indopacifique européenne dite de troisième voie se heurte aux ambitions géostratégiques chinoises et son soutien apporté à la Russie dans le cadre de l'invasion de l'Ukraine. Le sommet UE-Chine du 1^{er} avril 2022, ainsi que le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN du 29 juin 2022, a mis en lumière une crispation croissante.

La stratégie européenne pose cependant de sérieuses questions de cohérence. La première question concerne la cohérence des États membres entre eux ; en effet, un consensus sur la posture à adopter à l'égard de la Chine peine à se dégager, de même que sur certaines orientations à prendre en Indopacifique, notamment dans les domaines de la défense de l'environnement. La seconde question tient à la cohérence des politiques portées par l'Union dans le champ commercial et dans celui de la promotion de l'État de droit et des valeurs démocratiques dans la région.

L'ambition d'aboutir à un accord de libre-échange entre l'ASEAN et l'UE ne risque-t-elle pas de se heurter à l'existence d'une multitude d'accords ponctuels avec certains pays membres de l'ASEAN ? Certains pays ont signé des accords de libre-échange, quand d'autres bénéficient de régimes préférentiels propres aux pays les moins avancés (PMA) – quelques pays ne sont toutefois liés par aucun accord spécifique. Comment tout cela sera-t-il harmonisé ? L'articulation des initiatives européennes – comme celle sur la connectivité avec le programme d'investissement *Global Gateway* et la stratégie indopacifique de l'Union – n'est pas toujours claire et évidente.

Enfin, les clauses de conditionnalité insérées dans certains accords bilatéraux signés par l'Union européenne avec les États tiers ne sont que rarement activées. Il a ainsi été particulièrement long et complexe d'aboutir, en août 2020, au retrait partiel du Cambodge de l'accord préférentiel « Tout sauf les armes », à la suite du non-respect flagrant d'engagements pris par ce pays en matières de droits humains et de droit du travail. La situation de la Birmanie, qui est dirigée par une junte militaire depuis le coup d'État du 1^{er} février 2021, suscite également de nombreuses questions.

Cette hétérogénéité des mécanismes mis en œuvre par l'Union dans l'Indopacifique, et en particulier dans la zone ASEAN, fragilise le dispositif communautaire. La boussole stratégique adoptée en mars 2022 devrait cependant poursuivre la logique d'appropriation de l'enjeu indopacifique par l'Union européenne. Pour autant, il est essentiel que la stratégie indopacifique européenne se traduise par des opérations concrètes, des budgets significatifs et des objectifs temporels. Une évaluation à intervalles réguliers de cette stratégie permettrait de s'assurer de sa cohérence effective, et faciliterait une meilleure prise en compte de la réalité géostratégique, très évolutive de la zone indopacifique.

La stratégie indopacifique européenne devra faire montre de sa capacité à tenir compte de l'affirmation croissante de puissance de la Chine qui pourrait, assez rapidement, rendre difficile l'existence d'une troisième voie autonome.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vous l’avez rappelé, cette zone est gigantesque, or cet espace doit être protégé et surveillé pour défendre les intérêts français, « *faire montre de capacité* » pour reprendre vos mots. Avez-vous une estimation des moyens économiques et humains dont nous aurions besoin pour assurer cette surveillance ? Rachid Temal a par ailleurs rappelé que l’on ne pouvait pas tout faire. Par conséquent, quelles seraient les priorités absolues sur lesquelles il faudrait travailler pour inciter nos partenaires européens à nous suivre ?

M. Philippe Folliot. – Ce sujet est important. La stratégie indopacifique française repose actuellement sur des mots plus que sur des actes. Ce rapport met en lumière tous les manques. La France est aujourd’hui la seule puissance de l’Union européenne présente dans cette zone à travers ses départements, régions et collectivités d’outre-mer. 90 % de notre zone économique exclusive est située dans l’Indopacifique. Il y a pourtant un décalage avec le fait que 90 % des moyens de notre marine nationale sont situés dans l’hexagone, autour de Brest et Toulon. Dans le cadre de la future loi de programmation militaire, ne faudrait-il pas rééquilibrer cette situation, c’est-à-dire passer d’une logique des deux moitiés à une logique des quatre quarts, en d’autres termes, substituer à une logique Brest/Toulon une logique Brest/Toulon/Saint-Denis/ Nouméa ou Papeete ? Le déploiement de la frégate Vendémiaire dans le détroit de Taïwan équivaut à envoyer une R16 au milieu de 38 tonnes chinois et américains. Ne faut-il pas changer de logique et prépositionner des frégates de premier rang dans l’Indopacifique afin d’avoir l’équivalent d’un 12 tonnes au milieu de ces 38 tonnes ? En 40 ans, nous avons divisé par deux nos forces de souveraineté. Par ailleurs, comme vous l’avez rappelé, au cours des 15 dernières années, les effectifs de nos forces de souveraineté ont diminué de 20 %. Ne faudrait-il pas faire du renforcement des moyens dans cette zone une priorité de la future loi de programmation militaire ?

M. Pascal Allizard. – Vous avez évoqué la situation de l’Amérique latine, je partage votre analyse. Il faut souligner une faiblesse de la France en l’Amérique latine, c’est historique, mais nos voisins tels que l’Allemagne et l’Italie sont plus présents que nous. Lors d’un déplacement à Madrid avec la commission des affaires européennes, il nous a été indiqué que l’Amérique latine serait l’une des deux priorités de la présidence espagnole de l’Union européenne à venir. Cela peut être une opportunité pour la France d’assurer une présence plus marquée en Amérique latine.

Par ailleurs, s’agissant du Pakistan, je suis heureux que vous ayez cité Gwadar où je me suis rendu deux fois. La relance des relations avec le Pakistan se met en place et il faut poursuivre ce mouvement. Le Pakistan est un pays important, qui sera prochainement le premier pays musulman au monde devant l’Indonésie, ce qui n’est pas neutre. Par ailleurs, le corridor économique Chine-Pakistan et le port de Gwadar en font un point d’échange majeur entre la Chine et l’océan Indien.

Enfin, quelle perception avez-vous de l’action de l’AFD dans ce grand secteur ? Pour ma part, je pense que l’AFD se comporte comme un électron libre qui échappe à toute consigne politique. Si le Président partage mon avis, peut-être faudrait-il s’emparer une nouvelle fois de ce sujet.

M. Christian Cambon, président. – C’est toujours mon avis.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Trop longtemps on a occulté, ignoré la Chine. Le fait de s’y intéresser est un phénomène assez récent. Pour la première fois, le Sommet de l’OTAN qui s’est tenu à Madrid au mois de juin dernier a cité explicitement la Chine ce qui

ne s'était jamais fait, même si le Président Obama avait parlé d'un pivot vers l'Asie. Il convient également de se pencher sur les questions d'influence et de progresser dans ce domaine. À la demande du ministère de la défense, j'ai conduit une mission en 2010 au Japon pour sensibiliser les autorités japonaises sur ce que nous pouvions apporter au niveau militaire. Nous avons constaté que, pour les japonais, la France n'existait pas d'un point de vue militaire, leur seul allié étant les États-Unis. Nos interlocuteurs ont été surpris d'apprendre que deux millions de français étaient établis dans cette zone et que des opérations conjointes avaient été menées avec leur marine. Évidemment, les achats militaires japonais se tournaient systématiquement vers les matériels américains. Nous avons désormais un partenariat d'exception avec le Japon mais qui comprend assez peu d'éléments dans le domaine militaire. De son côté, le Royaume-Uni a signé un partenariat le 13 janvier dernier avec le Japon dans ce champ. Il faut exploiter pleinement ce rapport pour renforcer la place de la France dans cette région, même si nous sommes conscients des limites, notamment démographiques, de notre pays. S'agissant de l'influence, je regrette que, lorsque six sénateurs se déplacent dans cette partie du monde, aucune femme ne soit présente dans la délégation. Cela envoie un mauvais signal en termes de représentation du Parlement. L'influence de la France passe aussi par ces questions d'égalité et de droit de l'Homme. Chaque fois que je vais dans l'Indopacifique, les ambassades me demandent de parler de ce que fait la France dans ce domaine. La femme du président du Vanuatu est par exemple venue à une conférence que je donnais car c'est un sujet majeur.

M. Christian Cambon, président. – Ce sont les groupes politiques qui désignent leurs candidats aux missions.

M. Gérard Poadja. – Je tenais à remercier le président d'avoir pris l'initiative de ce rapport ainsi que les collègues qui sont allés à Nouméa. La Nouvelle-Calédonie constitue une proie pour la Chine. La France ne marque pas assez sa présence militaire dans l'océan pacifique. Comme l'ont souligné les rapporteurs, il y a un besoin de rénovation de l'ensemble du matériel militaire. Nous avons une base aéronavale à Tontouta qui a besoin d'être rénovée tant au niveau de ses infrastructures que du matériel. Je me demande combien d'heures cela prendrait pour recevoir une pièce de rechange en cas de panne sur un Puma ou un avion. En tant que néo-calédoniens, nous nous sentons parfois isolés.

M. Christian Cambon, président. – J'espère que la loi de programmation militaire contiendra des éléments concernant cette région du monde. Comme l'ont souligné les rapporteurs, il faut mettre des moyens derrière l'ambition et le discours.

M. Olivier Cadic. – La recommandation de mieux associer Taïwan et l'Amérique du Sud dans la stratégie indopacifique doit être soutenue. C'est une orientation stratégique très forte. Vous avez parlé de « *pilotage différencié* » nécessaire pour l'Indopacifique, pourriez-vous nous préciser ce que cela signifie ? Par ailleurs, vous avez évoqué l'idée de la Chine de faire de la Polynésie un *hub*. La France est très centralisée, il conviendrait de la penser différemment, comme un réseau Internet, avec des points de *hub* : la Réunion pourrait être un *hub* vers l'Afrique, Cayenne vers l'Amérique latine et la Polynésie vers l'Asie et l'Amérique latine. Je vous laisse réfléchir à ce que serait le monde si la Chine détenait tous nos départements, collectivités et territoires d'outre-mer. La France ne s'appuie pas suffisamment sur ces territoires, les fait tous dépendre du centre, alors qu'ils pourraient constituer notre force dans l'avenir.

M. Christian Cambon, président. – Nos interlocuteurs chiliens nous ont indiqué avoir le sentiment d'être laissés de côté de l'attraction française pour l'Indopacifique, dans un

contexte de renforcement de la présence chinoise. Cela rejoint la problématique de la faible présence de la France et de l'Europe en Amérique latine alors que ce continent est en plein bouleversement. C'est la raison pour laquelle une mission de la commission sera prochainement lancée au Brésil.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – S'agissant du renforcement des capacités militaires, l'objectif du rapport est en effet d'insister sur la nécessité de consacrer des moyens supplémentaires compte tenu de leur faible quantité et de l'obsolescence de certains matériels. Notre capacité à mener un exercice de type Pégase est enviée par de nombreux pays, y compris par le Royaume-Uni. Il s'agit d'une performance mais qui nécessite d'être amplifiée. Il s'agit par ailleurs d'un exercice ponctuel. Or il y a un quotidien à gérer dans cette zone, qui nécessite qu'une intervention puisse être menée rapidement. Un A400M peut arriver sous 48 heures, mais il vient de métropole. Le contenu de la loi de programmation militaire dans ce domaine sera un enjeu dans la mesure où nous devons nous doter des moyens de nos ambitions et de nos obligations. À titre d'exemple, dans le domaine de la lutte contre la pêche illégale, la plupart des bateaux chinois savent pertinemment quand passent les avions de surveillance. Ces moyens supplémentaires doivent permettre de crédibiliser la stratégie de la France dans la zone.

M. Rachid Temal, rapporteur. – Le titre du rapport, *La stratégie française pour l'Indopacifique*, renvoie en réalité à un mythe. Les territoires concernés n'ont jamais été associés à cette stratégie. Il faut prendre conscience du fait que le monde a changé et que nous sommes désormais en périphérie. Or, si la Nouvelle-Calédonie veut passer un accord avec l'un de ses voisins, il faut que cela soit validé par Paris. Sur place, Paris apparaît lointain. Les regards sont davantage tournés vers l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, par exemple. Il convient de renverser notre perception du monde et de définir des zones, par exemple des côtes africaines jusqu'à l'Inde, puis de l'Inde jusqu'aux côtes américaines.

S'agissant de l'action de l'AFD, je trouve scandaleux et honteux qu'un même outil soit utilisé pour l'aide au développement et pour le soutien à des territoires français. Il faut transférer les compétences actuellement dévolues à l'AFD à la Caisse des dépôts et consignations, sinon cela crée deux catégories de Français.

M. Cédric Perrin, rapporteur. – Le président du gouvernement et le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie nous ont expliqué qu'ils n'attendaient pas grand-chose de la France mais plutôt de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, remettant même en cause le déploiement d'avions dans le cadre de l'opération Pégase. Le renforcement de nos moyens dans cette zone doit permettre de montrer que nous pouvons être présents rapidement.

M. Gérard Poadja. – Il faut que la France fasse un effort et marque sa présence en Nouvelle-Calédonie. Les propos du président du gouvernement et du président du congrès, qui sont indépendantistes, visent à provoquer. Il n'en demeure pas moins que la France doit faire le nécessaire.

Les recommandations sont adoptées.

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

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 24 janvier 2023****- Présidence de M. Philippe Mouiller, vice-président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen des amendements aux articles délégués**

M. Philippe Mouiller, président. – Il nous appartient aujourd’hui d’examiner les amendements de séance déposés sur les articles du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 dont l’examen nous a été délégué au fond par la commission des lois.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE*Article 1^{er}*

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 52 vise à nommer « centre de santé » la structure créée spécifiquement pour répondre aux besoins du village olympique et paralympique. Mais cette structure n’a de centre de santé que le nom ! C’est pourquoi nous avons préféré, lors de notre dernière réunion, retenir la dénomination de « polyclinique » pour préciser, par la désignation même de la structure, les dérogations appliquées et souligner qu’elle n’était pas un centre de santé de droit commun.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 52.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 78 vise à garantir que le financement du centre de santé du village olympique ne soit aucunement à la charge de l’Assistance publique des hôpitaux de Paris (AH-HP), et qu’il repose bien sur le Comité d’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop). Avis défavorable. Cette précision est redondante, car nous avons déjà complété cet article pour insister sur la nécessaire compensation par Paris 2024 de l’ensemble des dépenses engagées pour ce centre de santé spécifique et la prise en charge des athlètes et personnes accréditées éventuellement orientées au sein de l’AP-HP par ce biais.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 78.**Article 1^{er}*

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – Mon amendement n° 98 vise à apporter des précisions rédactionnelles relatives aux pharmaciens autorisés à exercer dans la pharmacie à usage intérieur de la polyclinique olympique et paralympique.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 98.

Après l'article 1^{er}

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 53 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les capacités hospitalières lors des Jeux de Paris 2024. Avis défavorable, comme à toute demande de rapport. J'ajoute que l'inspection générale des affaires sociales, l'Igas, doit rendre un rapport sur ce thème au cours des prochains mois.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.

Article 17

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – La dérogation au repos dominical prévue à l'article 17 est justifiée par les besoins du public qui sera présent pendant les Jeux ; elle est encadrée dans le temps et dans l'espace, et elle apporte des garanties aux salariés concernés. Nous sommes donc défavorables à la suppression de l'article. Avis défavorable à l'amendement n° 56.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.

La commission proposera à la commission des lois de déclarer l'amendement n° 40 irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – Les amendements n°s 58 et 57 visent à restreindre le champ géographique de la dérogation au repos dominical. Avis défavorable. Il semble préférable de laisser la possibilité aux préfets d'autoriser certains commerces à ouvrir le dimanche dans les communes limitrophes ou situées à proximité des lieux de compétition, pour s'adapter au mieux aux besoins des visiteurs.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 58 et 57.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 96 vise à donner au maire, au lieu du préfet, la compétence pour autoriser les dérogations au repos dominical pendant les Jeux. Plusieurs communes étant susceptibles d'être concernées, pour un ensemble d'établissements qui répondent aux besoins d'un même public, il apparaît plus pertinent de maintenir la compétence du préfet pour délivrer les autorisations. Je rappelle que cette dérogation ne se substituera pas aux dérogations déjà existantes, dont les « dimanches du maire ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 96.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – La commission a simplifié la procédure d'autorisation préfectorale afin que le préfet puisse d'emblée autoriser un ou plusieurs établissements à déroger au repos dominical des salariés, au lieu de procéder par des autorisations individuelles puis par un arrêté d'extension. Compte tenu des nombreuses demandes seront à traiter, il n'est pas souhaitable de revenir sur cette disposition, qui correspond d'ailleurs aux souhaits des commerçants entendus en audition. Avis défavorable à l'amendement n° 79.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – Les amendements n^{os} 80, 92 et 81 visent tous à réduire la période d’application de la dérogation au repos dominical pour les commerces. Avis défavorable. De nombreux visiteurs, touristes et travailleurs sont attendus pendant les Jeux, mais aussi en amont et en aval des compétitions. Il me semble donc préférable de maintenir la possibilité d’accorder des dérogations entre le 1^{er} juin et le 30 septembre 2024.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Le texte permettra de déroger au repos dominical pendant quatre mois, ce qui revient à autoriser les commerces à ouvrir pendant 18 dimanches, alors que les jeux Olympiques et Paralympiques auront lieu respectivement du 26 juillet au 11 août 2024 et du 28 août au 8 septembre 2024 ! C’est donc un tiers de l’année qui est concernée ! C’est excessif.

L’amendement n^o 81 est de repli et a pour objet d’avancer au 20 septembre 2024 – soit de 10 jours – la fin de la période permettant les dérogations au repos dominical.

Mme Corinne Féret. – Il convient de limiter la durée des dérogations possibles au travail le dimanche à la durée des Jeux. La nouvelle dérogation de l’article 17 s’ajoute en effet à celles déjà existantes au titre des zones touristiques internationales – pour Paris au moins –, des zones touristiques et des dimanches dits « des maires ». Du fait de ce dernier dispositif dérogatoire, la période des soldes d’été 2024, donc le mois de juillet, est déjà ouverte au travail le dimanche.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 80, 92 et 81.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L’amendement n^o 71 impose un avis favorable de la commune, de l’EPCI, des chambres consulaires, des organisations patronales et syndicales pour que le préfet puisse autoriser un commerce à déroger au repos dominical. Une telle disposition risque de bloquer toute procédure d’autorisation. Il est pertinent de donner la compétence au préfet, qui tiendra compte des besoins du public sur le territoire en consultant les maires. Le dispositif semble suffisamment encadré tout en étant opérationnel. Avis défavorable à l’amendement n^o 71. Même avis pour les mêmes raisons pour l’amendement n^o 95, qui prévoit l’avis conforme du conseil municipal.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 75, de même qu’à l’amendement n^o 95.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – Avis défavorable à l’amendement n^o 94. Fixer dans la loi un délai minimal de deux mois entre l’autorisation préfectorale et l’application de la dérogation au repos dominical ne semble pas nécessaire. Il est préférable que le Gouvernement précise par instruction, en lien avec les services des préfetures, les délais d’examen des demandes et la manière de les anticiper au mieux pour les employeurs et les salariés. Il pourra aussi être utile que le préfet puisse adapter les autorisations de dérogation en cas d’évolution des besoins du public, si la situation le nécessite. Il n’est donc pas souhaitable que la loi fixe tous les détails de la procédure.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 94.

Mme Florence Lassarade, rapporteure pour avis. – L’amendement n^o 93 vise à faire primer les arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire sur les dérogations au repos

dominical possibles pendant les Jeux. Avis défavorable. Attention à ne pas rendre le dispositif inopérant. Le préfet doit pouvoir suspendre, à titre temporaire, les arrêtés de fermeture hebdomadaire applicables dans certains secteurs si ces arrêtés rendent impossible l'ouverture dominicale des commerces concernés. Cette disposition de l'article 17 permet simplement de bien articuler les dérogations temporaires qui seront accordées pendant les Jeux avec l'organisation des repos hebdomadaires qui a cours pour certaines professions. Il me semble donc nécessaire de la maintenir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 93.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Polyclinique olympique et paralympique			
Mme COHEN	52	Dénomination de la polyclinique olympique et paralympique	Défavorable
Mme PONCET MONGE	78	Financement de la polyclinique par Paris 2024	Défavorable
Mme LASSARADE	98	Précisions rédactionnelles relatives aux pharmaciens autorisées à exercer dans la PUI de la polyclinique olympique et paralympique	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme COHEN	53	Remise d'un rapport au Parlement sur les capacités hospitalières lors des Jeux de Paris 2024	Défavorable
Article 17 Dérogation au repos dominical pour les commerces situés à proximité des sites de compétition			
Mme APOURCEAU-POLY	56	Suppression de l'article	Défavorable
Mme de MARCO	40	Encadrement de la durée du travail des bénévoles recrutés par le comité organisateur des JOP	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	58	Suppression du champ de la dérogation des communes limitrophes et situées à proximité de celles accueillant des sites de compétition	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	57	Suppression du champ de la dérogation des communes situées à proximité de celles accueillant des sites de compétition	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	96 rect.	Compétence du maire pour accorder à certains commerces une dérogation au repos dominical pendant les JOP	Défavorable
Mme PONCET MONGE	79	Suppression de la procédure d'autorisation préfectorale permettant d'autoriser plusieurs établissements à déroger au repos dominical	Défavorable
Mme PONCET MONGE	80	Réduction de la période d'application de la dérogation au repos dominical	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	92 rect.	Raccourcir la période de la dérogation	Défavorable
Mme PONCET MONGE	81	Raccourcir de dix jours la période de la dérogation	Défavorable
M. BENARROCHE	71	Avis conforme des organismes saisis sur l'autorisation préfectorale de déroger au repos dominical	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	95 rect.	Avis conforme du conseil municipal sur l'autorisation préfectorale de déroger au repos dominical	Défavorable
Mme FÉRET	94 rect.	Délai minimum de deux mois entre l'autorisation préfectorale et l'application de la dérogation au repos dominical	Défavorable
Mme FÉRET	93 rect.	Primauté des arrêtés préfectoraux de fermeture hebdomadaire sur les dérogations au repos dominical possibles pendant les JOP	Défavorable

La réunion est close à 9 h 40.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Avis sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour nous présenter l'avis du Haut Conseil sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Il est accompagné de M. Éric Dubois, rapporteur général du HCFP, ainsi que de membres de l'équipe du secrétariat permanent du HCFP : Mme Axelle Lacan, M. Emmanuel Jessua et Mme Caroline Lebrun. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. – Merci de votre invitation. J'ai toujours grand plaisir à venir devant vous.

Le HCFP est saisi en application de l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée, pour donner ses éclairages sur trois points du PLFRSS : les prévisions macroéconomiques sur lesquelles il repose, le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, et la cohérence de son article liminaire au regard des orientations pluriannuelles définies dans le projet de loi de programmation des finances

publiques (LPFP). Cela fait partie de nos attributions, même si à ce stade, la LPFP n'a pas été votée...

La saisine du Gouvernement, particulièrement étroite, ne porte que sur l'incidence de la réforme sur les finances publiques pour la seule année 2023. Au-delà ne nous ont été transmises que des informations très partielles en termes d'horizon – 2026 – ; en termes de champ – les comptes des seuls régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), et non de l'ensemble des administrations publiques – et en termes d'explications sur le chiffrage des différents dispositifs. Le Haut Conseil n'a pas été en mesure d'évaluer l'incidence de la réforme à moyen terme sur les finances publiques, alors que c'est un sujet décisif. Ce prisme annuel est regrettable au vu des conséquences d'une telle réforme sur le moyen et long terme et de la nécessité de l'expertise indépendante qu'offre le HCFP.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement pour 2023 nous semble toujours optimiste, même si les dernières informations économiques montrent pour l'instant une résilience plus forte que prévue de l'économie française – ce dont je me réjouis.

La réforme des retraites aura un impact très faible sur les finances publiques en 2023. Le HCFP n'a pas pu estimer sérieusement les conséquences à moyen terme sur les finances publiques, faute de disposer d'informations suffisantes.

Je commencerai par analyser la prévision macroéconomique. Le Gouvernement n'a pas modifié son scénario macroéconomique par rapport à celui de septembre dernier sur lequel reposaient les projets de lois de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Pour 2023, le Gouvernement continue de prévoir un rythme de croissance du PIB de 1 %. Le HCFP avait alors estimé que cette prévision était un peu élevée, et fondée sur plusieurs hypothèses fragiles. Selon les informations conjoncturelles récentes, la croissance s'est essoufflée à la fin de l'année 2022 en raison de l'impact de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt sur la demande des ménages et les entreprises.

La prévision de 1 % du Gouvernement supposerait une accélération de l'activité durant l'année. Cette hypothèse ne peut être exclue, en raison de la résilience observée : l'emploi demeure dynamique, le risque de rupture des approvisionnements en électricité et en gaz paraît limité pour les prochains mois, les tensions sur les prix de l'énergie s'atténuent depuis l'été, et le ralentissement de l'économie allemande et de la zone euro apparaît moins prononcé qu'anticipé depuis l'automne – l'Allemagne devrait éviter une récession en 2023.

Néanmoins, cette hypothèse est optimiste. L'environnement international demeure défavorable en 2023, alors que le durcissement des politiques monétaires devrait se poursuivre, ainsi que Mme Lagarde l'a annoncé il y a deux jours pour la zone euro. Cela freinera la demande au cours des prochains trimestres. L'investissement pourrait pâtir de la hausse, plus forte qu'anticipée, des taux d'intérêt dans la zone euro dans un contexte d'incertitude élevée.

De fait, malgré des nouvelles moins mauvaises, la prévision de croissance du Gouvernement se situe au-dessus de l'ensemble des prévisions des instituts de conjoncture français et internationaux ainsi que du consensus des économistes, qui, en janvier, anticipait une croissance de 0,2 % en 2023 – 0,3 % selon la Banque de France.

Cette prévision de croissance reste donc élevée, et justifiée par le Gouvernement par la résilience de l'économie française au troisième trimestre 2022 et par l'acquis de

croissance pour 2023. Cependant, elle sous-estime les facteurs de freinage de l'activité, notamment le niveau élevé de l'inflation et le durcissement des politiques monétaires. Le Gouvernement prévoit toujours pour 2023 une hausse de l'indice des prix à la consommation de 4,2 % en moyenne annuelle, après une progression de 5,2 % en 2022. Les prévisions d'inflation restent dépendantes de l'évolution des prix énergétiques, difficile à anticiper. La fin de la remise sur les carburants au 31 décembre 2022, la revalorisation de 15 % en moyenne des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité sont des facteurs de hausse à court terme, alors que les baisses récentes des prix des marchés du gaz et du pétrole ont un effet inverse.

Le reflux anticipé de l'inflation par le Gouvernement semble néanmoins rapide. Cette prévision d'inflation pour 2023 est inférieure à la moyenne du consensus des économistes, qui est de 4,8 %. Elle suppose un net infléchissement par rapport aux tendances récentes. Or l'indexation du Smic et les hausses de salaire déjà négociées, ainsi que la hausse des prix de production et d'importation des produits alimentaires et manufacturés devraient continuer à soutenir l'inflation en 2023, selon les responsables de la grande distribution. Le HCFP considère donc que cette prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est un peu faible.

Le Gouvernement a maintenu sa prévision d'une progression de la masse salariale des branches marchandes non agricoles de 5 % en 2023. Sa prévision de croissance du salaire moyen nous semble faible, en lien avec la sous-estimation des perspectives de l'inflation. Il n'y a certes pas d'indexation entre les deux, mais inflation et masse salariale sont tout de même liées. Si l'inflation était plus élevée, on pourrait anticiper des hausses de salaire un peu plus élevées. Le HCFP estime donc que la prévision de masse salariale pour 2023 est un peu basse.

Le HCFP est chargé d'évaluer le réalisme des recettes et des dépenses du PLFRSS et de veiller à la cohérence du texte avec des orientations pluriannuelles des finances publiques. La loi organique ne permet pas au HCFP de se prononcer, car le projet de LPFP n'a pas été adopté. J'insiste lourdement : la France ne peut pas se passer d'une LPFP. C'est une obligation juridique, organique, européenne, et, surtout, un instrument de pilotage indispensable des finances publiques.

L'érosion progression des finances publiques françaises au sein de la zone euro et les investissements publics massifs nécessitent de redresser nos comptes publics. C'est atteignable sans austérité : l'effort doit être piloté sur plusieurs années pour être réaliste et pour préserver le potentiel de croissance de l'économie.

Je le redis : nous avons besoin de cette programmation pluriannuelle. J'appelle toutes les parties prenantes à adopter une telle loi dès que possible. Sans être alarmiste, son absence pose de nombreux problèmes juridiques, politiques, de pilotage, dont il serait dangereux de sous-estimer l'importance. L'absence de ce texte n'est pas anecdotique : elle est grave.

Sur le réalisme des dépenses et des recettes présentées dans le PLFRSS, le Gouvernement ne nous a transmis que les impacts de la réforme pour 2023. Les conséquences du PLFRSS sont faibles, avec un coût estimé par le Gouvernement de 0,4 milliard d'euros, soit une estimation réaliste. Ce coût résulte des économies réalisées par le décalage de trois mois du départ en retraite d'environ 50 000 personnes fin 2023, des recettes fiscales et des cotisations sociales supplémentaires liées à leur maintien dans l'emploi durant ces trois mois,

et des dépenses supplémentaires entraînées par la réforme : hausse du minimum contributif – dont les conditions précises restent à déterminer –, mesures sur la pénibilité et l’usure professionnelle, mesures en faveur des transitions emploi-retraite. Mais les dépenses progressent plus vite que les recettes.

Le solde est prévu à 5 points de PIB en 2023. En septembre, le HCFP avait estimé que le déficit de 2023 risquait d’être plus dégradé que prévu, en raison d’une croissance plus faible. À ce jour, ce risque est contrebalancé par la baisse récente des prix de gros du gaz et de l’électricité, qui pourrait alléger le coût de l’ensemble du dispositif de soutien aux ménages et aux entreprises. Nous corrigeons notre appréciation au vu des bonnes nouvelles récentes.

Le HCFP n’a pas reçu d’informations suffisantes sur les impacts de plus long terme sur les finances publiques. Tout au plus avons-nous reçu l’annexe au PLFRSS portant sur 2023-2026. C’est regrettable. Comment le comprendre, alors que nos finances publiques ont plus que jamais besoin d’une gouvernance transparente et d’une expertise indépendante ? Je rappelle que le Haut Conseil a été créé par la loi organique de 2012.

Malgré ces manques, nous faisons un diagnostic non négligeable : la réforme des retraites ne devrait pas améliorer la trajectoire de dette présentée par le Gouvernement dans le projet de LPFP en septembre. Elle ne témoigne d’aucune ambition supplémentaire dans l’effort de redressement des finances publiques, alors que, selon l’avis rendu par le HCFP en septembre, la trajectoire présentée par le projet de LPFP était peu ambitieuse. En effet, l’inflexion envisagée était limitée et tardive : la dette amorçait sa décade en 2027, alors que les hypothèses de croissance étaient optimistes. Cette trajectoire impliquait déjà une réforme des retraites. Les déficits des régimes de base de la sécurité sociale et du FSV entre 2023 et 2026 sont désormais un peu plus élevés que dans le PLFRSS 2023. Les dépenses de retraite progressent, dans le PLFRSS, plus rapidement que prévu en septembre, en raison de l’intégration de mesures non encore envisagées, qui dégradent légèrement les comptes publics.

Il ne revient pas au président du HCFP de déterminer le contenu d’une réforme des retraites, son calendrier, les modalités d’accompagnement et de compensation. C’est la responsabilité du Gouvernement et du Parlement, en lien avec les partenaires sociaux. Mais, en France, le *statu quo* ne permettrait pas de garantir la soutenabilité de nos finances publiques. Celles-ci ont connu une dégradation sur une longue période, et il manque des marges de manœuvre nécessaires pour faire face aux chocs et aux investissements publics dont le pays a besoin. Je ne jouerai pas les Cassandre, mais nous devons financer une montagne d’investissements et un mur de dette. Si les deux se font face, cela ne convient pas. Il faut organiser un système de vases communicants et retrouver des marges de manœuvre sur la dette pour financer les investissements. Sans quoi, je ne sais pas comment nous ferons...

En 2001, la France est entrée dans la zone euro avec un ratio de dette dans la moyenne européenne, équivalent à celui de l’Allemagne : 58 points de PIB. Vingt ans plus tard, notre position relative s’est nettement dégradée. La dette de la Belgique, auparavant très élevée, a augmenté d’un point ; celle de l’Allemagne, de 10 points ; celle de l’Italie, de 41 points ; celle de la France, de 55 points ! Or cette dette n’est plus gratuite. Nous sommes sortis de l’ère des taux d’intérêt négatifs. Le taux d’intérêt à dix ans a retrouvé son niveau de 2012. Alors que la charge de la dette représentait 30 milliards d’euros en 2020, 35 milliards d’euros en 2021, le Gouvernement l’estime à 44 milliards d’euros en 2023. Cependant, la hausse des taux et l’inflation ne sont pas encore stoppés. Je le dis depuis des décennies : il n’y

a pas de dépenses plus stériles ni plus stupides que la charge de la dette. Tout euro pour rembourser la dette manque pour n'importe quelle politique publique utile.

La France fait face à des besoins d'investissements publics majeurs dès aujourd'hui : elle doit rénover son système de santé, son système scolaire, financer ses dépenses militaires, produire des biens essentiels, investir dans la recherche et développement pour se maintenir dans la compétition mondiale – nous sommes en train de décrocher dans de nombreux secteurs, comme la santé. Nous devons investir dans les infrastructures pour nous adapter au changement climatique et réduire nos émissions de CO₂. Si l'on passe son temps à rembourser la dette, comment investir ? L'état et la dynamique de nos dépenses publiques ne nous permettent pas de répondre à ces défis.

Réformer les retraites fait partie de l'effort collectif à entreprendre, mais cela ne suffira pas : la France doit améliorer ses comptes publics dans tous les secteurs, en recherchant la qualité de la dépense publique. Ce n'est pas chose facile, mais de nombreux pays ont réussi à réaliser ces revues de dépenses, et le ministre des finances a annoncé un tel exercice, nécessaire. La Cour des comptes et le HCFP participeront à ces Assises des finances publiques. Mais cela suppose une gouvernance, une raison d'être, un calendrier, une méthode, des objectifs clairs : cet exercice doit être continu et profond, et non une grand-messe.

Les défis actuels nous poussent à l'ambition et au sérieux budgétaire. Il y a quelques mois, le Royaume-Uni a connu des tensions inattendues sur sa dette : il faut donc agir dès aujourd'hui ! Sinon, nous nous exposons au risque qu'un jour arrive un accident, et qu'il faille couper drastiquement dans les dépenses ou relever fortement les impôts. Or il ne faut faire ni l'un ni l'autre, dans l'intérêt de notre pays. Anticipons et traitons maintenant le sujet de la dette et améliorons la qualité de notre dépense publique. Une réforme des retraites – à vous d'en déterminer le contenu – en fait partie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de ce tableau réaliste de nos finances publiques.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci pour ces propos très clairs, et qui rejoignent les éléments, parfois insuffisants, dont nous disposons. Nous sommes au pied du mur !

Nous aurions souhaité que le Gouvernement propose un PLFRSS en 2020, 2021 ou 2022, alors que nous devons décider de dépenses énormes. C'est paradoxal d'en examiner un désormais, alors que la trajectoire des finances sociales n'est que peu modifiée depuis notre vote de cet automne.

Le HCFP considère que la prévision de croissance du Gouvernement est optimiste. Le mouvement social lié à la réforme des retraites ne figure pas parmi les facteurs de risques, bien que les annonces de grèves et de blocages risquent de plomber l'économie. Ces grèves auront-elles un impact économique important ?

Comment le HCFP apprécie-t-il le caractère réaliste de la trajectoire financière pluriannuelle de la branche vieillesse, au vu de la réforme proposée ?

Existe-t-il une marge pour ajouter, en cours de navette parlementaire, quelques mesures « généreuses » ou d'atténuation de la réforme, afin d'obtenir un équilibre ?

À la frontière de vos compétences de Premier président de la Cour des comptes, estimez-vous opportun de jouer sur le levier de la solidarité interbranches, en particulier avec la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), pour boucler le financement de la réforme, ou considérez-vous que c'est un dévoiement ?

Je m'inquiète de la réaction des Français par rapport à la réforme. Il y a, certes, une montagne d'investissements, mais aussi des dépenses et une forte dette, que nous laisserons à nos enfants ; nous devons en être conscients.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Merci pour ce rapport très intéressant. La trajectoire du Gouvernement est fondée sur un scénario à 1 % de croissance et 4,5 % de chômage. On estime le déficit en 2070 à 13 ou 14 milliards d'euros. Mais avec un taux de chômage à 7 %, il se creusera à 19 milliards d'euros. Cette trajectoire est-elle la bonne ?

Même si le régime des retraites est équilibré en 2070 grâce à la réforme, il y aura encore des déficits importants, y compris pour le régime général. Est-ce inquiétant ? Il est prévu de prendre des mesures d'équilibre régulièrement. Alors que le taux de natalité baisse de plus en plus, que le nombre de cotisants diminue par rapport au nombre de retraités, que la durée de la retraite est de plus en plus longue, le système par répartition peut-il être remis en cause ?

Selon l'Agirc-Arrco, un autre élément n'a pas été pris en compte pour 2023 : plusieurs personnes en surcote vont vouloir liquider plus rapidement que prévu leur retraite, compte tenu des incertitudes de la réforme depuis trois mois. Le nombre de dossiers de liquidation est bien plus important que les années précédentes : cela aura un impact financier qui risque d'annuler les effets de la réforme dès 2023.

M. Pierre Moscovici. – Je suis ici en tant que président du HCFP, et non au titre de la Cour des comptes. Je pourrai revenir pour vous présenter le titre relatif aux finances publiques dans le rapport public annuel que je rendrai au Président de la République et au Parlement le 15 mars prochain, mais je m'en tiendrai ce matin à cette compétence limitée.

Nous disposons de très peu d'éléments. Les dispositions du PLFRSS réduisent le déficit de 13 milliards d'euros en 2030, et pas au-delà ; le déficit public se réduirait donc de 0,4 point de PIB, toutes choses égales par ailleurs à cet horizon. Les informations transmises au HCFP ne lui ont pas permis d'évaluer l'incidence de moyen terme de la réforme des retraites sur les finances publiques, notamment sur les dépenses publiques. Le Gouvernement ne nous a pas précisé le nombre de personnes devant décaler leur départ ni le montant de leur retraite – *a fortiori*, il ne prévoit pas ceux qui anticipent...

En outre, le chiffrage du Gouvernement ne prend en compte que les effets mécaniques des mesures prévues ; il ne tient pas compte des dépenses supplémentaires annoncées sur l'invalidité, l'indemnité journalière, les indemnités chômage, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui devraient découler du maintien, sur le marché du travail, de salariés âgés. À l'inverse, il ne mentionne pas le surcroît de recettes dû à la hausse du taux d'emploi aux âges élevés et au surcroît de production en résultant. Le gain dégagé par la réforme des retraites ne suffira pas, à lui seul, à restaurer des marges de manœuvre suffisantes.

Ce n'est pas notre métier de mesurer l'impact des grèves, mais, en général, l'impact est peu élevé à court terme sur les finances publiques. Par exemple, les coûts du conflit de 1995 – le plus dur – se sont élevés à 0,1 point de PIB, ce qui est assez négligeable. Cet effet de court terme est souvent rattrapé ensuite. Depuis 1995, ces coûts ont tendance à se réduire et les mouvements sociaux s'organisent autrement. S'il y en a, ces effets sont très limités économiquement.

Enfin, je n'ai pas assez d'informations pour répondre pertinemment sur les marges de manœuvre dont nous disposons.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous regrettons également le caractère incomplet des éléments transmis par le Gouvernement, qui ne permettent pas d'évaluer l'impact à moyen terme de la réforme. Nous naviguons à vue.

Vous êtes certes tenu à évaluer les impacts de la réforme sur le système des retraites, mais vous n'avez pas élargi l'étude en mesurant notamment les dépenses supplémentaires sur le chômage ou le revenu de solidarité active (RSA) induites par la réforme – le Conseil d'orientation des retraites (COR) indique que le report de l'âge légal de 62 ans à 64 ans implique une hausse de 3,9 milliards d'euros des dépenses des prestations hors retraites. Même si cela ne relevait pas de la commande qui vous a été passée, il s'agit là d'un point aveugle de votre rapport.

Vous estimez que le départ à la retraite de 50 000 personnes sera décalé cette année, nonobstant ce que vous avez indiqué concernant les personnes qui ne surcotisent plus, le mécanisme des surcotes étant écrasé par cette réforme. Vous avez calculé les recettes induites par les cotisations de ces 50 000 personnes, mais, parmi ces personnes, combien sont en emploi ? Combien sont au chômage ? Combien sont en inactivité, ni en emploi ni en retraite ?

M. Bernard Jomier. – Vous avez longuement insisté sur la nécessité d'avoir une loi de programmation des finances publiques, mais cette loi est politique. Nous avons tenté de débattre avec le Gouvernement de la structure de la dépense publique, qui a augmenté et demande des investissements lourds. Or la part relative au financement de nos services publics s'est réduite, y compris pour des fonctions régaliennes comme la justice, qui sont en grande difficulté, ainsi que les installations ferroviaires, par exemple, alors que les transferts vers les entreprises et les ménages ont très fortement augmenté. Nous avons tenté d'ouvrir ce débat lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale. Le Conseil d'analyse économique lui-même souligne que, si certains transferts vers les entreprises sont utiles pour l'emploi, d'autres sont inefficaces. Pourtant, il n'est pas possible de mener ce débat, et le Gouvernement ferme la porte à toute évolution en la matière. Vous en conviendrez, il est difficile pour des assemblées politiques d'approuver des lois de programmation des finances publiques sans discuter de la structure de la dépense publique.

Par ailleurs, si les dépenses pour la compétitivité ont été importantes ces vingt dernières années, notamment en ce qui concerne les exonérations en direction des entreprises, on constate que le commerce extérieur ne se porte pas mieux et que la réindustrialisation du pays demeure très faible, alors que les impacts climatiques de cette politique ne peuvent pas être ignorés, sans même parler de ses conséquences en matière de souveraineté. Faut-il poursuivre dans cette direction ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vous indiquiez que les finances publiques avaient besoin de transparence ; je suis d'accord, mais nous en sommes encore très loin... Les 2 milliards d'euros annuels d'exonérations de cotisations retraite dont bénéficient les employeurs ne devraient-ils pas être au moins compensés par l'État ?

Ma seconde question porte sur la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). La revalorisation des pensions minimales à 1 200 euros bruts affectera les collectivités, qui devront payer 800 millions d'euros supplémentaires en raison de cette réforme, sans que l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires soit compensée. Ne faudrait-il pas un mécanisme de compensation par l'État de ces dépenses des collectivités territoriales ?

Mme Monique Lubin. – Cette réforme est présentée comme la « mère des réformes ». Vous venez de confirmer que, malgré les éléments insuffisants en votre possession, les effets de cette réforme seront minimes, et loin d'être suffisants pour faire baisser à eux seuls le niveau de la dette. Vous insistez sur la nécessité de maîtriser la dette, ce dont personne ne disconvient, mais, lorsque l'on parle de réduire la dette, on cite immédiatement la baisse des dépenses. Vous précisez qu'il ne serait opportun ni d'abaisser les dépenses de manière draconienne ni d'augmenter les impôts ; les marges de manœuvre semblent donc réduites. Pensez-vous que les baisses d'impôts, considérables ces cinq dernières années, doivent durer éternellement ?

M. Pierre Moscovici. – Mes réponses concernant la structure des recettes et des dépenses sociales ou les compensations aux collectivités sont limitées non seulement par mes compétences d'aujourd'hui – j'interviens en tant que président du HCFP –, mais plus encore par la nature étroite des informations dont je dispose. En 2023, selon une estimation qui nous semble réaliste, la réforme aura un coût de 400 millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le chômage supplémentaire parmi les personnes de 60 ou de 61 ans qui ne sont pas à la retraite. En 2018 – l'étude date un peu –, France Stratégie a estimé que la moitié de ces personnes étaient en activité, 10 % au chômage, et un tiers inactives. On estime que, en 2023, 50 000 personnes décaleront leur départ du fait de la réforme. Sans réforme, ces personnes seraient parties dès leurs 62 ans cette année, à partir d'octobre. Ce chiffre représente le quart des 200 000 personnes qui partent chaque année en retraite dès l'âge légal atteint, sur un peu plus de 700 000 départs annuels. Là encore, cette estimation est réaliste, mais nous ne disposons pas d'informations supplémentaires, et il s'agit d'un calcul fait sur un coin de table.

Notre avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques a été critique : nous estimions que la trajectoire retenue par le Gouvernement n'était pas assez ambitieuse, et que ses hypothèses de croissance étaient trop optimistes. Néanmoins, il est impératif de disposer d'une loi de programmation des finances publiques au regard de nos règles internes : le Haut Conseil, par exemple, doit travailler sur des écarts par rapport à des objectifs fixés par la programmation des finances publiques. Nous sommes un élément du bloc de constitutionnalité, et, sans loi de programmation, les choses peuvent devenir « gazeuses ». Nous ne sommes pas à l'abri d'un processus de finances publiques mal éclairé, peu transparent et discontinu. Il y a un vrai risque juridique, comme chacun le sait, et il n'est pas prudent de le sous-estimer.

Dans une autre vie, j'étais commissaire à Bruxelles en charge des finances publiques. Par chance, il n'y a pas, en ce moment, de règle de finances publiques européenne

opérationnelle. Mais cela est conjoncturel, et des règles seront rétablies, car, sans règle, pas de boussole : la Commission européenne a besoin d'une programmation des finances publiques pour fonder ses décisions. Elle pourrait, à un moment donné, estimer que cet élément est fondamental pour obtenir un certain nombre de financements européens.

Sur un plan formel, il est important d'insister : l'absence de loi de programmation des finances publiques n'est pas une bricole : elle constitue un problème substantiel.

Monsieur Jomier, vous alliez plus loin. En effet, il y a un paradoxe français : nous avons le plus haut niveau de dépense publique de l'Union européenne après le Danemark, avec un taux de 58 % du PIB, et, pourtant, les Français perçoivent une dégradation de certains services publics. Avant l'élection présidentielle, en décembre 2021, la Cour des comptes avait publié une série de notes structurelles démontrant un certain nombre de défaillances. Par exemple, la politique du logement française est deux fois plus coûteuse que la moyenne européenne, mais n'est pas jugée comme plus performante, y compris par rapport à son objectif central de délivrer des logements sociaux. Je ne plaide pas pour diviser par deux les dépenses de ce domaine, mais il y a problème d'efficacité. Deuxième exemple, notre système d'éducation est puissant, massif et coûteux, mais il se dégrade, comme le prouvent les enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa). Là encore, cela prouve qu'il y a un problème d'efficacité de la dépense publique.

France Stratégie considère que les transferts vers les entreprises ont un effet plutôt positif sur la compétitivité. Il est absolument nécessaire de faire la revue et de soulever le capot des dépenses publiques, d'investir dans ce qui marche, et d'économiser et de maîtriser la dépense sur ce qui ne fonctionne pas. Je n'ai pas toutes les réponses. La Cour des comptes participera à cet exercice. C'est indispensable, sous peine de subir un paradoxe coûteux, nos compatriotes se plaignant d'un excès de dépenses financé par des prélèvements – l'un d'entre vous a parlé de ras-le-bol fiscal –, alors que les services publics sont perçus comme peu fonctionnels. Il faut donc améliorer la qualité de la dépense publique. Quelles que soient les préférences politiques, chacun doit participer à cet objectif : personne ne peut se satisfaire d'un haut niveau de dépense et d'une faible qualité de prestations. Si, de surcroît, l'endettement est massif, et que l'on ne peut financer ni l'existant ni l'avenir, on se retrouve pris dans un nœud gordien singulier...

La question des baisses d'impôts a été posée. J'ai déjà dit, en septembre, en tant que Premier président de la Cour des comptes, puis en tant que président du HCFP, que, si l'on doit maîtriser nos finances publiques, donc réduire nos déficits et notre dette, il n'y a que trois voies : muscler notre croissance – les taux de croissance seront limités ces prochaines années, et nous ne sommes pas à l'aube d'années extraordinaires –, maîtriser les dépenses, agir sur les recettes. Or nous constatons l'existence d'un plafond de consentement à l'impôt pour tous chez nos concitoyens, quelle que soit leur classe sociale. Le message de la Cour des comptes est que, en l'état, avec une croissance faible et des dépenses qui continuent d'augmenter, nous n'avons pas les marges de manœuvre pour faire des baisses d'impôt sèches, c'est-à-dire non compensées par d'autres hausses d'impôt ou une maîtrise des dépenses. Le Gouvernement a ainsi choisi d'étaler certaines décisions, car des baisses d'impôt sèches auraient eu pour seul effet de creuser le déficit.

Un travail en profondeur sur la qualité de la dépense publique est absolument impératif pour réduire l'écart entre la perception d'une dégradation des services publics malgré les dépenses publiques très élevées, et des prélèvements obligatoires très pesants.

M. Philippe Mouiller. – J’ai le sentiment de retrouver le même discours que vous teniez il y a quelques mois, lors de votre audition sur le PLFSS : même s’il y a des éléments nouveaux de réforme, la situation semble assez équivalente, avec les mêmes interrogations sur la pertinence des taux de croissance envisagés et le volume des dépenses.

Votre rôle est limité aujourd’hui à l’analyse de la situation en 2023, ce qui crée une certaine frustration pour nous. Vous évoquez des principes généraux. Ma question est simple : en lien avec ces réformes des retraites, l’augmentation du temps de travail est-elle un levier essentiel pour éventuellement contrecarrer le scénario étroit évoqué ?

M. Olivier Henno. – Vous avez précisé que vos propos étaient calibrés par votre compétence de président du HCFP. Nous avons besoin d’éclairage et de transparence sur les dépenses publiques. Vous m’avez convaincu : l’absence de loi de programmation des finances publiques représente un risque juridique, mais aussi politique et démocratique.

Nos niveaux de dette et de prélèvement sont élevés, mais les services publics sont perçus comme peu efficaces. Nos concitoyens ne peuvent pas l’accepter : à tous les niveaux, dans les classes populaires et les classes moyennes, ils se demandent où va l’argent. Cette question paraît basique et simple, mais elle nous interpelle.

Vous avez indiqué que, depuis 2000, la dette a progressé de 55 points pour la France et de 41 points pour l’Italie. Cette loi de programmation nous permettrait-elle de disposer d’éléments comparatifs sur la structure de nos dépenses, des transferts et des investissements, pour comparer notre situation avec celle de nos voisins européens ? En tant que rapporteur pour la branche famille, je suis étonné du manque de parangonnage concernant les politiques familiales en Europe, alors que la natalité est en berne.

M. Daniel Chasseing. – Vous nous avez rappelé que, si la dette de la France, rapportée au PIB, était identique à celle de l’Allemagne en 2000, elle a depuis augmenté de 55 points, alors que des efforts importants étaient faits dans d’autres pays pour la maîtriser.

La charge de la dette augmente : de 30 milliards d’euros en 2020, elle va bientôt passer à 40 ou 50 milliards. On gagnait en empruntant, mais tout a changé avec la guerre en Ukraine et l’inflation.

Nos dépenses publiques générales doivent être maîtrisées et plus efficaces. Mais le Président de la République indique qu’il faut augmenter le budget des armées, de la santé, de l’éducation, peut-être à raison. Que reste-t-il à maîtriser et à orienter dans les dépenses ? Ne faudrait-il pas disposer de davantage de recettes, par exemple en réindustrialisant, comme l’Allemagne l’a fait en 2000 ?

Cette réforme ne va pas rapporter énormément, mais il est toujours bon d’équilibrer le budget de la sécurité sociale. Ne faut-il pas une loi de programmation pour la réindustrialisation du pays, pour augmenter nos recettes et nous permettre de progressivement rembourser notre dette, afin que nous n’allions pas complètement dans le mur ?

Mme Florence Lassarade. – Ma question porte sur un détail, qui montre que l’État ferait mieux de faire de la pédagogie que de la démagogie : le cumul emploi-retraite des médecins était limité par le fait que les médecins devaient continuer à payer leur cotisation retraite. Nous avons finalement décidé de les exonérer de cette cotisation, mais la caisse de retraite des médecins paie la différence, et, en conséquence, n’augmente pas les pensions des

médecins. Le coût de l'opération est nul pour l'État, mais, du point de vue de la confiance dans le système et de l'adhésion des médecins à cette réforme des retraites, l'effet est catastrophique. Cela sera-t-il pareil à d'autres niveaux ?

Mme Frédérique Puissat. – Une loi de programmation des finances publiques est nécessaire ; nous en sommes convaincus. Pour qu'elle soit acceptable, elle doit s'inscrire dans le temps. Mais, si cette réforme est la « mère des réformes », comment expliquez-vous le caractère incomplet des éléments transmis, qui ne nous permettent pas de faire le travail de pédagogie nécessaire ?

M. Pierre Moscovici. – Je n'ai pas répondu sur cette expression de « mère des réformes » : cette réforme ne suffira pas à équilibrer nos finances publiques. Si c'est une mère, elle aura des enfants, et ce ne sera pas la dernière réforme.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Il y en a tous les cinq ans !

M. Pierre Moscovici. – Dans les calculs rendus publics, on sait qu'il y aura d'autres exercices à reprendre après 2030.

Premièrement, il est évident que la durée de travail est un facteur de croissance : le travail, le capital, l'innovation sont des facteurs de croissance. Mais il est également évident que l'arbitrage entre temps de travail, temps de loisir et temps de la vie est un choix profondément politique.

Deuxièmement, si l'on considère que cette réforme des retraites est une prémisse nécessaire pour réformer un système qui n'est pas finançable en l'état, ce qui correspond à la position de la Cour des comptes, il n'y a que trois leviers : l'augmentation des cotisations, la dégradation des pensions, l'augmentation de la durée de travail.

Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises sur la nécessité d'allonger la durée du temps de travail. Je ne me prononcerai pas sur les modalités de la réforme, qu'il vous revient de définir, en lien avec le Gouvernement et les partenaires sociaux. Nous sommes une institution experte qui délivre des avis importants, mais nous ne sommes pas à votre place. En 2001, lors du passage à l'euro – j'étais alors ministre des affaires européennes –, on parlait de l'Allemagne comme de « l'homme malade de l'Europe ». Les temps ont changé si l'on regarde les performances de notre commerce extérieur, de notre industrie, de nos finances publiques. Si les présidents de la République et les formations dominantes ont changé, les choses ne changent pas, ce qui devrait nous inciter à mener une réflexion collective sur ces sujets.

J'ai été ministre des finances en pleine crise financière. La charge de la dette était alors le deuxième budget de l'État. Je n'avais aucune marge de manœuvre ! Nous nous approchons d'une situation similaire. Le budget de la défense, qui représente 41 milliards d'euros – 50 milliards avec les pensions –, sera sans doute réévalué dans la loi de programmation militaire, pour laquelle il faudra trouver des moyens de financement. Je le redis, la charge de la dette pourrait atteindre 44 milliards d'euros : c'est la dépense publique la plus stupide, la plus inerte, la plus improductive, la plus inefficace et la plus absurde ! Chaque euro que nous consacrons à rembourser la dette est un euro en moins pour le travail, la justice, la sécurité, l'écologie, l'éducation, la recherche... Certains semblent avoir une préférence pour la dette, mais cela n'a pas de sens : cette dépense publique stérilise tout.

Nous sommes sortis de la période des taux d'intérêt négatifs, et nous entrons dans celle où la charge de la dette augmente en raison du poids des obligations indexées sur l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt, qui va continuer, comme l'a annoncé Mme Lagarde il y a encore deux jours. D'où la nécessité de disposer d'une loi de programmation des finances publiques. La question est juridique, car il ne s'agit pas d'une simple formalité : à un moment donné, on est rattrapé par la patrouille ! Mais le sujet est également politique et démocratique : il faut éclairer nos concitoyens sur la structure des dépenses et des recettes. C'est la mission du Gouvernement, mais la Cour des comptes contribue aussi, par ses rapports, à apporter un certain nombre d'éclairages et d'informations.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie.

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

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport de Mme Gruny sur la proposition de loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En approuvant les lois Chassaingne 1, en 2020, et Chassaingne 2, en 2021, notre commission a réaffirmé avec force son attachement au monde agricole et à tous ceux qui consacrent leur vie à la production des denrées dont la France a besoin.

Toutefois, ces femmes et ces hommes, dont les conditions de travail sont souvent rudes, perçoivent toujours des revenus – donc des pensions de retraite – particulièrement faibles.

Aussi ai-je le plaisir de vous présenter, ce matin, mon rapport sur la proposition de loi visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses, qui permettra d'améliorer les conditions d'existence de bien des retraités. Je vous proposerai d'adopter ce texte sans modification.

Pour commencer, il convient de rappeler que l'architecture et le mode de fonctionnement du régime de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles sont extrêmement complexes.

Pour la retraite de base, la pension se décompose en une part forfaitaire, qui s'élève à 311,56 euros par mois pour une carrière complète, et en une part proportionnelle, calculée dans le cadre d'un système par points. Ont toutefois été transposées à ce régime certaines caractéristiques des régimes alignés, qui fonctionnent par annuités. Citons notamment : l'âge légal de départ en retraite, fixé à 62 ans ; la durée minimale d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein, fixée à 43 annuités à compter de la génération 1973 ; le mécanisme de surcote et de décote en fonction de la durée d'assurance

effectivement validée par l'assuré ; l'âge d'annulation de la décote, fixé à 67 ans ; ou encore l'indexation des pensions sur l'inflation.

Il en résulte un régime hybride, cumulant des mécanismes propres aux deux modes classiques de calcul des pensions. Par exemple, un assuré travaillant au-delà de la durée requise pour l'obtention du taux plein acquerra des points supplémentaires, comme dans un régime par points, et bénéficiera d'une surcote, comme dans un régime en annuités.

En tout état de cause, lorsque l'assuré perçoit une pension de retraite de base à taux plein inférieure à 747,57 euros par mois, un complément – la pension majorée de référence (PMR) – lui est accordé pour porter sa pension à ce niveau minimal. Jusqu'en 2022, le montant de la PMR des conjoints collaborateurs et des aides familiaux était inférieur à celui des chefs d'exploitation. La loi Chassaigne 2 a permis d'unifier ces deux montants au niveau du minimum contributif majoré servi par les régimes alignés.

S'y ajoute enfin une pension complémentaire, portée, de 2014 à 2020, à 75 % du Smic, puis à 85 % du Smic, depuis l'entrée en vigueur de la loi Chassaigne 1, pour les chefs d'exploitation justifiant d'une carrière complète accomplie en cette qualité, dans le cadre du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire (CDRCO).

Malgré l'empilement de ces strates presque géologiques, les pensions de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles demeurent extrêmement faibles. Ainsi, la pension mensuelle moyenne des retraités de droit direct affiliés à titre principal à ce régime s'élève à 800 euros par mois, contre 1 510 euros pour l'ensemble des retraités de droit direct. Au sein même du régime, les polypensionnés, qui représentent 82 % des assurés, perçoivent une pension globale bien supérieure à celle des monopensionnés, à hauteur de 1 277 euros en moyenne, contre 966 euros pour les monopensionnés. Cette situation est la conséquence logique des faibles rémunérations tirées de leur activité par les agriculteurs : 63 % d'entre eux perçoivent ainsi un revenu annuel inférieur au Smic brut, soit 20 511 euros.

Dans ces conditions et dans un souci de soutien à la profession, la question de la refonte de l'architecture du régime doit être posée. En effet, contrairement aux régimes alignés, qui calculent les pensions en appliquant un taux au revenu annuel moyen des 25 meilleures années, le régime des travailleurs non salariés des professions agricoles sert des pensions basées sur l'ensemble de la carrière, en multipliant le nombre de points acquis au cours de la carrière par la valeur du point à la date de la liquidation.

Il pourrait donc être avisé d'accorder aux agriculteurs, dont les revenus ont varié, dans certaines filières, de 1 à 5 au cours des dernières années, le bénéfice du même système, qui permet d'écarter les mauvaises années. Cette idée, déjà évoquée durant les débats autour de la réforme des retraites de 2010, a fait l'objet d'un examen approfondi en 2012 de la part de Yann-Gaël Amghar, actuel directeur de l'Urssaf, alors membre de l'inspection générale des affaires sociales (Igas). Celui-ci a démontré que le passage pur et simple d'un régime par points à un régime en annuités profiterait principalement aux pensionnés les moins modestes et serait préjudiciable aux moins aisés.

Deux éléments permettent de l'expliquer.

En premier lieu, le barème d'attribution des points actuellement utilisé par la Mutualité sociale agricole (MSA) n'est pas purement proportionnel. En effet, les assurés cotisant à l'assiette minimale se voient attribuer 23 points par an, alors qu'ils ne devraient en

obtenir que 16. En outre, les assurés dont le revenu annuel se situe de 9 016 euros à 16 419 euros obtiennent uniformément 30 points, ce qui permet de financer la solidarité envers les plus modestes. Le passage à un système en annuités, c'est-à-dire à l'application d'un taux uniforme au revenu moyen des 25 meilleures années, diminuerait donc les droits acquis par les assurés dont les revenus sont inférieurs à 12 500 euros par an et qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité à la pension majorée de référence, et favoriserait les assurés aux revenus supérieurs à ce montant.

En second lieu, dans les régimes alignés, la validation d'un trimestre est conditionnée à la justification d'une rémunération équivalente à 150 heures au Smic, tandis qu'aucune assiette minimale n'est requise au régime des travailleurs non salariés des professions agricoles, qui valident tous les trimestres ayant donné lieu au paiement des cotisations. Si la transposition de la règle de validation applicable aux assurés des régimes alignés ne lèse pas les chefs d'exploitation, qui cotisent *a minima* sur une assiette égale à 600 Smic et pourraient donc toujours valider quatre trimestres par an, les cotisations des conjoints collaborateurs et des aides familiaux, quant à elles, sont calculées sur la base d'une assiette forfaitaire égale à 400 Smic. À défaut de relèvement de leur effort contributif, ces assurés, qui sont très souvent des femmes, ne valideraient plus que deux trimestres par an.

Quoi qu'il en soit, la MSA ne serait pas en mesure d'assurer un tel basculement, dans la mesure où son système d'information ne conserve l'historique des assiettes de cotisation que durant huit ans. Il ne serait pas possible de reconstituer le revenu moyen des années antérieures sur la base des points attribués, puisqu'un revenu de 16 000 euros donne accès à autant de points qu'un revenu de 9 000 euros.

La seule option techniquement envisageable et limitant au maximum le nombre de perdants consisterait à appliquer la règle des 25 meilleures années dans le cadre d'un système par points, en maintenant le barème actuel. En d'autres termes, la MSA identifierait les 25 années d'assurance les plus avantageuses, calculerait le nombre annuel moyen de points obtenus au cours de ces années et l'appliquerait à chaque année de la carrière de l'assuré, dans la limite de la durée requise pour l'obtention d'une pension à taux plein, soit 43 annuités à compter de la génération 1973. Le montant de la pension correspondrait alors au produit du nombre total de points calculé selon cette méthode par la valeur du point.

En 2012, l'effet d'une telle réforme était évalué par l'Igas à 47,70 euros par mois en moyenne, et son coût à 472 millions d'euros en 2040. Ces estimations devraient toutefois être réactualisées du fait des multiples augmentations des *minima* de pension intervenues depuis et de l'abaissement de l'assiette minimale permettant la validation d'un trimestre dans les régimes alignés de 200 heures au Smic à 150 heures au Smic.

Ainsi, 1 % à 6 % des retraités seraient perdants après cette réforme, pour des montants toutefois très minimes. Il s'agirait des assurés ayant validé une durée supérieure à la durée requise pour le taux plein. Aujourd'hui, ceux-ci bénéficient à la fois d'une surcote et d'un surplus de points. Or, dans le cadre de la réforme, le nombre annuel moyen des points obtenus au cours des 25 meilleures années ne serait appliqué qu'à la durée requise pour le taux plein, pas davantage. Les trimestres supplémentaires ne permettraient donc plus d'obtenir qu'une surcote. Néanmoins, l'effet du calcul sur la base des seules 25 meilleures années devrait à tout le moins atténuer, voire compenser, cet effet de bord.

C'est forts de ces constats que les membres du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale ont déposé une proposition de loi fixant un objectif de calcul des

pensions de retraite de base des non-salariés agricoles sur la base des 25 meilleures années d'ici à 2024 et confiant au Gouvernement le soin d'en prendre les dispositions d'application par décret. Remanié sur l'initiative du rapporteur, le député Julien Dive, le texte a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre dernier. La mise en œuvre de la réforme a ainsi été repoussée à 2026, la MSA n'étant pas en mesure d'adapter son système d'information pour ce qui concerne les polypensionnés avant cette échéance. Du reste est prévue, dans un délai de trois mois, la remise au Parlement d'un rapport présentant : les scénarios envisagés et les paramètres retenus par le Gouvernement ; les dispositions législatives et réglementaires à modifier ; les conséquences sur le montant des cotisations et des pensions et sur l'équilibre financier du régime ; les mesures permettant de renforcer les dispositifs de redistribution et d'améliorer la lisibilité du régime.

Ce rapport devra également évaluer : l'opportunité d'une entrée en vigueur progressive de la réforme, afin de préserver un certain degré d'équité entre les retraités liquidant leur pension au cours de l'année ayant précédé la réforme et ceux qui le feront lors de la première année de sa mise en œuvre ; et la possibilité d'un rapprochement des taux de cotisation de retraite des travailleurs non salariés des professions agricoles vers ceux du régime général, auquel les représentants de la profession ne se disent pas opposés sur le principe. Bien que l'excédent dégagé par le régime doive augmenter chaque année à mesure que son ratio démographique s'améliore, les cotisations versées ne représentent que 16,5 % de ses recettes, contre près de 78 % pour la solidarité nationale au travers de la compensation démographique et de la fiscalité affectée.

J'aurais aimé pouvoir vous proposer de modifier la proposition de loi. En effet, plusieurs éléments auraient mérité d'être améliorés.

D'abord, le texte, peu normatif, me paraît confier une prérogative trop importante au pouvoir réglementaire, sans le contraindre à retenir le scénario d'un système par points fonctionnant sur la base des 25 meilleures années.

Ensuite, le délai de trois mois accordé au Gouvernement pour la remise du rapport d'évaluation des effets de la réforme est, de toute évidence, bien trop court pour la conduite de travaux aussi vastes.

Enfin, il aurait sans doute été préférable de prévoir la remise du rapport et d'en tirer les conclusions avant de légiférer, d'autant que des modifications de dispositions législatives pourraient s'avérer nécessaires pour assurer l'entrée en vigueur de la réforme.

Toutefois, malgré ces inconvénients, il me paraît préférable d'adopter cette proposition de loi telle qu'elle nous est transmise par l'Assemblée nationale, de façon à sécuriser les acquis obtenus de haute lutte par le groupe Les Républicains.

Mes travaux m'ont, en effet, permis d'acquérir la conviction que la réforme ne fera pas de perdants : elle fera tout au plus des « non-gagnants ». Le monde agricole attend cette avancée majeure, qui permettra de renforcer l'attractivité de ses professions et de récompenser le travail de nos agriculteurs, notamment les jeunes, et des membres de leur famille à sa juste valeur.

Je vous propose donc d'adopter cette proposition de loi sans modification.

Pour conclure, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère qu'il comprend les dispositions relatives : au mode de calcul des pensions de retraite de base des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, des conjoints collaborateurs et des aides familiaux ; au mode de calcul des cotisations de retraite de base de ces travailleurs non salariés des professions agricoles ; et aux critères d'éligibilité et aux modalités de calcul des *minima* de pension servis par le régime de retraite de base des travailleurs non salariés des professions agricoles et des allocations sociales dont peuvent bénéficier les personnes affiliées à ce régime.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs : aux paramètres des régimes de retraite autres que le régime de retraite de base des travailleurs non salariés des professions agricoles ; à la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, famille, accidents du travail et maladies professionnelles ; aux caractéristiques des différents statuts professionnels agricoles ; aux relations commerciales entre producteurs et distributeurs de denrées agricoles et à la rémunération des agriculteurs ; à la fiscalité agricole et aux règles successorales ; au soutien à l'investissement dans le capital agricole ; aux conditions de travail dans le secteur agricole ; à la protection des activités agricoles contre les risques naturels et les aléas climatiques ; enfin, à la promotion de modes de production respectueux de l'environnement et de la santé humaine. De tels amendements seraient déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Une véritable usine à gaz pour servir des pensions aussi faibles...

Mme Florence Lassarade. – Des agriculteurs qui seront bientôt retraités se plaignent de ne pas pouvoir toucher de retraite pleine parce qu'ils sont propriétaires. Pourriez-vous m'apporter des précisions sur ce point ?

M. Daniel Chasseing. – Le travail d'agriculteur est difficile et stressant, notamment en raison des aléas climatiques et sanitaires.

En 2020, la retraite de droit direct moyenne d'un agriculteur affilié à titre principal au régime des non salariés agricoles était de 800 euros. Les lois Chassaigne ont amélioré la situation. En 2010, les agriculteurs souhaitaient que leur retraite soit calculée sur les 25 meilleures années, mais cela ne s'est pas fait. Aujourd'hui, la réforme qui nous est proposée permet une meilleure équité entre les non-salariés agricoles et les assurés des autres régimes.

Le nombre de cotisants va diminuer, un agriculteur sur deux partant à la retraite d'ici à 2030. La proposition de loi améliorera le niveau des pensions, en écartant les mauvaises années. Cela peut contribuer à renforcer l'attractivité du métier d'agriculteur.

Nous voterons donc ce texte.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Merci pour ce rapport sur un système très complexe.

On le sait, les comptables suggèrent souvent aux agriculteurs de minorer leur assiette sociale. De fait, la contributivité du régime de retraite des non salariés agricoles est limitée.

La réforme aura des effets inégaux : si, aux dires du rapporteur, elle ne fera pas de perdants, certains y gagneront beaucoup. Pour la financer, il faudra augmenter l'effort contributif des assurés. Ceux qui ne sont pas gagnants et qui figurent parmi les plus faibles revenus vont devoir y participer. Finalement, ils seront perdants ! Ce qui explique leur réticence face à cette réforme...

Mme Monique Lubin. – Je rappelle que, à l'origine, ce sont les organisations agricoles qui ont choisi de ne pas rejoindre le régime général. Par ailleurs, encore très récemment, les comptables suggéraient d'investir pour payer moins de cotisations de retraite. Les retraites agricoles actuelles correspondent malheureusement à des choix qui n'étaient pas judicieux. Depuis, nous n'avons cessé d'en atténuer les conséquences.

Nous ne nous opposerons pas à cette proposition de loi, mais je m'interroge sur son impact : combien de personnes seront concernées ? Les plus modestes paieront-ils plus sans gagner grand-chose, comme Mme Poncet Monge vient de le dire ?

M. René-Paul Savary. – Je partage l'analyse de Mme Poncet Monge : il faut trouver un rapport entre la contributivité et le caractère redistributif de ce régime, qui est historiquement complexe.

Il y a trois ans, dans le cadre du projet de loi instituant un système universel de retraite, on nous proposait de passer des annuités à un régime par points ; maintenant, on propose de transformer des points en annuités... On va dans tous les sens !

Nous n'avons pas changé d'avis, avec une préférence pour la prise en compte des 25 meilleures années. Cela permet de compenser, entre autres, les aléas climatiques.

L'effort contributif doit toutefois être équitablement partagé. Avec la réforme des retraites, le mode de calcul des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée (CSG) sera réformé. Le monde agricole doit y être associé, ce qui n'est apparemment pas certain.

Je remercie le rapporteur pour son analyse pertinente du régime agricole.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Madame Lassarade, la pleine propriété du capital agricole n'enlève rien au montant de la pension. Il faut rassurer sur ce point les agriculteurs. Du reste, ce capital est exclu de la succession pour la récupération de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), ou minimum vieillesse.

Monsieur Chasseing, vous faites les mêmes constats que moi. Les mauvaises années se multiplient, elles touchent tous les territoires, et ne sont pas les mêmes selon les endroits dans un même département... Les revenus varient au même rythme, dans un sens comme dans l'autre.

Madame Poncet Monge, nous disposons de peu d'éléments, à part le rapport de l'Igas, mais celui-ci date de 2012. La proposition de loi est assez limitée : elle fixe un objectif, renvoie l'application au Gouvernement et demande un rapport pour disposer de davantage

d'éléments permettant d'évaluer les effets de la réforme. Celle-ci sera-t-elle vraiment beaucoup plus favorable aux hauts revenus ? Comment l'équité sera-t-elle assurée ?

Vous avez évoqué les pratiques d'optimisation sociales. Investir seulement pour diminuer le résultat conduit à une accumulation de matériels...

Mme Raymonde Poncet Monge. – C'est une logique de surinvestissement !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Certes, mais ce n'est pas durable. On ne peut pas investir tous les ans... Professionnellement, en tant que comptable, je n'ai jamais conseillé ce genre de démarche. On doit investir quand on en a besoin. Je suis aussi fille d'agriculteur, et je peux vous dire que le matériel qui n'est utilisé qu'une fois par an tombe souvent en panne et entraîne des frais d'entretien et de maintenance importants.

La profession est plutôt solidaire. Le barème d'attribution des points assure une assez large redistribution.

Nous avons rencontré l'ensemble des syndicats agricoles, pas seulement les plus importants. La grande majorité considère que la réforme ne fera pas de perdants. Nous n'avons pas d'éléments sur l'ampleur des effets exacts de cette dernière pour ceux qui y gagneront. Néanmoins, on peut considérer que de nombreux agriculteurs relèvent de la « classe moyenne » : pour eux, la prise en compte des 25 années apportera sans aucun doute un gain.

Pour tenter de rassurer Raymonde Poncet Monge et Monique Lubin, je précise que le gain tiré de ce dispositif sera nécessairement limité pour les agriculteurs touchant les pensions les plus élevées, puisque la pension de base ne peut pas excéder 50 % du plafond de la sécurité sociale, c'est-à-dire 1 833 euros par mois.

Enfin, je tiens à remercier notre collègue René-Paul Savary pour son implication sur le sujet. Je suis d'accord avec lui lorsqu'il déplore le manque de lisibilité du régime, auquel il sera, hélas, de mon point de vue, très difficile de remédier. Cette complexité existe en partie pour des raisons historiques : pendant de nombreuses années, les agriculteurs ont très peu cotisé, l'assiette de calcul de leurs cotisations a d'ailleurs longtemps reposé sur le revenu cadastral – jusqu'en 1990 dans l'hexagone, tandis que cette assiette est toujours utilisée en outre-mer.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à fixer la date d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2024 plutôt qu'au 1^{er} janvier 2026. Or la MSA ne sera pas en mesure de l'appliquer à tous les assurés dans un tel délai. C'est pourquoi je demande à notre collègue Alain Duffourg de bien vouloir retirer son amendement, faute de quoi j'y serai défavorable.

M. Alain Duffourg. – J'entends bien qu'il n'est pas possible, pour des raisons techniques, de mettre en œuvre cette réforme dès 2024. Par conséquent, je retire mon amendement.

L'amendement COM-1 est retiré.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2 (supprimé)

L'article 2 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. DUFFOURG	1	Anticipation de deux ans de l'entrée en vigueur de la réforme du mode de calcul des pensions de retraite de base des non-salariés agricoles	Retiré

Proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons maintenant la proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Il y a moins d'un an, sur le rapport de notre présidente Catherine Deroche, la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France rendait ses conclusions. L'une de ses recommandations était de mettre au point des « standards capacitaires », en utilisant des outils de mesure objective de la « charge en soins », et de mettre en place un mécanisme d'alerte lorsque le ratio « patients par soignant » dépasse un seuil critique.

Notre collègue Bernard Jomier, qui présidait cette commission d'enquête, a choisi de traduire cette préconisation dans une proposition de loi, dont le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a demandé l'inscription à l'ordre du jour du Sénat, dans le cadre de son espace réservé, le 1^{er} février prochain.

L'hôpital souffre aujourd'hui des départs massifs de soignants, notamment des personnels infirmiers, et en est fragilisé. Les équipes sont au bord de la rupture, et l'activité ne peut reprendre à un niveau comparable à celui qui prévalait avant la pandémie.

Or ces départs ne sont pas dus à un manque d'intérêt pour le métier hospitalier. Le problème de la faiblesse des salaires, auquel le Ségur n'a pas totalement répondu, n'est plus la seule raison de l'hémorragie qui se poursuit.

Le problème du manque d'attractivité des métiers hospitaliers, que nous devons résoudre de manière urgente, n'est pas dissociable des conditions de travail des personnels. Ceux qui restent assument encore davantage de gardes, de nuits, de week-ends pour pallier les

vacances de poste. En sous-effectifs, ils sont souvent épuisés et sous pression, et ont peur de commettre des erreurs. Ils font face à une perte de sens des métiers du soin, qui sont aujourd'hui exercés dans la précipitation, sans que le temps auprès du patient soit suffisamment valorisé ou parfois même possible.

C'est une réponse à la dégradation des conditions de travail que les auteurs de la proposition de loi cherchent à apporter. En établissant des ratios et, surtout, disons-le, en se donnant les moyens de les respecter, ceux-ci entendent rassurer les personnels soignants et leur envoyer un message clair : ne partez-pas, revenez, nous posons les jalons de conditions de travail décentes.

Un tel raisonnement n'est pas seulement théorique. En tout cas, il n'est nullement utopique : il s'appuie sur la littérature scientifique établie à partir des expériences menées par d'autres États, en particulier la Californie et le Queensland, en Australie. Les divers exemples de mise en place de ratios dans des établissements de santé montrent que ceux-ci ont un réel effet sur la qualité de vie au travail, le nombre de burn-out enregistrés et l'attractivité des métiers. Ces mêmes ratios ont aussi un effet sur la qualité des soins et se traduisent par une baisse des réadmissions et de la mortalité.

Dans son rapport publié le mois dernier sur les déterminants de la qualité et de la sécurité des soins en établissement de santé, la Haute Autorité de santé (HAS) constatait elle-même une corrélation entre l'effectif médical et le pronostic des patients.

Avec ce texte, nous voulons saisir l'occasion d'améliorer la qualité des soins et les conditions de travail des personnels soignants.

La proposition de loi entend confier à la HAS la mission de définir, par spécialité et par activité de soins hospitaliers, un ratio minimal de soignants par lit ouvert ou par nombre de passages pour les activités ambulatoires, en tenant compte de la charge de soins. Ces ratios s'appliqueraient aux établissements assurant le service public hospitalier, pour l'essentiel les établissements de santé publics et les établissements privés d'intérêt collectif. Leur mise en œuvre serait confiée à la commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (CSIRMT).

Je tiens à signaler qu'aujourd'hui des ratios existent pour cinq activités de soins, au titre de la sécurité des patients. Ils sont prévus par décret et constituent des conditions requises pour le fonctionnement des services, faute de quoi leur capacité d'accueil est restreinte. Il s'agit de la néonatalogie et de la réanimation néonatale, du traitement des grands brûlés, de la réanimation, des soins intensifs, ainsi que de l'insuffisance rénale chronique. Les activités de soins liés à la naissance et au traitement du cancer obéissent à des exigences du même ordre.

J'ai mené, la semaine dernière, une quinzaine d'auditions, qui m'ont permis d'entendre plus d'une cinquantaine d'intervenants. Le constat est clair : les soignants soutiennent unanimement l'instauration de ratios de soignants par patient à l'hôpital. Quand je parle de « soignants », j'entends les personnels infirmiers, et, plus largement, les professions paramédicales, mais aussi les professions médicales hospitalières, les médecins et les sages-femmes. Tous voient dans ce texte une réponse à leurs attentes, de nature à restaurer une meilleure qualité de vie au travail.

Si le soutien des personnels paramédicaux était attendu, celui des présidents des commissions médicales d'établissement (CME) s'est révélé tout aussi clair. Rémi Salomon, président de la CME de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et de la conférence nationale des présidents de CME de centres hospitaliers universitaires (CHU), et Thierry Godeau, président de la conférence des CME de centres hospitaliers (CME-CH) ont soutenu le texte sans ambiguïté, considérant qu'il s'agissait d'un signal nécessaire à destination des soignants et d'une mesure indispensable pour faire revenir les personnels ayant quitté l'hôpital et endiguer les départs.

Face à cette demande unanime des soignants, je ne peux que déplorer la frilosité tout aussi unanime des représentants des administrations, au niveau central comme au niveau des directions d'établissement, que j'ai auditionnés. Ils craignent que le dispositif instaure trop de « rigidité », ce dernier mot ayant été très souvent prononcé, alors même que le texte ne prévoit pas de ratios aussi contraignants que les ratios « sécuritaires ».

Mais, soyons honnêtes, la principale crainte que j'ai identifiée chez les directeurs d'établissement était que les recrutements qui seront nécessaires au respect de ces ratios ne soient pas financés. En clair, ils redoutent que l'on crée une contrainte supplémentaire sans que les moyens suivent.

Le message le plus souvent relayé, corollaire immédiat de cette crainte, a été que cette proposition de loi conduirait à fermer des lits. Ce n'est pourtant ni l'intention des auteurs – bien au contraire – ni ce qu'entraînera le dispositif proposé. J'invite tous ceux qui seraient sensibles à ce discours à observer la situation de nos hôpitaux : on constate encore des déprogrammations d'opérations massives et de nombreuses fermetures de lits, faute de personnels – non à cause de ratios ! J'ajoute que les ratios instaurés par la proposition de loi ne contribueront pas à fermer des lits : bien au contraire, ils visent à rétablir les capacités de l'hôpital en faisant revenir les soignants.

Surtout, ce texte se veut, du moins pour une part, une « loi de programmation » : les ratios doivent fixer des cibles à atteindre. C'est donc un travail au long cours que ses auteurs entendent engager. Tout le monde est conscient que les recrutements ne se feront pas en six mois et qu'il est question ici d'enclencher une dynamique.

Ces ratios ne sont que formellement une nouveauté, une « rigidité » supplémentaire. Certes, en dehors des activités que je mentionnais, il n'y a aucun ratio défini officiellement aujourd'hui, mais des ratios informels existent ou ont existé : je pense aux contrats de transformation créés à la suite des recommandations de l'ancien Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (Copermo), qui reposaient sur le ratio d'un infirmier pour 15 patients.

Or de tels ratios informels sont intenables. C'est pourquoi le texte entend substituer des ratios dits « de qualité » à ces ratios fondés sur la « performance », qui ont fragilisé l'hôpital.

Par ailleurs, à ceux qui craignent que la mise en place de ratios serve ultérieurement, de prétexte à réduire les effectifs dans certains services, je tiens à signaler que l'intention des auteurs du texte est non pas de faire appliquer des quotas sans discernement, mais d'établir des « fourchettes », terme qui ne peut pas figurer tel quel dans la loi.

Il faudra évidemment adapter le dispositif aux contextes locaux, pour tenir compte de la précarité de la population, d'une éventuelle architecture contraignante, des moyens informatiques existants, voire de l'expérience des équipes. Il ne s'agit pas ici, comme certains pourraient le penser, de ratios « aveugles ».

Enfin, pour répondre à la dernière objection que l'on nous a spontanément opposée, nous ne sommes capables d'évaluer les effectifs qui seront nécessaires pour faire respecter ces ratios. Cet argument joue précisément en faveur de ces derniers : alors que, depuis plus de vingt ans, aucun effort n'a réellement été fait pour évaluer correctement la charge en soins, du moins de telle sorte que cela ne crée aucune charge supplémentaire pour les soignants, ces ratios imposeraient, de fait, un vrai travail.

À l'issue de cette semaine d'auditions, j'estime que le présent texte est nécessaire. Je rappelle que le collège de la HAS, dans sa lettre ouverte de mars dernier, considérait que l'enjeu prioritaire était celui des ressources humaines. Or il faut reconnaître que peu de réponses adaptées ont été apportées par les pouvoirs publics depuis.

Si aucune mesure ne contraint à accélérer le rétablissement des effectifs dont l'hôpital a besoin, je crains que le cercle vicieux ne s'accélère. Cependant, pour assurer la bonne mise en œuvre de ce texte, ménager certaines craintes et élaborer une rédaction susceptible de rassembler une majorité de sénateurs, j'ai déposé un amendement qui a reçu – je m'en félicite – le soutien de notre collègue Bernard Jomier, auteur principal de la proposition de loi.

Il s'agit de modifier le dispositif de l'article unique, afin de mieux articuler les ratios « sécuritaires » existants et les ratios « de qualité » créés par le texte et établis par décret aux côtés du référentiel dont la HAS aura la charge, en prévoyant, en outre, différents critères à prendre en compte.

Je propose également que la commission médicale et la commission des soins infirmiers jouent un rôle dans le schéma d'organisation des soins au regard de ces ratios, ce qui contribuerait à préserver leurs compétences et respecter une adaptation possible au niveau local. Parallèlement, je souhaite l'instauration d'une procédure de signalement à l'agence régionale de santé (ARS), tant pour assurer l'information des tutelles que pour répondre au déficit de données sur le sujet.

Enfin, pour répondre à un besoin de progressivité, je propose une entrée en vigueur différée de ce texte, en deux temps.

Je suis pleinement consciente – Bernard Jomier l'est également – que ce texte n'est pas de nature à répondre à l'ensemble des problèmes de l'hôpital. Cette proposition n'en a d'ailleurs pas l'ambition. Nous devons continuer de travailler sur une série de sujets directement liés à l'attractivité des métiers et aux conditions de travail, ceux qui concernent le recrutement. De nombreuses personnes auditionnées ont regretté la suppression de l'examen de motivation dans Parcoursup ou la modification des maquettes de formation, et plaidé pour la nécessaire limitation de l'intérim, en début de carrière notamment, ainsi que pour un meilleur accès au logement dans les grandes métropoles.

Il me revient enfin, en tant que rapporteure, de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère que celui-ci comprend des dispositions relatives aux missions de la Haute Autorité de santé concernant les établissements de santé, aux conditions de fonctionnement des établissements de santé pour ce qui relève des effectifs soignants.

En revanche, j'estime que n'auraient pas de lien, même indirect, avec cette proposition de loi des dispositions relatives à la gouvernance et au financement des établissements de santé, aux régimes d'autorisation ou d'installation propres aux établissements de santé ou à certains équipements.

Il en est ainsi décidé.

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Mes chers collègues, j'espère que ce texte saura trouver une majorité au sein de notre commission et, la semaine prochaine, dans l'hémicycle du Sénat. Alors que les vœux du Président de la République n'ont pas dessiné de réelle voie de redressement de notre système de santé, il nous appartient, dans le cadre des compétences qui sont les nôtres, de faire œuvre utile.

M. Philippe Mouiller. – Je vous remercie pour ces explications, madame la rapporteure, ainsi que pour les perspectives qu'offre l'amendement que vous avez déposé.

Le groupe Les Républicains s'est longuement interrogé sur le soutien qu'il devrait ou non apporter à ce texte. Compte tenu des auditions que la commission a menées, de votre argumentaire et des évolutions que vous envisagez d'apporter, nous porterons un regard bienveillant sur cette proposition de loi. Il s'agit, à nos yeux, d'un message de soutien aux soignants, d'autant plus important que le contexte est tendu.

Comme vous l'avez rappelé, des ratios existent déjà dans un certain nombre de services. D'une certaine façon, ce texte constitue un atout supplémentaire pour établir un bilan précis et global de la gestion de l'hôpital. Il doit également permettre de répondre au problème des conditions de travail, donc de l'attractivité des métiers, tout en étant gage d'efficacité dans la prise en charge des patients.

Nous avons craint un temps que la mise en œuvre de ces ratios ne puisse causer la fermeture de lits, mais nous avons bien compris que l'intention des auteurs de ce texte était avant tout de fixer un objectif, non d'imposer une réforme par les chiffres.

Nous serons vigilants sur ce point : cette proposition de loi doit avant toute chose contribuer à la mise en place de normes qualitatives. Elle soulève, en outre, une question importante : *quid* du dispositif en période de crise ? Une forme de souplesse est-elle envisagée ?

Mme Véronique Guillotin. – Nous porterons également un regard bienveillant sur cette proposition de loi de bon sens, qui est très attendue par les soignants.

Je souhaite témoigner de l'expérience que je tire de mon département. On constate aujourd'hui que de nombreuses infirmières résidant en Meurthe-et-Moselle travaillent désormais au Luxembourg, certes pour percevoir des salaires plus élevés, mais aussi – ce que l'on sait moins – pour bénéficier d'une meilleure qualité de vie au travail. C'est aussi pourquoi je pense que ce texte va dans le bon sens.

Il reste qu'un doute persiste sur le risque que l'application d'un tel dispositif puisse entraîner de nouvelles fermetures de lits. J'espère que vous saurez lever ces incertitudes.

M. Daniel Chasseing. – Je pense, tout comme la rapporteure, qu'il faut garantir un nombre minimal de soignants par patient, à la fois parce qu'il est indispensable que les personnels disposent du temps nécessaire pour exercer correctement leur métier et parce que le manque de professionnels favorise leur découragement. Malgré l'augmentation des salaires liée au Ségur de la santé, on constate toujours plus de démissions.

Je suis par ailleurs favorable à ce que le dispositif puisse s'adapter en fonction des circonstances. Je voterai donc cette proposition de loi.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Comme vous l'avez indiqué, madame la rapporteure, cette réforme ne suffira pas, mais elle est indispensable. Il s'agit d'un signal fort envoyé aux soignants, à rebours d'une situation qui empire – autrement dit, d'une inflexion absolument essentielle.

Les ratios actuellement appliqués pour certaines activités hospitalières ont permis de garantir un ajustement permanent des effectifs, malgré les contraintes budgétaires. Ils ont contribué à éviter le ballottage des personnels d'un service à l'autre, lesquels ont pu exercer leur spécialité dans de meilleures conditions que certains de leurs collègues.

Cependant, permettez-moi de vous faire observer que le risque de nouvelles fermetures de lits n'est pas un fantasme, car un tel phénomène s'est déjà produit par le passé.

Au-delà de la question du calendrier de mise en œuvre de ce texte, il faudrait également réfléchir aux distorsions de concurrence entre public et privé. Nous plaignons pour une application différenciée du dispositif à l'hôpital public, afin de prendre en compte les contraintes de garde spécifiques qui s'y attachent et la nécessaire continuité du service.

Dernier point, nous pensons que de tels ratios doivent être mis en œuvre pour une durée limitée, d'autant que les métiers changent très vite aujourd'hui. Les décrets d'application prévus par le texte devront être régulièrement modifiés pour tenir compte de l'évolution du système de santé et des compétences des soignants.

Pour autant, vous l'aurez compris, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires est favorable à cette proposition de loi.

Mme Michelle Meunier. – Certains raillent le principe des ratios, notamment ceux qui existent dans le domaine de la santé. Or c'est assez efficace ! Je pense, en particulier, au secteur de la petite enfance, où a été instauré avec succès un nombre minimal de personnels qualifiés par enfants.

J'ajoute que, du point de vue des patients, ce texte est un gage supplémentaire de qualité des soins. Il permettra aussi, je l'espère, d'améliorer les conditions de travail des professionnels.

Mme Laurence Cohen. – Je vais faire entendre une voix un peu discordante. Mon groupe estime, en effet, que l'on ne peut pas prendre position sur un tel dispositif sans prendre en considération le contexte politique actuel et les difficultés auxquelles le système de santé est confronté.

Je sais bien que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat n'a nullement l'intention de causer de nouvelles fermetures de lits et de services – c'est même le contraire de l'objectif affiché –, mais mon groupe se demande tout de même, surtout après avoir entendu un certain nombre de syndicalistes, comment, avec un tel dispositif, il sera possible de maintenir les capacités de l'hôpital, pourtant déjà insuffisantes, surtout à moyens constants. En d'autres termes, où trouvera-t-on l'argent ?

Parmi les risques que fait courir cette proposition de loi, il faut également citer celui que les services entrent en conflit pour attirer les soignants. Autre question concernant la gouvernance du dispositif : pourquoi ne pas associer les associations syndicales à la HAS et la commission des soins infirmiers pour la mise en œuvre de ces ratios ?

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste s'abstiendra sur ce texte.

M. Olivier Henno. – Je n'ai aucun doute sur les bonnes intentions des auteurs de cette proposition de loi ni sur le fait que cette dernière pose les bonnes questions, mais les réponses apportées me laissent perplexe.

Je m'interroge sur ce texte, comme sur les autres propositions de loi qui ont successivement été déposées ces dernières années et qui visaient toutes à mettre un terme à la pénurie des personnels soignants. En multipliant de telles initiatives, ne contribue-t-on pas davantage à « stresser » le système de santé qu'à régler le problème, et ce d'autant plus que notre système de formation a du mal à s'adapter ? À mes yeux, c'est notre capacité à former plus de professionnels, plus vite, qui représente l'enjeu prioritaire aujourd'hui.

Mme Jocelyne Guidez. – Cette proposition de loi a le mérite d'exister. Simplement, je reste sceptique, madame la rapporteure, car vous annoncez vouloir limiter le recours aux intérimaires, alors que l'établissement de ratios nous conduira, au contraire, à y faire appel, ce qui creusera inévitablement le déficit de l'hôpital.

Ce texte constitue, j'en conviens, une avancée, mais il me plonge dans la perplexité, notamment au vu du niveau de formation actuel des soignants.

Mme Corinne Imbert. – Le cycle d'auditions a-t-il été l'occasion d'évoquer la question du temps consacré par les cadres de santé à la gestion des plannings ? On peut regretter que ces professionnels très qualifiés ne consacrent plus qu'une partie de leur temps à épauler les équipes soignantes.

M. Jean-Luc Fichet. – Les ratios ont peut-être des effets pervers, mais ils sont aujourd'hui absolument nécessaires, tant les conditions de travail à l'hôpital sont déplorables. Cette proposition de loi constitue une réponse au diagnostic terrible dressé en matière de ressources humaines.

M. Martin Lévrier. – L'enfer est pavé de bonnes intentions : ce sujet ne relève-t-il pas davantage du domaine réglementaire ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – En réponse à Martin Lévrier, je précise que l'étape qui suivra l'éventuelle adoption de ce texte et qui en permettra la bonne application relève effectivement du domaine réglementaire. Par ailleurs, le Gouvernement pourrait certainement fixer des ratios lui-même, puisque les ratios « sécuritaires » en vigueur aujourd'hui n'ont pas de fondement législatif précis et relèvent d'un renvoi général au décret

pour ce qui est des « conditions techniques de fonctionnement ». Cela étant, nous agissons bel et bien dans le cadre de nos compétences : avec ce texte, nous donnons une impulsion politique et montrons à l'exécutif la voie à suivre.

À ceux de nos collègues qui ont fait part de leur interrogations, je tiens à dire que je me suis posé les mêmes questions.

Pour autant, il faut partir de l'existant : la situation continue de se dégrader et les mesures du Ségur de la santé n'ont pas mis fin à la « fuite » des personnels hospitaliers. Il convient de distinguer les médecins des infirmières et des aides-soignantes. Si nous manquons effectivement de médecins, nous avons suffisamment d'infirmières. Ce qui pose problème aujourd'hui, c'est que ces dernières quittent l'hôpital après quelques années, voire abandonnent pendant ou à l'issue de leur formation. L'enjeu est donc de ramener ces professionnels à l'hôpital public.

Le texte que nous examinons est d'autant plus important que le faible nombre de soignants au chevet des patients a des conséquences néfastes sur le niveau de formation des infirmières, qui ne bénéficient plus suffisamment aujourd'hui du tutorat et de l'expérience des seniors.

Beaucoup d'entre vous craignent que les ratios mis en œuvre ne puissent devenir un instrument conduisant à la fermeture de nouveaux lits. Regardons, là encore, la situation actuelle : si l'on ne fait rien, on continuera comme aujourd'hui à « déshabiller » les services où les ratios ne s'appliquent pas pour « habiller » ceux où ils s'appliquent. Il convient d'agir, d'autant que les services prioritaires ou critiques sont aujourd'hui bien identifiés.

Notre collègue Laurence Cohen a lancé un appel à l'augmentation du budget de l'hôpital. Nous sommes d'accord : personne ne peut imaginer que le dispositif proposé fonctionnera à budget constant.

Plusieurs collègues ont réclamé de la souplesse. Mon amendement répond à leur inquiétude : il tend à créer deux ratios – l'un dit « sécuritaire », l'autre dit « de qualité » –, tout en prévoyant, au cas où un ratio ne serait pas respecté, que l'agence régionale de santé en soit alertée. En creux, cela signifie qu'un ratio peut ne pas être respecté pendant quelques jours. Une telle rédaction garantit donc une forme de souplesse aux établissements de santé.

Autre point, le Conseil constitutionnel a récemment censuré, comme cavalier social, une disposition interdisant le recours à l'intérim pour les jeunes infirmières dans les trois premières années d'exercice de leur métier. Ce texte ne règle certes pas le problème, madame Guidez, mais je trouvais intéressant d'évoquer cet enjeu dans mon propos liminaire et de rappeler que la mesure déclarée irrecevable par le Conseil allait dans le bon sens.

Enfin, je partage le constat dressé par notre collègue Corinne Imbert, à savoir que les cadres infirmiers passent, hélas, trop de temps à faire des plannings et, surtout, à tenter de « boucher les trous ».

Mme Annick Jacquemet. – En cas de non-respect des quotas mis en place, que se passera-t-il concrètement ?

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – Les services continueront de fonctionner. En revanche, l'ARS sera tenue de réagir, ce qui présente l'intérêt, non pas de

rétablir une tutelle, mais d'inciter l'État à une forme de responsabilité dans le fonctionnement des hôpitaux.

M. Bernard Jomier, auteur de la proposition de loi. – Tout d'abord, permettez-moi de remercier la rapporteure pour l'ensemble de son travail.

Malgré tous les obstacles qui peuvent se présenter, je pense que ce texte répond à une demande forte des soignants. D'une certaine manière, les nombreux témoignages de médecins, d'infirmières, de kinésithérapeutes, de présidents de CME, de représentants d'organisations syndicales, de sages-femmes nous obligent. Certes, notre initiative ne résoudra pas la crise actuelle, mais il s'agit d'un signal important.

La mise en œuvre de cette proposition de loi ne devra être ni brutale ni uniforme, pour ne pas créer d'effets pervers ni devenir inapplicable. Elle représente un cap, lequel contribuera à régler la crise du sens et à combler le manque de temps dont les soignants souffrent au quotidien.

Le ministre de la santé et de la prévention a récemment exprimé son opposition à notre texte. J'espère, pour ma part, qu'il fera l'objet, après tout le travail accompli par notre commission, d'un consensus au sein de notre assemblée.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Avant de passer à l'examen de la proposition de loi, je rappelle que cette dernière tire son origine de l'une des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France qui appelait à établir des « standards capacitaires ». Le rapport de cette commission, adopté à la quasi-unanimité, a permis de dresser un bilan exhaustif de la situation des hôpitaux, ainsi que des difficultés des personnels soignants et administratifs.

Au fil des mois, on constate, hélas, que la situation ne s'améliore pas. Il faut donc agir, notamment en créant les conditions d'une plus grande souplesse pour que l'hôpital soit en mesure de faire face aux crises à venir. Cette proposition de loi y contribue, en envoyant un message d'espoir aux professionnels.

J'ajoute que le travail de la rapporteure, au travers de l'amendement qu'elle s'apprête à présenter, permettra d'instaurer davantage de progressivité dans l'application d'un dispositif qui va dans le bon sens, même s'il ne constitue pas une solution miracle.

Je vous invite, mes chers collègues, à voter le texte modifié par l'amendement de notre commission.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Laurence Rossignol, rapporteure. – L'amendement COM-1 a pour objet de clarifier le dispositif proposé et de préciser son articulation avec les ratios existants.

Il vise, pour ce faire, à donner une base légale claire aux ratios « de sécurité » déjà en vigueur, à créer de nouveaux ratios dits « de qualité », tenant compte de la qualité des soins, des conditions d'exercice des personnels soignants et de la spécialisation ou de la taille de l'établissement de santé, et ce pour une période maximale de cinq années.

Il tend, en outre, à renforcer la progressivité du dispositif, puisqu'il prévoit son entrée en vigueur avant le 31 décembre 2024 pour la partie relative à la HAS et accorde ensuite deux ans au Gouvernement pour déterminer les ratios réglementaires.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

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

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie pour ce beau message envoyé aux soignants.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique Ratios de soignants par patient hospitalisé			
Mme ROSSIGNOL, rapporteure	1	Définition, portée et mise en œuvre progressive des ratios de qualité	Adopté

La réunion est close à 12 h 00.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Monsieur le Ministre, pour notre première audition relative à la réforme des retraites, nous entendons ce matin M. Moscovici sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Nous avons pu déplorer ensemble le caractère restreint du champ de cet avis, dans la mesure où les informations transmises par le Gouvernement n'ont pas permis au Haut Conseil d'exposer les effets de la réforme dans leur globalité.

Forte de ce « retour d'expérience », je forme le vœu que nos rapporteurs soient en mesure, le 1^{er} mars prochain, de livrer à la commission les éléments dont elle aura besoin pour se prononcer ; ce n'est pas parce que cette réforme s'inspire du désormais fameux amendement Savary que nos exigences s'en trouvent amoindries.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Avant tout, je tiens à revenir brièvement sur la méthode retenue par le Gouvernement.

Cette réforme vient après quatre années de débat et quatre mois de concertation. L'ensemble des partenaires sociaux et les représentants de tous les groupes politiques des deux assemblées ont été reçus au ministère du travail comme à Matignon. Cette concertation a été fructueuse : nous avons certes constaté un certain nombre de désaccords, mais nous avons aussi construit des convergences, qu'il s'agisse des carrières longues ou de la pénibilité.

De telles convergences n'emportent évidemment pas l'adhésion à la réforme dans sa globalité. Mais l'ensemble des partenaires sociaux ont participé à ces concertations du début jusqu'à la fin. En outre, ces réunions ont permis d'avancer sur un certain nombre de sujets et d'apporter au texte, dès sa présentation, un certain nombre d'améliorations qui sont le fruit de travaux ou de demandes des parlementaires.

Premièrement, nous mettons fin à certaines injustices héritées du passé, en particulier dans le cadre des travaux d'utilité collective (TUC). Entre le milieu des années 1980 et le tout début des années 1990, plusieurs centaines de milliers de personnes, qui demandent aujourd'hui la liquidation de leurs droits, constatent que les périodes de travail accomplies à ce titre n'ont pas été comptabilisées. Nous allons également mettre un terme aux anomalies que présentent d'autres types de contrats qui n'étaient pas assujettis à cotisations.

Deuxièmement, nous avons prévu la revalorisation des pensions les plus faibles pour les retraités disposant d'une carrière complète. La retraite minimale sera garantie à hauteur de 85 % du Smic, non seulement pour les nouveaux retraités, mais aussi pour les retraités actuels. Selon nos estimations, 1,8 des 17 millions de retraités que compte notre pays sont concernés.

Troisièmement, nous avons modifié ou complété un certain nombre de dispositions relatives aux retraites agricoles, adoptées dans le cadre des deux propositions de loi Chassaigne. À ce titre, le Parlement a voté, pour les exploitants, la garantie d'une retraite minimum à 85 % du Smic pour une carrière complète. Malheureusement, un certain nombre d'entre eux doivent cesser leur activité de manière anticipée, du fait d'incapacités et d'inaptitudes physiques dues à la pénibilité de leur métier : ils sont donc privés de cette retraite minimum, que nous élargissons aux retraités ayant fait valoir leurs droits à pension pour ces motifs. Ce sont ainsi 45 000 nouvelles personnes qui bénéficieront des garanties Chassaigne. Nous aurons également à travailler sur la proposition de loi de M. Dive, transposant au régime agricole le système des vingt-cinq meilleures années applicable au régime général.

J'en suis convaincu : les débats nous permettront d'améliorer encore ce texte, notamment pour ouvrir des pensions de réversion aux enfants en situation de handicap qui perdent leurs parents. Je sais que la Haute Assemblée est particulièrement attentive à ce sujet.

J'en viens aux principales caractéristiques de la réforme que nous présentons.

Tout d'abord, il s'agit d'une réforme d'équilibre, qui répond à la situation décrite par le Conseil d'orientation des retraites (COR), à savoir un déficit structurel, prolongé et accru d'année en année.

À la page 11 de son rapport, le COR précise que, quels que soient la convention et le scénario retenus, le système est déficitaire sur les vingt-cinq prochaines années. Selon l'hypothèse centrale retenue par le conseil, le déficit atteint 1,8 milliard d'euros dès 2023, puis se creuse à 12,4 milliards d'euros en 2017 et à 25 milliards d'euros en 2040.

Notre attachement commun au système par répartition doit nous conduire à prendre les décisions les plus responsables pour assurer l'équilibre : ignorer la dégradation du solde, c'est prendre le risque de condamner le système par répartition. En effet, il n'y a pas que les dépenses qui comptent ; il y a aussi les recettes.

Nous voulons léguer aux générations futures un véritable système de protection. Dans ce cadre, un certain nombre d'options peuvent être discutées. Toutefois, la diminution du niveau des pensions est inconcevable à nos yeux et la hausse des prélèvements obligatoires serait contradictoire avec tout ce que nous faisons depuis plus de cinq ans pour la compétitivité, le marché du travail et le pouvoir d'achat des Français. Nous ne pouvons pas non plus laisser la dette filer au cours des dix prochaines années – cela représenterait 150 milliards d'euros d'endettement supplémentaire –, d'autant que notre pays est déjà lourdement endetté et que l'on assiste à la remontée des taux obligataires.

Voilà pourquoi nous devons collectivement travailler un peu plus longtemps : l'âge légal sera relevé progressivement de trois mois par an à compter du 1^{er} septembre prochain, pour atteindre 63 ans et 3 mois à la fin du quinquennat et 64 ans en 2030. S'y ajoute une accélération de la mise en œuvre de la réforme dite « Touraine », à raison d'un trimestre par an, pour atteindre la durée de cotisation de quarante-trois ans à la fin du quinquennat.

Ces mesures ne surprendront pas le Sénat : elles rejoignent un amendement adopté chaque année par la Haute Assemblée lors de l'examen du PLFSS.

En parallèle, nous maintenons à 67 ans l'âge de suppression de la décote. Cet âge peut paraître élevé. Toutefois, je rappelle que, chaque fois que l'âge de départ à la retraite a été relevé, l'âge d'annulation de la décote a été relevé en conséquence. En le maintenant à 67 ans, nous réduisons la période d'application de la décote et nous protégeons les assurés les plus fragiles, notamment les femmes ; beaucoup de celles et ceux qui vont aujourd'hui jusqu'à 67 ans ont connu des carrières plus hachées que la moyenne.

Cet effort, que nous demandons à tous – salariés, indépendants, fonctionnaires et assurés de régimes spéciaux –, permettra de dégager quelque 18 milliards d'euros de marges de manœuvre en 2030. Ces crédits seront dédiés pour les deux tiers au retour à l'équilibre et pour un tiers au financement de mesures de justice et de progrès.

Il s'agit bel et bien d'une réforme de justice.

Le principe retenu est bien de travailler plus longtemps ; mais il ne s'appliquera pas à tous et pas de la même manière pour les uns et les autres.

Premièrement, nous voulons mieux prendre en compte les carrières les plus longues en améliorant le dispositif en vigueur depuis 2003, afin de le rendre plus juste et plus lisible. Lorsque l'âge légal de départ sera de 64 ans, à l'horizon 2030, il restera à 58 ans pour ceux qui ont commencé à travailler avant 16 ans, dans des conditions facilitées par rapport à aujourd'hui, puisque nous réduirons la condition de durée d'assurance exigée ; il sera de 60 ans pour ceux qui ont commencé entre 16 et 18 ans – c'est un nouveau palier que nous

créons, en cohérence avec notre soutien à l'apprentissage ; et il sera de 62 ans pour ceux qui ont commencé entre 18 et 20 ans.

En outre, le dispositif protégera mieux les femmes, en prenant en compte les périodes de congé parental pour le calcul de la durée d'assurance.

Ce ne sont pas là des mesures anecdotiques ou marginales, mais des améliorations substantielles. Le seul dispositif permettant d'inclure des trimestres de congé parental pour cotiser au titre de l'assurance vieillesse concerne 1,9 million de femmes chaque année.

Pour la sincérité de nos débats, je précise que vous ne trouverez pas trace desdites mesures dans ce PLFRSS, et pour cause : elles sont de nature réglementaire. Néanmoins, le tableau d'équilibre financier en traduit le coût et, partant, l'engagement du Gouvernement.

Deuxièmement, les personnes invalides, en situation d'inaptitude ou d'incapacité permanente pourront toujours partir à 62 ans avec une retraite à taux plein, ce qui permettra de maintenir le nombre de départs anticipés au même niveau qu'aujourd'hui. De même, les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant donné lieu à un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20 % pourront partir de manière automatique, sans l'avis médical supplémentaire exigé actuellement. Nous faciliterons aussi les conditions de départ pour les personnes présentant un taux d'incapacité supérieur à 10 % et inférieur à 20 %.

Les travailleurs en situation de handicap pourront toujours prendre leur retraite à partir de 55 ans – ils font aujourd'hui l'objet de deux conditions cumulatives ; nous ferons en sorte qu'un seul des deux critères soit exigé à l'avenir – et les travailleurs exposés à l'amiante conserveront la possibilité de partir à 50 ans.

Ainsi, nous facilitons l'accès aux systèmes de protection pour bon nombre de salariés et, globalement, l'augmentation du temps de travail ne sera pas de deux ans, mais d'un peu plus de six mois. Pour les 20 % de retraités percevant les pensions les plus faibles, le décalage sera même plutôt de l'ordre d'un trimestre.

Toujours au nom de la justice, nous devons donner plus de place au travail des seniors : c'est une condition du plein emploi et de la réussite de la réforme.

Si la formation et l'accompagnement de l'emploi des seniors ne relèvent pas de ce texte, c'est le cas des dispositions facilitant les transitions.

Nous simplifions l'accès à la retraite progressive, deux ans avant l'âge légal de départ, dispositif que nous ouvrons à la fonction publique. Nous facilitons l'accès au cumul emploi-retraite en le rendant contributif : aujourd'hui, un retraité qui occupe un emploi cotise pour l'assurance vieillesse sans pour autant en tirer de droits. Ainsi, nous autoriserons une seconde liquidation, qui permettra une revalorisation du niveau des retraites, qu'il s'agisse du régime de base ou des régimes complémentaires.

Nous allons créer un index seniors, que nous entendons appliquer à toutes les entreprises de plus de 300 salariés. Nous prévoyons un dispositif de sanctions financières, comparable à celui de l'index de l'égalité professionnelle femmes-hommes, pour les entreprises qui refuseraient cette obligation de publicité. À l'issue des discussions avec les représentants des employeurs et avec les syndicats, qui ont considéré cet index comme un outil intéressant, une obligation renforcée de dialogue social a semblé plus pertinente qu'une sanction financière en cas de non-respect d'objectifs sur la base des indicateurs et des

évolutions connues. L'emploi des seniors a donc été réinscrit parmi les items de la gestion des emplois et des parcours professionnels, faisant l'objet d'une obligation de négociation triennale.

Il s'agit également d'une réforme de progrès.

Tout d'abord, nous entendons mieux prévenir l'usure professionnelle et, à cette fin, améliorer la prise en compte de la pénibilité.

Nous voulons faciliter et renforcer les droits acquis au titre du compte professionnel de prévention (C2P). Nous allons ainsi abaisser de 120 à 100 le nombre de nuits travaillées par an pour obtenir des points. Nous allons mieux protéger les travailleurs dits « poly-exposés ». Non seulement les points du C2P sont déplafonnés, mais ils pourront être utilisés pour financer un congé de reconversion. Grâce à ce dispositif, un salarié pourra arrêter son activité en restant rémunéré pour suivre une formation qualifiante lui permettant d'envisager une reconversion. Cette réorientation est souvent le meilleur moyen de prévenir la pénibilité et les conséquences de l'usure.

Nous voulons aussi travailler sur les trois critères ergonomiques dont nous avons constaté, en 2017, combien ils étaient difficiles à appliquer de manière individuelle, en particulier dans les petites entreprises : le port de charges lourdes, les postures pénibles et les vibrations mécaniques.

Nous souhaitons que les branches professionnelles négocient des accords de prévention de l'usure professionnelle sur la base d'une notification par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) des métiers qui sont, potentiellement, les plus exposés à la pénibilité. Cette branche sait le faire, en étudiant les taux d'accidentologie et la prévalence des maladies professionnelles, ou encore en s'appuyant sur un certain nombre de travaux, comme l'enquête Surveillance médicale et risques professionnels (Sumer). Ces accords de prévention pourront être cofinancés par la branche à hauteur de 1 milliard d'euros pendant le quinquennat, soit à un rythme cinq fois supérieur à ce que nous connaissons aujourd'hui.

Ces métiers feront l'objet d'un suivi médical renforcé articulé autour de la visite médicale professionnelle à 45 ans, adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, et d'une nouvelle visite obligatoire à 61 ans. Ainsi, ceux qui souffrent des conséquences de l'usure professionnelle seront sûrs de pouvoir bénéficier d'un départ anticipé.

Le chiffre de 100 000 départs anticipés pour problèmes physiques n'est pas acceptable. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de mesures de réparation ; il faut avant tout accéder à la retraite en bonne santé. C'est pourquoi la prévention reste l'une de nos priorités.

Cela étant, nous allons aussi faire en sorte que ce suivi médical renforcé permette des départs anticipés sous l'angle de la réparation : si efficaces soient-ils, les dispositifs de prévention ne pourront jamais concerner tout le monde. En outre, un certain nombre de travailleurs sont d'ores et déjà exposés à cette usure.

L'augmentation de la pension minimale traduit un engagement pris par le Président de la République lors de la campagne. Nous entendons garantir une pension minimale représentant 85 % du Smic pour une carrière entièrement cotisée à hauteur du Smic.

Concrètement, nous allons revaloriser le minimum de pension de 100 euros par mois à compter du 1^{er} septembre 2023 ; il atteindra 1 200 euros par mois pour une carrière complète, ce qui passe par une revalorisation du minimum contributif majoré et du minimum contributif de base.

Pour que cette garantie soit pérenne, nous prévoyons une indexation sur le Smic du minimum de pension à la liquidation. Nous savons que 200 000 retraités par an, soit un quart des départs à la retraite, bénéficieront, grâce à cette réforme, d'une revalorisation. J'y insiste, cette dernière s'appliquera aussi aux retraites actuelles, ce qui représente 1,8 million de personnes.

Il s'agit, enfin, d'une réforme d'équité.

Améliorer la solidarité entre générations, c'est aller au bout de la promesse d'équité du régime par répartition. Voilà pourquoi nous entendons fermer certains régimes spéciaux de retraite, qui nous paraissent désormais archaïques ou source d'injustices.

Nous fermerons donc les régimes spéciaux de retraite de la RATP, des industries électriques et gazières, des clercs et employés de notaires, de la Banque de France et du Conseil économique, social et environnemental (Cese). Nous le ferons en respectant le contrat social : ces régimes seront uniquement fermés pour les personnes embauchées à compter du 1^{er} septembre 2023.

L'équité commande de demander à l'ensemble des actifs de travailler un peu plus longtemps : les entreprises salariant des personnels relevant des régimes spéciaux devront donc ouvrir très rapidement des négociations pour créer des périodes de convergence, comme après la réforme de 2010, et ainsi relever de deux ans l'âge de départ à la retraite.

Quant aux indépendants, ils doivent avoir les mêmes droits que les salariés pour un même montant de prélèvement. C'est pourquoi, parallèlement à l'examen de ce texte, nous engagerons la réforme de l'assiette sociale, pour la concrétiser dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2024. Nous veillerons à ce que les indépendants réalisant une carrière complète bénéficient pleinement de la garantie de retraite minimale.

Enfin, cette réforme nous permet de mettre un terme à quelques irritants. Ainsi, nous proposons de mettre fin au processus d'unification du recouvrement entre l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), l'Agirc-Arrco et la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Il y a cinq ans que la majorité sénatoriale s'entend répondre, y compris de la part des ministres, que ce n'est pas le moment de mener cette réforme des retraites.

Nous ne sommes pas dogmatiques. C'est la réalité des budgets et la réalité démographique qui nous conduisent à dresser ce constat : nous ne pouvons pas maintenir tel quel le système de retraites par répartition. Or nous voulons préserver ce modèle qui nous est cher.

Tout d'abord, vous fondez la trajectoire de retour à l'équilibre du système de retraites à l'horizon 2030 sur un taux de chômage à 4,5 %. Certes, le chômage est en baisse,

mais cette projection n'est-elle pas trop optimiste ? Ne faudrait-il pas examiner en détail d'autres scénarios ?

Ensuite, pouvez-vous détailler les mécanismes de solidarité interbranches prévus par le Gouvernement ? Ont-ils vocation à être renforcés lors de l'examen du texte ?

Vous prévoyez un fonds d'investissement dédié à la prévention de l'usure professionnelle financé par la branche AT-MP et doté de 1 milliard d'euros au cours du quinquennat. S'agit-il de dépenses nouvelles ou certaines dépenses de prévention existantes sont-elles réorientées vers le fonds ? Les agents chimiques dangereux seront-ils pris en compte à ce titre ?

Enfin, pourquoi reporter au PLFSS pour 2024 la refonte de l'assiette sociale des travailleurs indépendants ? Pouvez-vous confirmer que l'ensemble de ces assurés, y compris les non-salariés agricoles, seront concernés par cette mesure ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse. – Merci, Monsieur le Ministre, d'avoir rejoint les propositions de la majorité sénatoriale, même si nous avons privilégié un calendrier un peu plus modéré. En outre, nous souhaitons disposer d'éléments d'évaluation plus précis que le document de présentation de la réforme.

Les micro-entrepreneurs relevant du régime général bénéficieront du minimum contributif, contrairement, semble-t-il, aux allocataires de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav). Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ? Par ailleurs, allez-vous faire contribuer les régimes complémentaires au titre du minimum contributif ?

Pour ce qui concerne l'usure professionnelle, la visite médicale prévue à 61 ans est tout à fait intéressante ; peut-être même pourrait-elle intervenir plus tôt. Prévoyez-vous également une visite médicale ou sociale pour les personnes qui ne sont pas dans l'emploi ?

Prévoyez-vous un projet de loi « travail » pour définir un certain nombre de mesures en faveur de l'emploi des seniors, parallèlement à ce texte qui est de nature budgétaire ?

Pour ce qui concerne les carrières longues, les personnes ayant commencé à cotiser entre 16 et 18 ans devront atteindre quarante-quatre années de cotisation à compter de la génération 1965 : il me semble difficile d'expliquer aux personnes concernées qu'elles devront travailler plus longtemps que les autres. Pourquoi les y contraindre ?

Avec cette réforme, vous annoncez qu'il ne sera plus nécessaire de finir dans un emploi relevant de la catégorie active pour bénéficier de ses avantages ; or il nous semble que c'est déjà le cas. C'est la réponse que nous apportent un certain nombre de caisses, de même que les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – La réforme est censée s'appliquer au 1^{er} septembre prochain : pour certaines collectivités territoriales et certaines entreprises, une entrée en vigueur si rapide pose problème. Le tuilage entre le futur retraité et son remplaçant exige parfois d'anticiper le départ d'un an ; ce choix risque de compliquer l'organisation de beaucoup de structures. De même, les enseignants ne peuvent pas partir en cours d'année.

Le coût d'une cotisation vieillesse déplafonnée, envisagée par le passé, par exemple jusqu'à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (Pass), a-t-il fait l'objet d'évaluations ?

En outre, pouvez-vous nous confirmer que la revalorisation des retraites minimales concerne les polypensionnés ?

Pour ce qui concerne les régimes spéciaux, peut-on envisager des conventions de compensation avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) pour que les cotisations des nouveaux entrants permettent de financer les pensions, sur le modèle de ce qui a été fait pour la SNCF ? Que va devenir le solde de la caisse de retraite de la Banque de France, qui représente tout de même un peu plus de 15 milliards d'euros ?

En matière de droits familiaux, prévoyez-vous d'aller plus loin pour, à tout le moins, ne pas dissuader les femmes d'avoir des enfants ? Pour rétablir l'équilibre du système de retraites par répartition, il faut inverser la courbe, actuellement décroissante, du nombre d'actifs. Envisagez-vous des actions complémentaires ? Dans cet esprit, le fonds de réserve des retraites devrait être sanctuarisé ; c'est le moyen de se prémunir de futurs chocs démographiques, comme celui que l'on connaît aujourd'hui.

Enfin, depuis cinq ans, je suis particulièrement vigilante à la retraite des élus, en particulier des élus percevant des indemnités inférieures à la moitié du plafond mensuel de la sécurité sociale, à savoir 1 833 euros. Depuis 2013, ceux qui perçoivent des indemnités supérieures à la moitié du plafond relèvent de toutes les cotisations et ont des droits à la retraite pleins et entiers ; les autres n'acquittent que la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Ils cotisent à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), et non à la retraite de base. Or nombre de maires et d'adjoints réduisent leur activité professionnelle pour exercer ces fonctions et, lorsqu'ils font valoir leurs droits à la retraite, ils ne peuvent même pas racheter de trimestres. J'espère que la réforme mettra fin à cette injustice.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Madame la rapporteure générale, nous prévoyons un retour à l'équilibre en 2030 en retenant l'hypothèse de productivité dite « centrale ». Un taux de chômage à 4,5 % est effectivement optimiste et, pour l'atteindre, nous devons poursuivre des politiques d'emploi très actives. Il nous a semblé difficile de retenir un scénario plus pessimiste, impliquant des mesures paramétriques plus rapides et plus amples, à nos yeux difficiles à mettre en œuvre.

J'en viens à la solidarité interbranches. La branche AT-MP a la caractéristique d'être particulièrement excédentaire. À l'horizon 2026, cet excédent est estimé à 3,3 milliards d'euros, une fois retranché le transfert à la branche maladie traditionnellement adopté dans le cadre des PLFSS. Si 200 millions d'euros sont dépensés en faveur du fonds de prévention de l'usure professionnelle, il restera 3,1 milliards d'euros ; et si nous réduisons de 1 milliard d'euros les cotisations AT-MP des employeurs, l'excédent restera de l'ordre de 2 milliards d'euros, ce qui est raisonnable et même confortable. Cette réduction de cotisations serait compensée par une hausse de 0,12 point de la cotisation Cnav des employeurs, représentant elle aussi 1 milliard d'euros ; la mesure serait donc neutre pour les employeurs, mais elle permettrait de dégager des recettes pour la Cnav.

Les risques ergonomiques sont la priorité des accords de prévention de l'usure professionnelle. Bien sûr, l'exposition aux agents chimiques ne doit pas être sous-estimée. Pour nous, cette question relève plus de la sécurité que de la pénibilité, ce qui suppose avant tout des normes d'interdiction, mais je reste tout à fait ouvert au débat sur ce point.

Si la refonte de l'assiette de cotisations sociales des indépendants ne figure pas dans ce texte, c'est parce qu'elle n'aura pas d'effet sur les comptes sociaux de 2023. En outre, elle exige un travail technique que nous ne pouvions pas mener dans les délais qui nous étaient imposés.

Nous travaillons actuellement avec les partenaires sociaux, en particulier les employeurs les plus impliqués dans la gestion du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), pour que les meilleures protections soient assurées. Ces sujets ne sont pas de nature législative, mais réglementaire. Ils supposent un certain nombre d'autorisations ministérielles. Quant aux salariés agricoles, ils bénéficieront pleinement des mesures décidées au titre du régime général.

Monsieur Savary, pour éclairer les débats et ouvrir un certain nombre de discussions, nous avons tenu à fournir le rapport d'évaluation que vous évoquez. De plus, nous avons l'obligation d'assortir chaque mesure d'une fiche d'impact ; c'est le cas pour tout PLFSS. Le secrétariat général du Gouvernement est censé avoir transmis ces documents aux deux assemblées ; je vais m'assurer qu'ils ont bien été communiqués au Sénat.

La garantie de la retraite minimale à 85 % du Smic ne s'applique pas aux micro-entrepreneurs relevant de la Cipav ni aux professions libérales. Ces régimes particuliers n'ont jamais instauré de minimum de pension : il est difficile de relever un minimum qui n'existe pas. C'est peut-être un point à travailler avec eux.

Les régimes complémentaires ne seront pas mis à contribution directement : nous procédons par augmentation du minimum contributif.

Je vous le confirme, d'ici à l'été prochain, nous proposerons au Parlement un texte relatif au travail et à l'emploi. Nous y traiterons non seulement de l'emploi et de la formation des seniors, mais aussi de la mise en œuvre de France Travail, de l'accompagnement amélioré et renforcé des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou encore de la formation professionnelle pour compléter l'ouvrage autant que nécessaire.

Au sujet des catégories actives, nous avons raison tous les deux. Certains cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et certains corps de l'État sont soumis à la clause d'achèvement, d'autres non. En la supprimant, nous permettrons à tout agent public travaillant dans une catégorie active de finir sa carrière dans un emploi dit « sédentaire » sans perdre ses droits au départ anticipé.

La réforme Touraine de 2013 a porté la durée de cotisation de quarante-deux à quarantetrois ans ; nous en accélérons la mise en œuvre. Actuellement, pour bénéficier du départ à 58 ans, il faut non seulement avoir travaillé cinq trimestres avant 16 ans, mais aussi présenter une durée de cotisation égale à la durée minimale obligatoire augmentée de deux ans. Nous ramenons cette durée à un an, y compris pour tenir compte de la mise en œuvre progressive de la réforme Touraine.

En réalité, notre réforme réduit l'écart entre la durée de cotisation minimum pour une pension à taux plein et la durée de cotisation effective des différents actifs : cet écart a pu atteindre huit ans par le passé, notamment avant la reconnaissance des carrières longues, en 2003.

Du reste, la durée d'affiliation au régime permettant de bénéficier d'une pension à taux plein n'a jamais été un plafond, c'est un minimum, un plancher. Dans le système actuel, sur les 800 000 départs par an, 180 000 sont le fait d'assurés ayant plus de trimestres que nécessaire pour avoir une retraite à taux plein. Nous réduisons fortement l'écart entre ceux qui ont commencé à travailler tôt et ceux qui ont commencé plus tard.

Madame Vermeillet, le délai de six mois pour la mise en œuvre de la réforme est classique pour les réformes des retraites. Cela permet d'atteindre nos objectifs d'équilibre de la réforme ; le relèvement de trois mois de l'âge permettant d'ouvrir les droits n'est pas la seule mesure qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre prochain : la disposition concernant le minimum de pension, pour le stock comme pour le flux, celle qui concerne les carrières longues et toutes les mesures de progrès, de justice, le seront également.

Sur le déplafonnement des cotisations, nous ne souhaitons pas aller au-delà de ce qui existe – 2,3 % de plus que le plafond de la sécurité sociale –, parce que cette mesure s'inscrit bien dans un système universel d'acquisition de points mais fonctionne moins bien dans un système fondé sur la validation de trimestres.

Les polypensionnés seront éligibles au minimum de pension, je vous le confirme. J'ai toutefois une incertitude sur ceux dont une partie de la carrière relève de la Cipav ; je regarderai ce point de plus près.

Pour les régimes spéciaux, il n'y a aucun risque de soutenabilité financière. Les flux à organiser seront précisés dans le PLFSS pour 2024. Les régimes spéciaux et autonomes conserveront la pleine possession de leurs réserves, car le fait de ne pas être inclus dans un système universel ne pose pas la question de la mutualisation des réserves.

Enfin, sur les droits familiaux, nous avons prévu la création d'une assurance vieillesse pour les aidants, ainsi que la prise en compte des trimestres cotisés au titre de l'assurance vieillesse du parent au foyer, l'AVPF, pour l'éligibilité au départ anticipé pour carrière longue ou au minimum de pension. Il y a des attentes sur certains aspects de la pension de réversion, et le Sénat et l'Assemblée nationale souhaitent majoritairement une harmonisation des droits. La maternité permet de valider quatre trimestres dans le régime général mais seulement deux dans la fonction publique. Cela pouvait s'expliquer quand les carrières de la fonction publique étaient plus linéaires que celles du privé, mais cela se justifie moins aujourd'hui. Ces trimestres de maternité étaient liés à des interruptions d'activité ; aujourd'hui, il peut y avoir cumul de validation de trimestres pendant la même période du fait des systèmes d'indemnisation des périodes de congé maternité. Il y a un travail long et complet à faire sur le sujet. Nous avons saisi le COR sur cette question.

Nous ne toucherons pas au fonds de réserve, qui est très bas, autour de 5 milliards d'euros.

Sur les élus, des dispositions ont été prises. Une lettre ministérielle de mars 2022 a réglé quelques situations mais il faut continuer d'y travailler. Nous étudions la question des

rachats de trimestres non cotisés du fait de l'exercice de mandats pour réparer cette inégalité de traitement importante.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je vous remercie de vos bilans d'étape et de la masse d'informations que vous nous fournissez. Le groupe Union Centriste est d'accord sur la nécessité d'engager cette réforme. Les études du COR sont claires : si l'on ne fait rien, le cumul des déficits nous conduira à une dette abyssale de plusieurs centaines de milliards d'euros en 2050. On ne peut pas ne pas réagir.

J'aimerais des précisions sur les mesures sociales que vous envisagez.

Pour la retraite minimale, vous parlez de 1 200 euros brut, par référence à 85 % du Smic net, qui s'élève à 1 150 euros. Pourriez-vous détailler ce point ?

Pour les carrières longues, ne pourrait-on pas imaginer que tous ceux qui ont travaillé avant l'âge de 20 ans puissent partir après quarante-trois années de cotisation ?

Pour la pénibilité, les trois critères « ergonomiques » qui seront ré-instaurés ouvriront-ils des droits nouveaux, comptabilisés en points, dans le compte professionnel de la prévention (C2P) ? Puisque l'on déplaçonne, ne pourrait-on pas imaginer que les 10 points supplémentaires au-dessus de 100 donnent droit à des trimestres pour un départ anticipé ?

Il faut encore travailler sur la question de l'emploi des seniors. Pour ma part, je suis plutôt favorable à des incitations, à des primes, qu'à des sanctions, car, sans cela, les effets seront plus incertains. Vous évoquez la création de 300 000 emplois à l'horizon de 2030 et vous indiquez que 100 000 emplois rapportent 1 milliard d'euros. Je m'étonne que cela ne soit pas comptabilisé dans les recettes du projet.

Pour les droits familiaux et conjugaux, il faut harmoniser les règles entre privé et public, c'est une question de justice.

J'ai une question sur les dépenses : comment allons-nous amender le texte malgré les règles de recevabilité de l'article 40 de la Constitution ? Il vous faudra faire preuve d'ouverture d'esprit. Vous dites vouloir construire la loi avec le Parlement ; comment vous y prendrez-vous ?

Pour ce qui concerne les recettes, il faut prévoir une « clause » de revoyure en 2027. Les bases du financement sont difficiles à déterminer avec précision. Les scénarios peuvent varier en fonction de la productivité, du taux de chômage, de la croissance, etc. Il faudra donc vérifier, en 2027, où nous en serons rendus. Vous visez l'équilibre en 2030 ; il faudrait vérifier en amont si la trajectoire est respectée et si, nous nous trouvons au-dessus d'icelle, on pourrait envisager de reporter, voire d'abandonner l'application de l'horizon de 64 ans.

Pour finir, je souhaite vous suggérer quelques pistes de recettes supplémentaires. Vous avez fermé la porte à l'augmentation du taux de cotisation employeur, mais 1 % de cotisation pour 30 millions de cotisants rapporte 9 milliards d'euros, donc une augmentation d'un tiers de point représente déjà 3 milliards d'euros ! Le rendement est considérable et le coût est faible : ce tiers de point représente 100 euros par salarié par an ! Pour une entreprise de 10 salariés, c'est 1 000 euros par an, autant dire trois fois rien !

Par ailleurs, vous envisagez de transférer des recettes de cotisations de la branche AT-MP vers la branche vieillesse, mais le transfert annuel de 1 milliard d'euros de la branche AT-MP vers la branche maladie pourrait aussi être réorienté vers la branche vieillesse. Au reste, la fraude à l'assurance maladie est si élevée qu'elle pourrait facilement compenser ce milliard d'euros.

Mme Monique Lubin. – Je ne détaillerai pas tout ce que m'inspire ce projet de loi, nous le ferons en séance publique.

Pourquoi n'avoir pas déposé un véritable projet de loi sur les retraites ? Vous évoquez toutes sortes de mesures d'accompagnement, mais soit elles seront prises par décret – or les décrets, soit ne sont pas pris, soit réservent de mauvaises surprises –, soit elles feront l'objet d'un projet de loi supplémentaire. Cela étant dit, je vous pose la question, mais je sais pourquoi vous passez par un projet de loi de financement de la sécurité sociale : pour des raisons de politique politicienne. Je le déplore...

J'en viens aux questions de fond. Le fait de reculer l'âge de départ à 64 ans entraînera mécaniquement des économies de surcote. Envisagez-vous d'améliorer le système de décote, notamment pour les femmes ?

La loi Touraine a permis aux anciens apprentis de valider leurs trimestres d'apprentissage pour la retraite à partir de 2014. Pourrait-on envisager d'étendre cette mesure aux années antérieures ?

Vous allez comptabiliser pour la retraite les trimestres travaillés dans le cadre de travaux d'utilité collective (TUC), je m'en réjouis. Dans quelles conditions ?

J'aborde la question des bonifications pour enfant. Les femmes bénéficient de 8 trimestres par enfant. Cela leur permet de toucher une retraite à taux plein en partant avant l'âge légal. Pour les femmes qui devront travailler davantage, ces trimestres supplémentaires n'auront plus d'utilité. Quelle compensation, quel soutien à la maternité, envisagez-vous ?

Je ne comprends pas bien d'où vient le montant de 1 200 euros de minimum de pension. Je pensais qu'il s'agissait de 85 % du Smic, en prenant en compte retraite de base et complémentaire, mais on parle maintenant de minimum contributif. Pourriez-vous m'expliquer ce point ?

Mme Mélanie Vogel. – Ma première question porte sur le montant de 1 200 euros, censé rehausser le niveau des petites retraites. D'abord, il s'agit en réalité non pas de 1 200 euros mais de 1 193 euros ; surtout, beaucoup de personnes ciblées par cette mesure ne toucheront pas, en réalité, une pension de ce niveau. Pouvez-vous nous préciser combien de personnes, parmi celles qui sont ciblées, toucheront réellement, *in fine*, une retraite de 1 200 euros ?

L'étude d'impact montre que les femmes seront en moyenne plus touchées par l'augmentation de la durée de cotisation. Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que cela ne creusait pas les inégalités mais que cela rétablissait au contraire l'équité. Est-ce à dire que les femmes bénéficient aujourd'hui d'un avantage indu concernant leur durée de cotisation, sachant que leur pension est en moyenne inférieure de 40 % à celle des hommes ?

Enfin, je suis d'accord avec vous sur l'exposition aux substances chimiques dangereuses : je préférerais, moi aussi, que tout le monde soit en bonne santé. Mais le

Gouvernement a-t-il prévu des mesures visant à éviter l'exposition des salariés à ces substances, afin de rendre ce critère obsolète ?

Mme Corinne Féret. – Dans le débat sur le projet de loi, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain aura beaucoup à dire sur cette réforme injuste, brutale et inutile.

Je veux vous interroger, monsieur le ministre, sur la pénibilité. Les cotisations vieillesse employeur doivent être augmentées par votre réforme et cette augmentation doit être compensée par la baisse des cotisations de la branche AT-MP, qui bénéficie d'un excédent important. Mais cet excédent est aussi lié à la sous-déclaration des AT-MP, dont le traitement est alors financé par la branche maladie. Ces sous-déclarations, en forte hausse, représentent entre 1,2 milliard et 2 milliards d'euros par an. La branche AT-MP reverse, en compensation, un montant à l'assurance maladie, mais en se fondant sur l'estimation basse, alors qu'il faudrait s'appuyer sur l'estimation haute. Cet excédent est donc à nuancer.

D'ailleurs, plusieurs groupes ont demandé, lors de l'examen du PLFSS pour 2023, une augmentation des crédits affectés à la prévention des risques professionnels, à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et à l'indemnisation des victimes de l'amiante, du chlordécone et même du covid. Voilà à quoi cet excédent devrait être affecté : à des besoins réels.

Le Gouvernement se propose, dites-vous, de faire plus et mieux en faveur des carrières pénibles, mais, en 2017, le gouvernement de M. Macron s'est précipité pour retirer du compte pénibilité quatre critères sur dix, et non des moindres : je pense notamment au port de charges lourdes et à l'exposition aux vibrations. Ces quatre critères seront-ils réintégrés ?

Vous proposez donc la création d'un fonds de 1 milliard d'euros pour accompagner la prise en compte de la pénibilité, mais l'excédent de la branche AT-MP est surestimé, le transfert à la branche assurance maladie est sous-estimé et il devrait y avoir plus d'actions de sensibilisation pour que les AT-MP soient tous déclarés.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous affirmez que la réforme rapportera 18 milliards d'euros dont 12 milliards – deux tiers – devant financer le rétablissement des comptes des retraites et 6 milliards – un tiers – devant financer les mesures de compensation. Mais il y a un point aveugle dans votre analyse : où sont passés les 3,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires que votre réforme va entraîner, selon le COR ? Selon moi, le tiers du surcroît de recettes destiné aux « améliorations » ne vient que compenser des dépenses induites dans d'autres branches, de chômage ou de revenu de solidarité active.

Votre réforme est non pas « rapide », comme le disait Mme Vermeillet, mais brutale. En effet, sur qui pèseront ces économies ? Sur les 55-61 ans. Or que font ces personnes ? La moitié d'entre elles est en emploi, mais un quart n'est ni en emploi ni en retraite : elles sont soit au RSA, soit en inactivité, soit au chômage. Ces personnes ne bénéficieront pas de toutes vos mesures en faveur des seniors, pour eux, la prolongation de la durée de cotisation allonge la durée du sas de précarité, car leur taux de retour à l'emploi est catastrophique, autour de 30 %.

Soit dit en passant, le gain de 6 milliards d'euros consacrés à l'amélioration représente juste ce que les travailleurs paient pour l'amélioration de leur système, mais un acteur a disparu : l'employeur. Les salariés travailleront donc plus pour se payer le peu d'améliorations que vous consentez.

Le transfert de la branche AT-MP à la branche vieillesse est-il si neutre pour l'employeur ? En effet, les cotisations vieillesse font l'objet de larges exonérations patronales contrairement aux cotisations AT-MP.

Vous convoquez souvent la compétitivité pour justifier votre réforme – je crois surtout que vous souhaitez défendre la profitabilité des entreprises – mais vous justifiez aussi le refus d'augmenter les cotisations par la défense du pouvoir d'achat. Je vous en conjure : cessez de parler au nom des salariés ! Si vous leur demandez ce qu'ils veulent, vous constaterez que 59 % des Français préfèrent une augmentation des cotisations à l'allongement brutal de la durée de cotisation que vous proposez. De manière générale, trois personnes sur quatre sont contre la baisse des prélèvements obligatoires s'ils sont associés à une baisse des droits sociaux. Les Français préfèrent que les gains de productivité soient consacrés à un accroissement du temps libre qu'à leur pouvoir d'achat.

Mme Annick Jacquemet. – Je suis régulièrement interpellée sur les différences de traitement, entre privé et public, relatives aux pensions de réversion. Dans le privé, le taux de réversion est plus avantageux, mais, si le défunt exerçait dans le privé, la pension de réversion est soumise à des conditions d'âge et de ressources qui n'existent pas dans le public. Cela suscite un grand sentiment d'injustice. Qu'est-ce qui est prévu pour aménager ces règles ? Pourrait-on atténuer l'effet de seuil au moyen d'un pourcentage ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Monsieur Vanlerenberghe, la pension minimale à l'issue d'une carrière complète cotisée au Smic sera bien fixée à près de 1 200 euros brut, ce qui correspond à 85 % du Smic net à fin 2023. Le montant exact dépendra du montant du Smic année après année. Le seul prélèvement qui s'appliquera sur cette pension sera la CSG. On ne peut pas déterminer, individu par individu, le taux de CSG appliqué, car celui-ci dépend du niveau de ressources du foyer fiscal et non du niveau de la retraite. On peut imaginer que les titulaires de la pension minimale appartiendront plutôt aux foyers assujettis aux taux les plus faibles, mais il peut y avoir des exceptions.

Sur la durée de cotisation, j'ai répondu à votre question précédemment : nous sommes dans une logique de rapprochement maximal des durées de cotisation effectives des assurés, afin que la durée minimale pour accéder à la retraite à taux plein ne soit pas exagérément allongée. La suppression de telle ou telle condition coûterait rapidement plusieurs centaines de millions d'euros.

Vous m'interrogez sur le lien entre la prise en compte des trois nouveaux critères ergonomiques, par la signature d'accords de branche sur la prévention, et le suivi médical permettant des départs anticipés. En effet, le dispositif est organisé autour de la prévention et du suivi médical. Si nous faisons un lien entre ces trois critères ergonomiques et le C2P, cela reviendrait à dire que l'exposition à ces trois risques serait source d'acquisition de points au titre du C2P, ce qui donnerait droit à un départ anticipé sans avis médical. Nous n'avons pas su résoudre ce point de désaccord avec les organisations syndicales réformistes : notre dispositif permet des départs anticipés, donc une forme de réparation, comme l'utilisation des points C2P, en tenant compte de l'effectivité de l'exposition à ces trois critères ergonomiques.

Prenons un exemple, celui du métier de menuisier, qui est concerné par la pénibilité. Quand on l'exerce sur une charpente, dans des chantiers extérieurs, dans le froid ou la chaleur, avec de la manipulation directe, les notions de port de charges lourdes, d'exposition aux vibrations et de postures pénibles sont évidentes et exigent réparation. En revanche, si on l'exerce dans un atelier, avec une température contrôlée et sur une machine à

commande numérique, le degré de pénibilité est très différent. Le suivi médical renforcé et individuel permettra de tenir compte de la pénibilité effective. De même, être aide-soignant dans un établissement doté de matériel de transport des malades n'expose pas à la même pénibilité que le fait de travailler dans un établissement sans équipements de ce type. Le suivi médical permet d'apporter une réponse différenciée selon les expériences.

Je vous le confirme aussi, la maquette financière de la réforme intègre bien les recettes liées aux emplois créés dans les recettes de la Cnav.

Sur votre proposition de « clause » de revoyure, le Gouvernement souhaite adopter une trajectoire de relèvement de l'âge permettant d'assurer l'équilibre à l'horizon de 2030. Cela étant dit, le Parlement peut tout à fait prévoir des mécanismes de suivi de l'application de la loi, quel que soit d'ailleurs l'avis du Gouvernement ; pour ma part, j'y suis favorable.

L'application de l'article 40 de la Constitution ne relève pas du Gouvernement. En outre, elle ne dépend non pas de la nature du texte mais de la nature des amendements. Vous me demandez de faire preuve d'ouverture d'esprit ; en effet, certains amendements exigeront une telle ouverture d'esprit. J'ai indiqué hier à l'Assemblée nationale que nous étions ouverts à des systèmes permettant de faciliter le rachat de trimestres pour études longues ou pour les stages. Cette déclaration publique faite au nom du Gouvernement a vocation à lever par anticipation le risque d'irrecevabilité au titre de l'article 40.

Mme Lubin m'a interrogé sur la nature du texte. Si nous avons opté pour un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, c'est que la quasi-totalité des dispositions présentées ont un impact – dépenses ou recettes – sur les comptes sociaux.

Vous demandez l'aménagement de la décote ; elle est déjà aménagée par les mesures que nous proposons. Maintenir l'âge de suppression de la décote à 67 ans, soit trois ans après le nouvel âge d'ouverture des droits, est une première : chaque relèvement de l'âge de départ s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de suppression de la décote. Ainsi la décote, qui peut à l'heure actuelle atteindre 25 %, sera-t-elle limitée à 15 %. Voilà un premier aménagement, peut-être insuffisant à vos yeux ; c'est une mesure de protection de celles et ceux qui n'ont pas une carrière complète.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la question des trimestres d'apprentissage ; je vois d'ores et déjà deux questions dans votre intervention, madame la sénatrice.

Premièrement, les trimestres d'apprentissage réalisés avant 2014 – à cette date, les rémunérations afférentes ont été relevées de sorte que chaque trimestre d'apprentissage puisse être validé comme un trimestre de retraite – pourront-ils être pris en compte ? Soit les apprentis auront cotisé à hauteur de 150 heures par trimestre au niveau du Smic de l'époque – cela nécessite de reconstituer les carrières –, soit, possibilité peut-être moins attrayante, on pourrait envisager d'autoriser et de faciliter le rachat de trimestres réalisés au titre de l'apprentissage lorsque ceux-ci n'ont pas donné lieu à cotisations ou à des cotisations sur des niveaux de rémunération très bas, comme cela a pu être le cas voilà fort longtemps.

La bonification pour enfant est actuellement de quatre trimestres supplémentaires dans le régime général contre deux dans la fonction publique. Je suis très ouvert à ce qu'une réflexion soit menée sur les droits familiaux de manière générale, y compris sur les pensions

de réversion, madame Jacquemet – en la matière, treize régimes coexistent, et autant d’injustices et d’inégalités. Nous avons saisi le COR de cette question.

Concernant le niveau minimum de pension, comme je l’ai dit à M. Savary, il ne s’agit pas d’une allocation ou d’une garantie différentielle, mais d’un relèvement du minimum contributif. Nous faisons le choix de relever de 75 euros le minimum contributif majoré, accessible à tout assuré ayant cotisé 120 trimestres, c’est-à-dire trente ans, et de 25 euros le minimum contributif de base. C’est ce mixte qui permet de couvrir le plus de monde possible, et notamment les carrières hachées : des personnes qui ont connu une carrière incomplète auront accès à tout ou partie de cette revalorisation.

Pour les carrières complètes, la hausse serait de 100 euros, ce qui permet de passer d’environ 1 063 euros actuellement à 1 170 euros immédiatement et, selon nos prévisions, 1 193 euros en septembre ; 7 euros, madame Vogel, nous savons que cela compte. Vous aurez d’ailleurs noté que je prends toujours la précaution d’évoquer une retraite minimale de « près » de 1 200 euros, car je sais pertinemment que le chiffre est plutôt de 1 193 euros.

Mme Monique Lubin. – Il y a donc deux dispositifs ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Non, il n’y en a qu’un, articulé autour du minimum contributif, le Mico majoré étant revalorisé de 75 euros brut pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic et le Mico de base, plus facilement accessible, de 25 euros brut, ce qui permet d’augmenter les pensions de personnes dont les carrières sont très incomplètes, en deçà des 120 trimestres validés. C’est ainsi que l’on obtient 1 200 euros brut.

Le système que nous proposons permet de revaloriser la petite pension de 200 000 nouveaux assurés par an, c’est-à-dire un départ sur quatre, pour un montant qui va varier de 25 ou 30 euros jusqu’à 100 euros – je ne dispose pas, à l’instant où je vous parle, d’un chiffre tout à fait précis.

Mme Vogel m’a demandé si je considérais que les trimestres validés au titre de la maternité provoquaient un avantage indu. Un débat très apaisé peut et doit avoir lieu sur l’harmonisation des droits familiaux. Ma réponse est qu’il n’y a pas, en la matière, d’avantage indu, mais une situation que l’on peut décrire sans qu’il soit question pour autant de la remettre en cause : la validation de quatre trimestres supplémentaires accordés aux femmes au titre de la maternité était pensée pour compenser les trimestres non travaillés du fait de l’arrêt d’activité, donc de cotisation, le temps d’élever un enfant pendant une année. Actuellement, une femme indemnisée par l’assurance maladie pendant son congé maternité a en définitive la possibilité, pendant l’année de naissance de l’enfant, de valider quatre trimestres en cotisant comme toute personne en activité, auxquels s’ajoutent quatre trimestres de majoration pour maternité, et même, le cas échéant, quatre trimestres supplémentaires au titre de l’éducation de l’enfant, qui peuvent être répartis librement entre les parents – à défaut de répartition volontaire avant les 4 ans de l’enfant, ils sont attribués automatiquement à la mère.

Ainsi s’explique la différence d’âge effectif de départ : à carrière identique, nous constatons que les femmes partent en retraite plus jeunes que les hommes. La réforme que nous portons, par l’effet conjugué du relèvement de l’âge de départ – je souscris à la démonstration de Mme Vogel sur ce point – et de la mise en œuvre de la réforme de 2013, c’est-à-dire de l’augmentation de la durée de cotisation, va entraîner un rapprochement des âges effectifs de départ respectifs des femmes et des hommes : de six mois, la différence

devrait passer à deux mois à l'horizon 2030. C'est ce qui m'a amené à dire que les femmes ne travailleraient pas plus tard ni plus longtemps que les hommes à l'issue de cette réforme.

Cette réforme a aussi des effets sur les pensions. Concernant la génération 1972, par exemple, nous estimons que le niveau moyen de revalorisation des pensions tournera autour de 650 euros par an ; 30 % des femmes assurées bénéficieront d'une revalorisation de leur pension du fait de la réforme. C'est justice compte tenu de l'écart actuel entre les pensions des femmes et celles des hommes.

Quelques mots sur les risques chimiques : j'aurai l'occasion d'évoquer avec Mme Vogel les valeurs limites d'exposition professionnelle définies par l'Union européenne, laquelle pose un cadre particulièrement protecteur, vers lequel nous convergeons.

Je réponds à Mme Féret sur le *swap* de cotisations entre la branche accidents du travail et maladies professionnelles et la branche vieillesse. À l'heure actuelle, la branche AT-MP consacre environ 40 millions d'euros par an à la prévention de la pénibilité ; le fonds que nous allons déployer est doté de 1 milliard d'euros sur le quinquennat, soit 200 à 250 millions d'euros par an : le changement d'échelle, en la matière, est incontestable, d'autant qu'il faut y ajouter la mobilisation, dans le cadre du PLFRSS, d'une enveloppe de 500 millions d'euros sur le quinquennat – 100 millions d'euros par an – pour financer un fonds de prévention de la pénibilité des carrières des soignants, ciblant les métiers des aides-soignants et des infirmiers.

Mes collègues chargés de ces sujets vont ouvrir une discussion avec les employeurs territoriaux afin d'imaginer un fonds permettant de prévenir l'usure professionnelle dans la fonction publique territoriale, notamment pour les fonctionnaires de catégorie C, parmi lesquels on observe un nombre de départs anticipés pour incapacité ou inaptitude particulièrement important. L'action de prévention de la pénibilité ne s'arrête donc pas à 1 milliard d'euros.

Tout cela ne remet pas du tout en cause le fonctionnement de la branche AT-MP. Je ne partage d'ailleurs pas l'inquiétude qui s'est exprimée quant à la minoration des transferts vers la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam). Nos prévisions, 3,3 milliards d'euros d'excédents en 2026, sont calculées après les transferts de 1 milliard ou 1,2 milliard d'euros – cela dépend des années – votés en PLFSS. Ces 3,3 milliards d'euros peuvent évidemment absorber 200 millions d'euros par an de prévention de la pénibilité ; et si nous en prélevons 1 milliard d'euros, il reste encore 2 milliards, sur 17 milliards d'euros gérés par la branche AT-MP.

Si nous ne faisons rien de ce que nous prévoyons, la branche AT-MP sera excédentaire à hauteur de 20 % de ses recettes annuelles, excédent pour le moins inutile : du point de vue de la protection sociale, mieux vaut mobiliser ces fonds.

Madame Poncet Monge, je tiens à vous rassurer : nous connaissons bien les dépenses induites, puisque tous les chiffres que vous avez évoqués viennent des services du ministère du travail, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) pour ce qui concerne le chômage, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour ce qui concerne la maladie.

Au chapitre des mesures d'accompagnement que j'ai évoquées, la disposition consistant à maintenir l'âge de départ à taux plein sans décote à 62 ans pour les personnes qui partent pour incapacité ou inaptitude et à 55 ans pour les travailleurs handicapés nous permet

d'éviter l'effet de transfert que vous évoquez. Dans toutes les réformes précédentes – c'était le cas en 2010 –, le relèvement de l'âge d'ouverture des droits s'était accompagné d'un relèvement de l'âge de départ sans décote pour ces catégories de population dites fragiles. Ne pas le faire évite précisément l'effet induit sur les autres branches tel que constaté dans le bilan de l'application de la réforme de 2010. Notre maquette intègre donc d'ores et déjà cette difficulté relative aux effets de transferts vers l'assurance chômage et l'assurance maladie.

Je précise également que nous avons tenu compte de l'existence d'allègements de cotisations Cnav : à cet égard, la réforme sera neutre pour les employeurs.

Pour conclure, madame Jacquemet, la totalité de votre propos concernant les pensions de réversion est juste ; un travail très approfondi est indispensable sur ce sujet. Je forme le vœu que le débat parlementaire nous permette d'améliorer la prise en compte de situations peu fréquentes mais très injustes ; je pense notamment à la possibilité d'attribuer une pension de réversion aux orphelins, en particulier aux orphelins handicapés, qui se trouvent souvent dans une situation dramatique. Il doit être possible, sur ce genre de questions, de construire des consensus sans attendre ce travail plus global sur les droits familiaux.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions, monsieur le ministre, d'avoir pris le temps de répondre précisément à toutes ces questions complexes. Nous vous donnons rendez-vous lors de l'examen du texte au Sénat.

La réunion est close à 19 h 20.

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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 18 janvier 2023

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

Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Présentation

M. Jean-François Longeot, président. – Après une première séquence consacrée à l'avenir de l'eau, je vous propose désormais de nous tourner vers l'avenir de nos sols. Nous avons le plaisir d'accueillir Valérie Létard et Jean-Baptiste Blanc, respectivement présidente et rapporteur de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Qu'ils soient remerciés pour leur disponibilité et leur implication constante. Je sais les trésors de pédagogie qu'ils déploient depuis plusieurs mois afin que la stratégie de lutte contre l'artificialisation des sols soit mise en œuvre avec les élus locaux, sans raviver des clivages délétères entre les territoires urbains et ruraux ni opposer les espaces en fonction de leur dynamisme démographique.

Vous le savez, la loi « Climat et résilience », adoptée en août 2021, a défini un objectif, pour le moins ambitieux, de réduction de moitié du rythme d'artificialisation des sols d'ici à 2031 par rapport à la décennie précédente, et une cible d'absence de toute artificialisation nette en 2050. Le milieu de siècle sera un millésime écologique de première importance, les objectifs de neutralité carbone, de restauration de la biodiversité et de transition énergétique devant tous être atteints d'ici là. Il fera bon vivre en 2050 !

Rappelons quelques éléments clefs : aujourd'hui, entre 20 000 et 30 000 hectares sont artificialisés chaque année, à un rythme presque quatre fois plus rapide que l'augmentation de la population. La démarche tendant à instaurer le ZAN est le signe d'une convergence renforcée entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ; la sobriété foncière est essentielle pour préserver à la fois notre souveraineté alimentaire, les fonctions écosystémiques des sols et la capacité d'absorption carbone des espaces forestiers.

Nous devons construire mieux, maîtriser l'étalement urbain quand il résulte d'une absence de vision, et inciter à la reconquête des friches. Le ZAN n'est pas une fin en soi : sinon, cette démarche serait « rigidifiante » et finirait par devenir un dogme. C'est au contraire une voie permettant de garantir à chacun un cadre de vie résilient et compatible avec la transition écologique. La stratégie de lutte contre l'artificialisation des sols s'inscrit, par ailleurs, dans le cadre de l'objectif de développement durable n° 15 des Nations unies : « préserver et restaurer les écosystèmes terrestres ».

Voilà pour le bien-fondé de la démarche, que personne ne conteste d'ailleurs. Là où la critique peut, à bon droit, trouver à s'exprimer, c'est au sujet de la méthode. Le Gouvernement n'a pas pris la mesure des difficultés d'application territoriale de la stratégie ZAN : pour favoriser les démarches de concertation territoriale et aboutir à une vision partagée des trajectoires de consommation foncière, les préfets ont été aux abonnés absents. Certains ont anticipé l'application de la loi avec un zèle qui a agacé les élus locaux. Le ZAN, je l'affirme avec force, ne doit pas constituer un prétexte à l'arrêt de tout projet d'aménagement ou de construction. Le Sénat a voté une démarche ascendante qui part des

territoires, animé par la conviction que les élus locaux sont les mieux à même de savoir comment répartir les efforts dans le cadre d'instances dédiées, avec responsabilité, souplesse et pragmatisme. L'intention du législateur a été dévoyée par la voie décrétole. C'est tout bonnement inadmissible.

Fort de ce constat, le Sénat a décidé la création d'une mission conjointe de contrôle, composée de sénateurs appartenant à quatre commissions et à tous les groupes politiques. Au terme d'un cycle d'auditions qui a permis d'entendre l'ensemble des parties prenantes, la mission est parvenue à établir une cartographie claire des points de blocage et des irritants relatifs au ZAN. Le Gouvernement, dont les annonces successives sur le sujet démontrent qu'il est parfaitement au courant des obstacles et des difficultés, ne s'est pas mobilisé alors que le ZAN s'invite depuis plus d'un an à l'ordre du jour de toutes les réunions des associations représentatives des élus locaux.

Dans ce contexte, le Sénat, chambre des territoires, a décidé de faire usage de son droit constitutionnel d'initiative législative, par l'intermédiaire d'une proposition de loi déposée le 14 décembre dernier, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs du ZAN au cœur des territoires. C'est ce texte que Valérie Létard et Jean-Baptiste Blanc vont nous présenter. Je les remercie vivement de partager avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable les convictions qu'ils se sont forgées tout au long de leurs travaux, auxquels j'ai moi-même participé, à l'instar de quelques membres de la commission – Jean-Claude Anglars, Bruno Belin, Ronan Dantec, Joël Bigot –, et la voie équitable, territorialisée et opérationnelle qu'ils souhaitent tracer pour que le ZAN devienne une politique publique ambitieuse dont la France pourra s'enorgueillir, une fois que les difficultés et « retards à l'allumage » seront derrière nous.

Une demande de commission spéciale sur la présente proposition de loi sera examinée ce soir par la conférence des présidents. Les membres de cette commission pourraient être désignés le 1^{er} février prochain.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette ». – Lors de la vingtaine d'auditions que nous avons menées, de nombreuses inquiétudes se sont fait jour. Notre objectif était de déposer, avant la suspension des travaux parlementaires de fin d'année, une proposition de loi sénatoriale relative au ZAN, afin que nous soyons force de proposition et puissions apporter les ajustements nécessaires pour rendre opérante la loi « Climat et résilience ». L'examen de cette initiative sénatoriale doit avoir lieu au cours du premier trimestre 2023, sans quoi nous serons en retard sur l'application du ZAN.

Nous avons voulu apporter des réponses aux régions, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et souhaitons que s'engage un dialogue entre les deux chambres du Parlement et le Gouvernement.

Nous avons préféré nous inscrire dans un objectif d'adaptation du cadre existant plutôt que de remettre en cause l'esprit de la loi « Climat et résilience » que nous avons votée, mais qui doit être améliorée. Nous partageons tous l'objectif de protection des sols, notamment agricoles, poursuivi par ce texte ; nous ne sommes donc pas revenus sur les échéances de 2030 et 2050. Nous avons cherché à rendre plus équitable l'application du ZAN à chaque fois que cela était possible, en répondant point par point aux inquiétudes exprimées : manque de temps pour travailler ; absence de garanties pour les communes rurales ; insuffisances de la gouvernance, etc. Avec les garde-fous et les souplesses que nous avons

prévus, nous pourrions rassurer les collectivités sur les objectifs de réduction de l'artificialisation.

Nous proposons donc vingt mesures, portant sur dix thématiques.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette ». – Nous vous remercions, monsieur le président, pour votre implication personnelle dans cette mission, ainsi que les collègues pour leur participation.

Ce sujet touche tous les territoires. Nos travaux s'inscrivent dans le cadre de la loi « Climat et résilience » et du ZAN, sauf pour ce qui concerne les projets d'intérêt national.

Le Sénat, en votant la territorialisation, s'est opposé à la méthode descendante présentée par le Gouvernement et a obtenu une méthode ascendante : la prise en compte de chaque territoire, dans une logique de différenciation. Nous avons également voté le droit de proposition au bénéfice des élus, qu'ils doivent exercer au sein des instances d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot).

Pour résumer, les surfaces mobilisées pour les projets d'intérêt national doivent être comptées à part. Les élus locaux ont pu faire usage, jusqu'au 22 octobre 2022, d'un droit de proposition de territorialisation des trajectoires de consommation foncière, *via* leur Scot, aux exécutifs régionaux. En l'état actuel du droit, les régions sont chargées, d'ici février 2024, de réviser leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Notre mission conjointe s'est constituée parce que des problèmes se sont posés.

Tout d'abord, nous avons noté que les décrets d'avril 2022 revenaient sur ce que nous avons voté, à savoir : les critères de pondération ; les projets d'intérêt national ; la prise en compte des efforts déjà réalisés par les élus locaux lors de la dernière décennie ; une nomenclature de l'artificialisation différente de celle que proposait le Parlement. Dans la mesure où l'« intérêt pour agir » des parlementaires n'est pas reconnu – des efforts sont encore à faire au sein de notre État de droit... –, c'est l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) qui a porté les recours contre ces décrets.

Le nouveau ministre, Christophe Béchu, a sifflé la fin de la récréation lors de sa prise de fonction en saisissant la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) afin qu'elle fasse des propositions pour la réécriture du décret sur la nomenclature. Il n'y a toutefois pas d'urgence à définir la typologie des sols que recouvre la notion d'artificialisation, car nous allons nous appuyer, jusqu'en 2031, sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

En outre, le droit de proposition que nous avons obtenu, et qui devait être exercé par les Scot avant le 22 octobre dernier, n'a pas vraiment fonctionné, faute d'un accompagnement suffisant de la part des services de l'État. Certains élus n'ont ainsi pas pu déposer de propositions, faute d'ingénierie adéquate.

Par ailleurs, les propositions faites aux régions ne sont pas vraiment discutées, d'une part à cause du délai contraint – entre le 22 octobre 2022 et le 22 mars 2023 – et, d'autre part, par manque de volonté ou de moyens de la part de certaines régions.

Notre mission s'est donné pour objectif de trouver des solutions pour nos élus les plus ruraux, dont certains ne parviennent à se faire entendre ni de leur EPCI, ni de leur Scot, ni de leur région, et ont l'impression d'être « victimes du ZAN ». Nous répondons à une urgence rurale, mais aussi à une urgence à laquelle font face de petites villes, du littoral et de montagne.

Nous avons donc conçu deux outils qui constituent un filet de sécurité pour ces territoires. Le premier est emblématique et parle à tous les élus ruraux : le « droit à l'hectare », qui permettra à de petites communes de réaliser des projets de logement, de développement économique ou d'équipement bien pensés. Nous proposons ainsi une garantie minimale aux élus. Le second est une « part réservée » aux projets d'intérêt territorial au sein du Scot.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – En ce qui concerne le droit à l'hectare, les communes auront également la possibilité, pour ne pas mobiliser une surface si elles n'ont pas de projet de consommation foncière, de la remettre au « pot commun » du territoire afin d'assouplir le dispositif et de garantir la solidarité territoriale.

M. Ronan Dantec. – S'agit-il du pot commun de l'EPCI ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Le Scot répartit les enveloppes au sein des EPCI. La commune qui n'utilisera pas son droit à l'hectare pourra le reverser au sein de son EPCI. L'idée est de mutualiser afin de ne pas geler le droit à construire. Par ailleurs, chaque commune bénéficiera d'une garantie minimale afin de pouvoir se doter, au besoin, d'un équipement public indispensable.

Nous souhaitons également mutualiser les projets supracommunaux : lorsqu'une commune accueille un projet qui profite à d'autres communes alentour, celle-ci ne doit pas être sanctionnée par l'imputation sur son compte foncier local de l'entièreté du projet.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Notre deuxième grande proposition est une meilleure régulation du ZAN : nous proposons, à cet effet, la création d'une conférence régionale du ZAN. Les régions étant chefs de file pour porter la transition écologique, cette échelle nous a semblé pertinente.

Cette conférence se verrait confier au moins trois missions. La première est d'émettre un avis sur les projets d'intérêt national – si un projet tel que le canal Seine-Nord Europe n'était pas sorti du dispositif, les Scot des Haut-de-France ne disposeraient plus du moindre hectare.

M. Michel Dagbert. – Pour le canal Seine-Nord Europe, cette décision a bien été actée ?

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Il y a un léger progrès sur le sujet : alors que le Gouvernement ne voulait initialement pas en entendre parler, il a désormais évolué. Là où le bât blesse, c'est que le Gouvernement définit de manière unilatérale ce qu'est un projet d'intérêt national. De plus, il accepte, à ce stade, des échanges informels, les demandes de sortie de l'enveloppe uniquement pour les très grands projets. Prenons l'exemple de mon département : si une commune de 5000 habitants accueille une prison de 50 hectares, son emprise foncière serait intégrée dans l'enveloppe régionale, le Gouvernement considérant que

cela ne répond pas à une logique d'intérêt national. Nous considérons que l'avis des élus sur ce que recouvre un projet d'intérêt national doit être pris en compte. Le programme Gendarmerie du ministère de l'intérieur, par exemple, n'est ainsi pas considéré pour le moment comme un projet d'intérêt national.

Mme Marie-Claude Varailas. – Ni la ligne à grande vitesse (LGV) !

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – La LGV, comme les grands ports, appellent une discussion, qui pourra avoir lieu au sein de cette conférence régionale.

La deuxième mission concernera les projets d'intérêt régional, pour lesquels nous demandons plus d'équité dans le calcul du ZAN et réfléchissons à une mutualisation. Si une commune accueille un lycée, nous pouvons envisager de répartir les droits avec les communes voisines, sur l'initiative de la conférence régionale.

La troisième mission consistera à apporter davantage de souplesse aux communes : celles qui n'utilisent pas leurs droits pourront les transférer à d'autres qui en auraient besoin.

Par ailleurs, nous proposons des outils très attendus par les élus : le droit de préemption ZAN et le sursis à statuer ZAN. Pour le moment, le Gouvernement abonde de manière substantielle le fonds Friches, devenu fonds vert. Or nous constatons des signaux faibles de stratégies opportunistes sur la captation des aides dédiées aux friches, ce qui n'est pas acceptable. Dans l'attente du deuxième volet de la mission conjointe, qui traitera du financement et de la fiscalité, ces deux outils permettront de préempter une friche ou de surseoir à statuer, afin de suspendre la délivrance de permis pour des projets directement contraires aux objectifs ZAN d'une commune ou d'un EPCI.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Je rappelle que le compte à rebours est déjà déclenché pour la prise en compte des projets et des réalisations dans le calcul de la consommation foncière. Une course aux certificats d'urbanisme est en cours, mais les maires doivent avoir conscience que des projets autorisés pourront être retirés. Le droit de préemption et le sursis à statuer ZAN sont des instruments qui permettront aux maires de garder la maîtrise et de s'opposer à un projet qui consumerait complètement l'enveloppe foncière de leur commune.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – En ce qui concerne le littoral, nous proposons la prise en compte du recul du trait de côte. Par ailleurs, nous demandons à l'État qu'il mette à disposition des élus des moyens en ingénierie ou, à défaut, d'associer les élus et leurs services municipaux. De même, nous appelons à une meilleure prise en compte des efforts de renaturation, car la rédaction de la loi ne permettait pas la prise en compte des efforts réalisés par certains.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Cela est d'ailleurs contre-productif, car les élus auront tendance à mettre sous le boisseau des projets de renaturation qui pourraient être réalisés dès à présent, dans l'attente de cette prise en compte. Les efforts doivent être récompensés dès aujourd'hui.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Nous proposons ensuite de favoriser la densification et de protéger les espaces verts. Une discussion technique a déjà commencé concernant la nomenclature, qui fait débat : les plus environnementalistes considèrent que, dès

lors que l'on porte atteinte à la fonction du sol, il s'agit d'artificialisation, tandis que les plus pragmatiques plaident pour une simplification, estimant que le jardin d'un pavillon n'est pas artificialisé. Deux écoles s'affrontent au sujet de ce qu'il convient d'entendre par artificialisation. Il est certain que des seuils et des critères devront être définis et précisés. Pour notre part, nous souhaitons laisser l'appréciation de la nomenclature aux élus locaux. Dans le cas d'un jardin urbain, nous considérons qu'il faut laisser le maire libre de densifier ou de préserver l'espace vert. Nous aurions pu aller plus loin en nous appuyant sur la notion d'enveloppe urbaine pour déroger au ZAN. Par ailleurs, au sein de la ruralité, le sujet agricole fait débat, notamment la prise en compte ou non des bâtiments agricoles.

Pour résumer, nous voulons plus de temps – un an supplémentaire –, plus de souplesse, plus de gouvernance et des filets de sécurité. Le ZAN ne sera une réussite que si des mesures financières et fiscales sont adoptées : les outils publics de maîtrise du foncier doivent être renforcés. Nous avons, à cet égard, demandé à la commission des finances de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) pour répondre à la question suivante : notre fiscalité locale et nos dotations ne favorisent-elles pas l'artificialisation ? Plus un commune a d'habitants, plus elle perçoit de taxe foncière et de dotation globale de fonctionnement (DGF). Sans ajouter un impôt ZAN aux nombreuses taxes existantes, la question de la fiscalité locale mérite d'être posée. Le CPO vient de publier un rapport proposant des pistes en la matière, notamment sur la question des logements vacants. Nos élus doivent bénéficier d'un intérêt fiscal à se montrer vertueux, qui pourrait se traduire par une évolution de la fiscalité leur apportant des recettes propres.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Nous n'avons pas abordé la vaste question de la fiscalité, car nous avons hiérarchisé les priorités. Nous ne pouvions pas tout aborder de front dans les délais impartis à la mission de contrôle. Nous nous sommes concentrés sur l'architecture du ZAN. Nous avons souhaité revenir à l'esprit du texte issu de l'accord de la commission mixte paritaire (CMP) entre le Sénat et l'Assemblée nationale autour de la loi « Climat et résilience », en appelant de nos vœux l'abrogation de l'opposabilité des Sraddet, introduite par le décret d'application pris par le Gouvernement. Nous revenons également sur les délais, insuffisants pour réaliser la consultation, obligatoire, des personnes publiques associées. Comment nouer un vrai dialogue avec les collectivités sur l'organisation du Sraddet d'ici à mars 2023, en élaborant des critères spécifiques pour aboutir à une territorialisation adaptée ? C'est infaisable. La conférence régionale du ZAN doit permettre ce dialogue, grâce au délai allongé d'un an.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Nous avons évoqué notre refus de la démarche descendante du Gouvernement, qui se traduisait par un Sraddet contraignant, avec un fascicule réglementaire opposable. Cette logique faisait en quelque sorte du Sraddet un « super-Scot », ce qui conduirait à dévitaliser tous les documents d'urbanisme inférieurs dans la hiérarchie des normes et changerait la nature des relations entre les Scot, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) à leur Sraddet. Une prise en compte n'est pas une mise en compatibilité ; elle permet plus de liberté.

M. Jean-Claude Anglars. – Lorsque les décrets d'application sont parus, nous avons tous pu constater dans nos territoires leur potentiel révolutionnaire. Plutôt que de ZAN, nous aurions dû parler de « sobriété foncière » pour que le message soit mieux compris. Le 14 décembre 2021, j'ai déposé une proposition de loi visant à introduire un dispositif de différenciation pour prendre en compte la situation des communes peu ou très peu denses – il s'agissait d'un appel. Je me réjouis donc du travail de Jean-Baptiste Blanc qui est parti, tel un *missi dominici*, recueillir le ressenti des élus dans les départements et expliquer les textes.

Cette mission d'information répond à la vocation du Sénat de prendre en compte la réalité des territoires. La sobriété foncière est un objectif commun, mais un effort de pédagogie est nécessaire sur les moyens d'y parvenir, en particulier dans les territoires qui la pratiquaient déjà sous la contrainte de la loi, notamment les zones de montagne.

Je soulignerai les éléments forts qui, sur le ZAN, sont de nature à rassurer les élus : la gouvernance, avec la conférence régionale du ZAN, qui inclut les conseils départementaux ; le droit à construire, avec une surface minimum de 1 hectare par décennie pour toutes les communes ; la part réservée au développement rural, qui offre un droit de tirage aux communes ayant des projets ; la prise en compte des spécificités des zones de montagne et de littoral ; un calendrier de travail plus cohérent. Nous devons rester attentifs aux préoccupations du monde agricole, notamment autour de l'activité pastorale et des bâtiments agricoles.

Cette mission d'information a abouti à une bonne synthèse et à un projet cohérent, dont nous espérons qu'il ira au bout. Nous pouvons remercier Christophe Béchu d'avoir accepté de suspendre l'application des décrets. La reconquête de nos bourgs et villages par le fonds vert est une bonne chose. Reste à revoir la fiscalité locale, mais ce sera le sujet des prochains travaux de la mission !

M. Gérard Lahellec. – Sur le fond, il s'agit d'un exercice compliqué par nature, car il vise un objectif universel, mais qui repose sur la différenciation. Plus il y a de dispositifs de concertation, moins les élus se sentent entendus. Le ZAN est vécu comme une superposition de contraintes préexistantes. La question qui revient le plus dans les campagnes est celle des fermes abandonnées ou des terres agricoles non exploitées. Le secteur primaire agricole représente 65000 emplois dans ma région. Le ZAN doit préserver le potentiel de développement de nos activités nourricières.

La question de la fiscalité est un sacré morceau. Du fait des conséquences des évolutions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sur la capacité d'initiative de nos collectivités, le défi collectif auquel nous sommes confrontés sera difficile à relever si nous restons adossés à ce qui structure la fiscalité actuelle.

M. Stéphane Demilly. – Dire que l'artificialisation des terres inquiète le monde rural est un doux euphémisme ! Je reviendrai sur la question des grands projets, qui sont censés être retirés des enveloppes régionales. Le canal Seine-Nord est emblématique de ce problème de calcul. J'ai cru comprendre des déclarations du ministre Béchu qu'il ne serait pas pris en considération, mais qu'en est-il des plateformes portuaires ?

Par ailleurs, la politique ZAN a des incidences insoupçonnées sur l'évolution des effectifs scolaires dans les communes rurales. Chez moi, il y a une vraie sédentarisation, si bien que la seule façon d'augmenter la population est de construire de nouveaux pavillons pour accueillir de nouvelles familles. Avez-vous réfléchi à cette question au cours de l'élaboration du rapport ?

M. Didier Mandelli. – Ma question porte sur l'examen en cours de deux textes législatifs : celui sur les nouvelles installations nucléaires et celui sur l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Dans la loi « Climat et résilience », il était bien précisé à l'article 194 que les installations de production d'énergie photovoltaïque étaient exclues des calculs de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, avec une garantie jusqu'en 2031. Dans le cadre de la CMP sur le projet de loi relatif à l'accélération de

la production d'énergies renouvelables, la question du maintien de la dérogation pour les installations photovoltaïques au sol qui sont fortement consommatrices d'espace, n'est pas tranchée, et le ministre Christophe Béchu, qui n'est pas tout à fait en phase avec sa collègue Agnès Pannier-Runacher, a suggéré d'attendre le texte préparé par le Sénat pour traiter ces questions. Est-il opportun de conserver la dérogation à l'application du ZAN en faveur du photovoltaïque au sol ?

M. Ronan Dantec. – Je remercie les rapporteurs car la situation devenait ingérable, les communes étant très inquiètes. Les propositions comportent beaucoup d'éléments positifs, notamment le principe que ceux qui ont fourni un effort doivent être récompensés. La loi promulguée tendait au contraire à donner une prime à ceux qui avaient beaucoup consommé.

Certains points restent en débat. Une réflexion plus large s'ouvre sur ce qu'est un ensemble cohérent Sraddet-Scot-PLUi. Je suis assez réservé sur la conférence régionale du ZAN, car je souhaite que nous maintenions une conférence des inter-Scot et d'autres instances de dialogue. Nous sommes tous d'accord sur la volonté d'adopter une démarche ascendante, en faisant d'abord confiance aux territoires. La synthèse qui s'opère ensuite à l'échelle du Sraddet est-elle une prise en compte ou une mise en compatibilité ? Un débat stratégique doit répondre à cette question méthodologique une fois pour toute, de manière à ce que les élus locaux puissent disposer d'une visibilité sur le calendrier et le fonctionnement. Nous ne devons pas faire du ZAN le match retour de décisions déjà actées.

La question des jardins me semble également importante. L'intitulé des ENAF est clair : ce sont des espaces naturels agricoles et forestiers. Planter du gazon dans un lotissement, c'est de l'artificialisation. Sans clarté sur ce que sont les ENAF, il n'y a pas de prime à la densification, car on ne comptabilise pas les jardins. En ce qui concerne les espaces verts, les communes ont déjà beaucoup d'outils qui ne sont pas liés à l'artificialisation pour maîtriser leur densification et n'ont pas besoin du ZAN pour cela. En revanche, on pourrait sortir du ZAN, dans le cadre des mutations urbaines, les grands jardins ou parcs, qui relèvent de la renaturation, au contraire du gazon.

Le 2 février prochain, nous examinerons une proposition de loi, dans le cadre de la niche parlementaire du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST), visant à augmenter les moyens des régions et des établissements publics fonciers locaux (EPFL). Celle-ci, consensuelle, répond à une vraie demande des EPFL, auxquels nous redonnons l'autonomie fiscale.

M. Jean-Pierre Corbisez. – J'ai rencontré en décembre M. Mangin, qui est chargé du suivi de la stratégie ZAN auprès de Christophe Béchu. Dans son esprit, un texte de loi était nécessaire pour définir ce que sont les grands projets d'intérêt national et les lister pour les mutualiser entre les régions. Je ne sais pas si la réflexion a pu se poursuivre, d'autant que nous savons qu'il n'y a pas de volonté de compenser la LGV en Occitanie ou l'extension du port de Calais.

Je reviens sur la question des dents creuses, dont la ministre Barbara Pompili souhaitait qu'elles soient reverdies en ville. C'est selon moi impossible, notamment dans les communes minières, du fait du statut social du logement minier. En effet, la veuve d'un mineur pouvant vivre dans un logement jusqu'à son dernier souffle, nous ne pouvons pas intégrer des populations neuves dans ces logements. De plus, si la population passe en dessous de la barre des 10000 habitants, c'est une catastrophe en matière de dotation globale

de fonctionnement (DGF). Nous n'avons d'autre choix que d'utiliser les dents creuses pour rebâtir dans les centres-villes et de laisser aux élus locaux le choix des méthodes de compensation.

Mme Nicole Bonnefoy. – J'ai souvent entendu que les élus étaient les mieux placés pour le pilotage de la compétence urbanisme. Or ils ont fait beaucoup de bêtises : la France est devenu moche, les entrées de villes ont été dénaturées, les cœurs de ville désertifiés à cause des lotissements construits en dehors des bourgs... Un sénateur ne devrait pas dire cela, mais certains élus n'ont pas toujours de compétence en urbanisme. Une préfète a récemment été limogée en Indre-et-Loire pour avoir simplement voulu faire respecter le droit de l'urbanisme en empêchant la construction d'un bâtiment dans la cour d'un château.

Le ZAN est indispensable, et n'est pas une punition : nous devons penser le développement autrement et construire de manière plus dense. Pour cela, une série d'aides doivent être mises en place pour la gestion des dents creuses et la rénovation de l'ancien. De même, des aides en matière d'ingénierie sont nécessaires pour aménager sans s'étaler. Je pense à cet égard aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), auxquels la taxe d'aménagement n'est pas toujours allouée correctement par les départements. Le rôle des préfets doit également être renforcé pour que l'État soit fort et garant d'un urbanisme de qualité, afin que nous arrêtions de construire une France moche.

Mme Angèle Prévile. – Dans mon département, très rural, beaucoup de communes sont très en dessous de mille habitants, et tout ce qui était à vendre a été vendu à la suite du covid. Nous avons beaucoup de personnes retraitées et des postes à pourvoir, mais pas la possibilité de loger la population pour les occuper. Pour une commune de 225 habitants, le PLUi donne un droit à construire, pour les dix ans à venir, de 5 logements sur 0,5 hectare... Cela ne permet pas le renouvellement de population. Comme le privé ne propose pas de locatif, pourquoi ne pas permettre aux communes de réhabiliter des maisons pour le faire ?

Par ailleurs, sur les causses du Lot, des terrains sont inscrits comme agricoles alors qu'ils ne servent pas à des activités agricoles. Nous comptons moins d'agriculteurs que par le passé, donc des bâtiments vides, notamment des granges en pierre – parfois 20 à 30 par commune – , dont les PLUi n'autorisent pas le changement de destination.

S'agissant des ENAF, pourquoi ne pas inscrire des critères pour les jardins, tels que l'absence de pesticides ou le fait d'avoir une haie naturelle à la place d'une clôture, pour qu'ils soient considérés comme non artificialisés ?

M. Jean-François Longeot, président. – Ces propositions pourront faire l'objet d'amendements.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Pour appuyer le propos d'Angèle Prévile, peut-être y a-t-il dans le PLU un zonage particulier à créer sur les parcs et jardins à aménager, à la manière des zones urbaines vertes (ZUV). Je suis tout à fait favorable aux conclusions du rapport, notamment au filet de sécurité, mais j'attire votre attention sur un effet de bord dû au succès de la loi Pélissard de mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle. En effet, de 36 500 communes en 2015, nous sommes passés à un peu moins de 35 000. La Hague, dans la Manche, a regroupé 19 communes déléguées, et aurait donc droit à 1 hectare. Or, à côté, 9 communes ont refusé de jouer collectif en se constituant commune

nouvelle et sont ainsi favorisées, alors que leur surface est deux fois moindre et leur population beaucoup moins importante.

M. Fabien Genet. – Je félicite les rapporteurs d’avoir mené à bien cette mission impossible, dont je souhaite qu’elle se traduise par de vraies évolutions législatives et réglementaires. Hier, j’ai fait un rêve : j’entendais parler de libre administration des collectivités territoriales, de libertés communales à même de libérer les énergies, de simplification normative... Cela sortait de la bouche du président Larcher ; aussi y ai-je cru un instant ! Nous sommes, ce matin, de retour à la dure réalité française.

Je ne partage pas tout ce qui a été dit : la densification à outrance n’a pas que des vertus – l’histoire récente nous l’a montré. Les décideurs se mettent d’accord avec les géographes, mais n’oublions pas les aspirations de la population, qui rêvent de vivre dans une maison à la campagne plutôt que dans une tour. Sur la question des jardins, l’enjeu de l’artificialisation est réel, mais il y en a un autre : l’imperméabilisation. Garder des espaces naturels dans des enveloppes urbaines ou des lotissements, même de taille réduite, n’est pas sans intérêt au regard du réchauffement climatique.

En ce qui concerne les Sradet, les frontières administratives ne correspondant pas toujours aux bassins de vie, une attention particulière sera-t-elle portée aux zones frontalières ? Par exemple, en Charolais-Brionnais ou dans le sud de la Saône-et-Loire, le dynamisme de la métropole lyonnaise se fait sentir, alors même que notre Sradet est décidé à Dijon ou à Besançon.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – En réponse à Gérard Lahellec et Jean-Claude Anglars, la mission s’est intéressée aux terres agricoles non exploitées. Le débat pourrait reprendre à cet endroit.

Nous avons été diversement surpris, au cours des auditions, de constater que le monde agricole – y compris les syndicats productivistes – était favorable aux ZAN. Nous devons collectivement déterminer si les filets que nous proposons sont suffisants pour la ruralité. Les bâtiments agricoles appellent-ils davantage de souplesse ou une dérogation ? Le député André Chassaigne avait, par exemple, fait voter un amendement pour exclure les zones de revitalisation rurales (ZRR) du ZAN. C’est un sujet énorme, qui pose la question de la définition et des seuils. De même, les lois sur le bien-être animal qui exigent plus de surface pour les bêtes doivent être prises en compte.

Monsieur Demilly, nous avons interrogé un maximum de représentants des grands projets, dont les ports. Un port en mutation entre-t-il dans le cadre d’un grand projet ? Cela reste encore à définir.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Le canal Seine-Nord Europe a vocation à relier le bassin économique parisien à tous les grands ports d’Europe du Nord, mais aussi à créer des plateformes multimodales complémentaires les unes des autres tout au long de son trajet dans la région. Le canal n’a de sens que s’il opère un report modal de la route vers la voie fluviale. Ces plateformes sont-elles intégrées à l’emprise foncière du projet ? Nous n’avons pas de réponse à cette question.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Faut-il de nouveaux pavillons pour éviter de fermer des classes dans les écoles ? Les deux filets ruraux doivent permettre de continuer à

loger la population, mais dans des conditions plus satisfaisantes, en favorisant le maintien des effectifs scolaires.

Monsieur Mandelli, effectivement, les projets de loi sur le nucléaire et les énergies renouvelables sont censés être en cohérence, et les nouveaux équipements sont supposés être d'intérêt national. Si, dans l'intention première du législateur, la loi « Climat et résilience » intégrait bien le photovoltaïque, dans la discussion avec l'État sur l'exonération de ZAN du photovoltaïque, tout est encore à construire.

Ronan Dantec résume plusieurs de nos conversations : sur le rôle de la région et du Sraddet, il va bien falloir trancher. Nous sommes tous d'accord pour dire à la fois qu'il s'agit d'un chef de file pertinent, et qu'il ne doit pas y avoir de perdant du ZAN au jeu de la régionalisation et de son pendant, la métropolisation. Il faut concilier le régionalisme, utile pour répondre aux enjeux climatiques, et l'écoute de l'ensemble des territoires.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – En ce qui concerne la gouvernance du ZAN, nous avons proposé cette conférence régionale, car toutes les collectivités nous ont fait savoir qu'elles n'étaient pas suffisamment écoutées dans les échanges inter-Scot. L'idée est d'émettre un avis consultatif issu d'une concertation entre les Scot, les EPCI et les départements. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a plus d'inter-Scot – ces derniers seront représentés par plusieurs membres. Les priorités stratégiques des différents échelons doivent être entendues. La question est de savoir comment construire une gouvernance partagée sans nier l'importance de l'inter-Scot.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Est-ce à la loi ou aux maires de définir la nomenclature de ce que sont un parc et un jardin artificialisé ? Le débat est ouvert.

Je suis d'accord avec Nicole Bonnefoy sur le fait que nous avons enlaidi beaucoup de territoires. Si nous en sommes là, c'est que le littoral a été sururbanisé, avec trop de résidences secondaires. L'État impose des objectifs de manière forte et rapide pour corriger des excès commis pendant des années. Beaucoup d'élus ont compris la nécessité de la sobriété foncière. Ceux qui seront encore dans l'excès seront sanctionnés. Par ailleurs, nous proposons, dans le texte, de donner de l'ingénierie aux élus.

Madame Préville, l'inscription des haies naturelles comme critères de non-artificialisation pourrait faire l'objet de beaux amendements.

Monsieur Houlegatte, nous n'avons pas perçu, à ce stade, les conséquences des villes nouvelles. Il s'agit d'un gros sujet, qui appellera peut-être des corrections.

Monsieur Genet, la proposition de loi n'est pas le grand soir de la simplification. Toutefois, le moment nous impose de faire preuve d'imagination : la transition écologique, dont le ZAN est un volet, sera portée par les collectivités. Beaucoup de choses doivent être repensées, dont la fiscalité. Peut-on repenser en simplifiant ? Il faudrait un colloque pour le déterminer. En tout état de cause, il faudra permettre aux collectivités de répondre facilement aux instructions, car des Scot sont déjà attaqués au titre des ZAN.

L'imperméabilisation est un beau sujet ; dans la gouvernance du ZAN, nous disons qu'il faut prendre en compte les efforts réalisés en matière de renaturation et de désimperméabilisation. Nous invitons les maires à le faire.

Enfin, l'interrégional est un grand sujet, qui touche de nombreux territoires. Par exemple, l'aéroport de Roissy dessert plusieurs régions. La conférence régionale du ZAN a vocation à mener un dialogue interrégional chaque fois que cela sera nécessaire – peut-être faudra-t-il mieux l'écrire.

M. Hervé Gillé. – Je milite pour que les Scot soient les plus intégrateurs possible, car je pense que cela va dans le bon sens. De fait, vous avez mis en perspective des propositions montrant l'intérêt d'une agilité territoriale en fonction des projets de territoires, ce qui permet d'améliorer l'approche collective, tout en portant des projets qui peuvent être individualisés sur des communes. Mais je milite également pour que les Scot soient vraiment reconnus, quitte à ce que la conférence ZAN soit inscrite dans le processus délibératif du Scot.

Mme Laurence Muller-Bronn. – J'ai été alertée sur la non-prise en compte des liaisons cyclables dans le calcul de l'artificialisation des sols. Les collectivités locales ont beaucoup de projets en la matière. Le ZAN ne devrait pas empêcher le développement vertueux du vélo en faisant obstacle à la continuité du maillage cyclable. Les aménagements cyclables représentent actuellement 0,2 % des espaces artificialisés de France. Or, là aussi, les territoires – notamment sous-denses – qui ont été vertueux, en demandant de nouvelles emprises pour construire des sections linéaires, sont pénalisés. Nous attendons donc des réponses sur la politique vélo.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Nous devons parvenir à concilier la question de l'articulation de l'actuelle conférence des Scot et de nos propositions pour permettre une meilleure remontée de tous les territoires.

Madame Muller-Bronn, nous avons entendu des fédérations qui nous ont alertés sur la question des voies cyclables. Il est vrai que les emprises ont fortement affecté les collectivités, à raison de plusieurs milliers d'hectares.

En ce qui concerne les grands projets d'intérêt national évoqués par Jean-Pierre Corbisez, nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut les sortir du ZAN. Mais faut-il les mutualiser et les faire redescendre à la région, ou simplement les exclure ? La question n'est pas tranchée. La position du Sénat est de dire qu'en les faisant redescendre, le compte n'y est pas. Comment l'État, de son côté, prendra-t-il en compte les efforts des territoires ? S'appliquera-t-il à lui-même les exigences du ZAN ? La clef de voûte de la réussite du ZAN se trouve peut-être là : si, en plus des exigences de diviser par deux l'artificialisation à l'horizon 2030, puis de zéro artificialisation nette en 2050, nous laissons les projets d'intérêt national dans le décompte foncier, ce qui n'était pas le cas dans les anciens Srdet, c'est la triple peine ! Nous devons trouver une voie de passage.

M. Frédéric Marchand. – Quid des effets collatéraux des grands projets ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Le problème, c'est que tout a été pensé dans une logique qui ne prenait pas en compte toutes les transformations auxquelles nous devons faire face pour mener à bien la transition écologique et économique. Nous sommes allés très vite en besogne dans la loi « Climat et résilience » et sur le ZAN, en oubliant tout ce qui allait les accompagner en matière d'aménagement du territoire.

La réunion est close à 12 h 05.

Mercredi 25 janvier 2023

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

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Solutions d'adaptation et de résilience hydrique de notre pays - Audition de MM. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Thierry Caquet, directeur scientifique environnement de l'INRAE et Tristan Mathieu, directeur des affaires publiques, du développement durable et de la RSE de Veolia eau France (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mardi 24 janvier 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de nomination de M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale – Désignation d'un rapporteur

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, il nous appartient de désigner en premier lieu ce matin, en application de l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), 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.

Je vous propose de confier cette tâche à notre collègue Laure Darcos, qui sera ainsi chargée de poser une première série de questions à M. Samuel à l'occasion de son audition programmée jeudi 26 janvier à 10 heures 30.

La commission désigne Mme Laure Darcos rapporteure sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Inserm.

Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 – Examen des amendements aux articles délégués

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons ce matin nos travaux consacrés au projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, que nous examinerons en séance cet après-midi, à compter de 14 heures 30.

Notre collègue Claude Kern va nous présenter les avis qu'il nous propose d'émettre sur les amendements de séance déposés sur les articles de ce texte dont l'examen nous a été délégué au fond par la commission des lois, à savoir les articles 12, 13 et 14.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 12

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n^{os} 51 et 61 sont les premiers d'une série qui vise à contester la nécessité d'adapter notre arsenal juridique pour répondre aux défis qu'ont représentées, d'une part, les violences survenues au Stade de France le 28 mai dernier et, d'autre part, la multiplication des envahissements d'aires

de compétition destinés à promouvoir des messages à caractère politique sans lien avec les compétitions concernées.

Nous voulons préserver la sécurité, la neutralité et la sérénité des compétitions sportives. Les dispositions adoptées ont été pesées avec précaution afin de respecter les principes de la proportionnalité et de l'individualisation des peines. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 51 et 61.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Le nouvel article L. 332-10-1 du code du sport prévoit de sanctionner les activistes qui prennent en otage les grandes retransmissions sportives afin de diffuser un message politique. L'amendement n° 11, qui vise à revenir sur l'objectif même de l'article 12, tend à supprimer toute sanction à leur égard ; il constitue donc un appel à troubler toute manifestation sportive, avec les conséquences que l'on peut imaginer sur le déroulement de ces événements. Son adoption reviendrait à mettre en péril les retransmissions des jeux Olympiques et Paralympiques, compte tenu de la multiplication de telles incursions. Avis défavorable.

M. Thomas Dossus. – Gardons-nous d'utiliser l'expression « prise d'otage » lorsqu'il est question des jeux Olympiques...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Il s'agit là encore, avec l'amendement n° 12, de ne pas tirer toutes les conséquences des événements survenus au Stade de France, où la vie de nombreux spectateurs a été mise en danger par des fraudeurs et par des délinquants qui se sont introduits par la force dans l'enceinte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 13 prévoit que ne soient pas sanctionnées les actions militantes qui viennent troubler ou interrompre la retransmission des compétitions sportives à des fins politiques.

Je rappelle que les diffuseurs audiovisuels sont responsables de la maîtrise de leur antenne ; ils doivent donc couper la retransmission dès qu'une intrusion a lieu. Pareilles actions ne sauraient donc en aucun cas être assimilées à des manifestations : n'étant pas diffusées, elles ne nourrissent aucun débat démocratique. Avis défavorable à l'amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13, de même qu'à l'amendement de repli n° 14.

Après l'article 12

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 89 a pour objet d'étendre la liste des délits visés à l'article 222-13 du code pénal aux violences commises dans une enceinte sportive dans le cadre du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive.

Cet ajout semble justifié compte tenu des autres circonstances qui sont évoquées à cet article. Néanmoins, afin de nous assurer que cet ajout ne portera pas préjudice à la

cohérence de notre droit pénal, je vous propose que nous demandions l'avis du Gouvernement sur cette disposition.

M. Michel Savin. – À l'heure actuelle, seules les violences commises en état d'ébriété sont visées dans le code du sport ; les faits de violences sans état d'ébriété sont certes pris en compte dans le code pénal, mais on ne peut par ce biais prononcer d'interdiction de stade. Interpeller le Gouvernement me semble de bonne méthode.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Je précise que l'article L. 332-10 du code du sport fait plus largement référence aux violences.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 89.

Article 13

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Contrairement à ce qui est indiqué dans l'objet de l'amendement de suppression n° 69, les intrusions sur les aires de compétition visées par le nouvel article L. 332-10-1 du code du sport ne sont pas concernées par la nouvelle interdiction obligatoire de stade créée par l'article 13. Ces intrusions relèveront d'une interdiction facultative dont on sait qu'elle est rarement prononcée par les juges.

Quant aux interdictions obligatoires, elles s'appliqueront aux délits les plus graves commis dans les enceintes sportives. Avis défavorable à l'amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 85 est le premier d'une série émanant des supporters. Il s'agit de rendre automatiques plutôt qu'obligatoires les interdictions de stade pour les délits les plus graves. Or l'automatisme reviendrait à remettre en cause le principe constitutionnel de l'individualisation des peines : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'article L. 332-8 du code du sport prévoit que le fait d'introduire des fusées ou artifices sans autorisation dans une enceinte sportive est puni de trois ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. L'amendement n° 83 vise à supprimer cette peine de prison et à ramener l'amende prévue à 150 euros.

Sans être opposé par principe à l'usage de ces engins lorsque celui-ci est encadré et contrôlé par les organisateurs, je ne peux qu'être défavorable à ce qu'un usage anarchique ne soit plus sanctionné alors que la sécurité dans les stades est redevenue un sujet de préoccupation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 83.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement de repli n° 84 vise à réduire à la portion congrue la durée maximale de l'arrêté portant interdiction de stade. Une telle évolution n'apparaît ni opportune ni souhaitable alors que deux manifestations sportives majeures sont attendues en France en 2023 et 2024.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 82 tend à supprimer l'obligation de pointage applicable aux interdits de stade, alors même que cette obligation est particulièrement dissuasive et efficace.

Je ne mésestime pas la difficulté d'application que pose cette disposition, bien que de telles interdictions de stade ne soient pas aussi nombreuses que cela pourrait être nécessaire.

Dans l'immédiat, il apparaît inopportun d'affaiblir un dispositif particulièrement utile pour lutter contre la violence dans les stades : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.

Article 14 A

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – La Cour des comptes remettra son rapport sur les jeux Olympiques mi-2026, lorsqu'elle aura pu examiner l'ensemble des comptes définitifs. Cet article prévoit que le Parlement dispose dès 2025 d'un rapport d'étape, qui lui permettra d'examiner une photographie des comptes ; ainsi pourra-t-il constater en particulier le respect de l'équilibre du budget.

Je propose, en accord avec la Cour, de repousser du 1^{er} juin au 1^{er} octobre 2025 la date limite de remise de ce rapport au Parlement.

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

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – La question des bénévoles constitue assurément un point de vigilance pour la réussite des Jeux. Il est essentiel de s'assurer que les bénévoles bénéficieront de toute l'attention qu'ils méritent ; c'est pourquoi il pourrait être pertinent de demander à la Cour des comptes de ne pas négliger cet aspect dans le bilan d'étape qu'elle rendra au Parlement avant le 1^{er} octobre 2025.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 39 rectifié.

Après l'article 14 A

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 15 vise à rendre permanentes les dérogations à la réglementation sur les publicités dans l'espace public à l'occasion des grandes manifestations sportives, afin de permettre la mise en valeur des organisateurs et de leurs sponsors. Son adoption aurait pour effet de porter atteinte à la protection du patrimoine alors que de nombreuses critiques ont déjà été émises par les sénateurs sur l'article 14 du projet de loi, qui prévoit des dérogations exceptionnelles pour les jeux Olympiques et Paralympiques ; notre collègue Monique de Marco propose, par exemple, de supprimer cet article 14 afin de « limiter les dérives commerciales ».

Concernant l'organisation de la Coupe du Monde de rugby, j'indique que je n'ai été saisi d'aucune demande de la part des organisateurs. On peut néanmoins remarquer que l'organisation de l'Euro de football 2016 n'avait pas nécessité d'introduire des dérogations permanentes à la réglementation sur la publicité dans le code de l'environnement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – La modification des dates des congés scolaires est déjà possible dans le droit actuel. En effet, l'article L. 521-1 du code de l'éducation prévoit que le calendrier scolaire « peut être adapté, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte des situations locales ». L'amendement n° 16 rectifié est donc satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 16 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – La commission avait déjà émis, la semaine dernière, un avis défavorable à l'amendement n° 41, et ce pour au moins trois raisons : la billetterie des jeux Olympiques est ouverte ; le budget du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) d'été de 2024 est fragile ; une telle disposition aurait dû être adoptée voilà un ou deux ans pour pouvoir être mise en œuvre aujourd'hui.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.

Article 14

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'adoption de l'amendement de suppression n° 36 reviendrait à rendre impossible l'organisation du relais de la flamme, donc les jeux Olympiques et Paralympiques eux-mêmes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 74 vise à interdire les publicités lumineuses pour les sponsors des jeux Olympiques et Paralympiques. Il s'agit d'une proposition de bon sens au regard de la crise énergétique que nous connaissons. Cette question doit constituer une préoccupation des organisateurs, qui sont déjà sensibilisés à l'impératif de sobriété énergétique.

Néanmoins, il n'apparaît pas souhaitable d'inscrire cette interdiction dans la loi, car elle pourrait contrevenir au contrat de ville-hôte. Je souhaite que ce sujet soit porté dans le cadre du dialogue institutionnel qui existe entre l'État, la Ville de Paris et le Cojop.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 75 tend, comme le précédent, à encadrer les dérogations accordées au Cojop au regard de la réglementation sur les publicités.

On ne peut là encore qu'être sensible à l'impératif de préserver les espaces naturels des villes de la publicité. Cependant, il n'apparaît pas judicieux de prévoir cette interdiction dans la loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 73 vise à remettre en cause les dérogations au régime de la publicité accordées aux organisateurs par l'article 5 de la loi du 26 mars 2018.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

Après l'article 14

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 37 vise à rappeler l'importance des messages adressés au public dans l'effort de protection de l'environnement. Si un tel objectif est louable et partagé, il n'apparaît pas judicieux d'inscrire ce principe d'information dans la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 38, comme le précédent, a déjà été examiné en commission. Il a pour objet d'imposer aux organisateurs des jeux la publication annuelle des mesures de compensation.

Outre qu'une telle obligation pourrait contrevenir au contrat de ville-hôte, il convient d'indiquer que cette mesure aurait dû être adoptée dans le cadre d'une précédente loi relative aux jeux Olympiques, afin de ménager le temps nécessaire à la mise en œuvre d'un tel dispositif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.

Tableau des avis

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12		
Mme ASSASSI	51	Défavorable
M. BENARROCHE	61	Défavorable
M. LOZACH	11	Défavorable
M. LOZACH	12	Défavorable
M. CHANTREL	13	Défavorable
M. CHANTREL	14	Défavorable
Article additionnel après Article 12		
M. SAVIN	89	Avis du Gouvernement
Article 13		
M. DOSSUS	69	Défavorable
M. BACCHI	85	Défavorable
M. BACCHI	83	Défavorable
M. BACCHI	84	Défavorable
M. BACCHI	82	Défavorable
Article 14 A		
M. KERN	9	Favorable

Mme de MARCO	39 rect.	Favorable
Article additionnel après Article 14 A		
Mme de LA GONTRIE	15	Défavorable
M. STANZIONE	16 rect.	Demande de retrait
Mme de MARCO	41	Défavorable
Article 14		
Mme de MARCO	36	Défavorable
M. DOSSUS	74	Défavorable
M. DOSSUS	75	Défavorable
M. DOSSUS	73	Défavorable
Article additionnel après Article 14		
Mme de MARCO	37	Défavorable
Mme de MARCO	38	Défavorable

La réunion est close à 9 h 25.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Audition de M. Antoine Boilley, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de l'Arcom

M. Laurent Lafon, président. – Nous entendons aujourd'hui M. Antoine Boilley, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), en remplacement de Mme Carole Bienaimé Besse, dont le mandat arrive ce jour à échéance.

Je vous informe que cette désignation doit se conformer aux dispositions des premier et troisième alinéas de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986, qui précisent que l'Arcom « comprend neuf membres nommés par décret en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment dans le secteur audiovisuel, ou des communications électroniques », et que « au sein de chaque assemblée parlementaire, ils sont désignés sur avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles statuant à bulletin secret à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. »

Cette nomination ne peut intervenir qu'après audition devant la commission compétente du Sénat. Cette audition est publique et ouverte à la presse. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret.

Le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Boilley, je n'insisterai pas sur le rôle cardinal joué par l'Arcom au sein du paysage audiovisuel français, quelques semaines seulement après le renouvellement des mandats des présidentes de Radio France et de France Médias Monde, et quelques mois avant le renouvellement de deux des principales fréquences de la télévision numérique terrestre (TNT).

Je ne reviendrai pas non plus sur la diversité des missions qui lui sont confiées par la loi. Son président, Roch-Olivier Maistre, interviendra d'ailleurs ici même, à 10 heures, à l'occasion d'une table ronde consacrée à l'avenir de la radio à l'heure du DAB+ (*Digital Audio Broadcasting*).

Je vous laisserai en revanche nous présenter, durant une dizaine de minutes, non seulement votre parcours et vos motivations, mais aussi, et surtout, votre vision de cette instance chargée de garantir dans notre pays la liberté de communication, le financement de la création audiovisuelle et la protection des droits.

À l'issue de ce propos liminaire, je donnerai la parole aux membres de la commission qui souhaiteraient vous interroger, en donnant bien entendu la priorité à un représentant par groupe.

M. Antoine Boilley, candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membre de l'Arcom. – Permettez-moi, en préambule, de vous dire quelques mots me concernant et de partager effectivement avec vous les enjeux essentiels de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique dans les années qui viennent.

Mon expérience à France Télévisions, premier média des Français, m'a placé de façon opérationnelle pendant près de vingt-deux ans au cœur des enjeux stratégiques, industriels, concurrentiels et éditoriaux du secteur audiovisuel en général et de l'audiovisuel public en particulier. Au près de quatre présidents et présidentes, j'ai eu la chance, au cours de ces années, d'évoluer dans ce groupe : j'ai commencé au niveau des régions pour France 3 ; j'ai ensuite travaillé, à la direction générale de France Télévisions, à la création de France 24 et de France 4 ; j'ai participé aux négociations avec l'État actionnaire du contrat d'objectifs et de moyens (COM) ; j'ai également intégré la régie publicitaire de France Télévisions au moment où nous recherchions des recettes complémentaires à la suite de la disparition de la publicité après 20 heures ; enfin, j'ai passé un peu plus d'un passionnant septennat à France 2 en tant que directeur adjoint des programmes, puis secrétaire général, directeur délégué de la chaîne, plus récemment en tant que secrétaire général des antennes et, depuis deux ans, directeur adjoint de la communication et du *marketing* de France Télévisions.

Au travers de ces responsabilités successives, j'ai eu la chance et l'opportunité d'intervenir dans toute la chaîne de valeur et de compétence de notre secteur, avec, à la clé, de nombreux résultats et réalisations concrètes. J'ai toujours eu à cœur de faire bouger les lignes au niveau tant des programmes que du renforcement de leur événementialisation, du management des équipes, du management des talents dans tous les domaines et dans tous les genres de programmes, de la création audiovisuelle et cinématographique qui est la clé de

voûte de notre exception culturelle, de l'information indépendante au service du pluralisme et de la démocratie, du développement des partenariats entre les différents acteurs de l'audiovisuel public, de la proximité et de la représentation de tous les territoires sur les antennes, d'une politique active en matière de diversité et d'inclusion pour mieux rassembler et représenter les Français, et d'un engagement fort sur des questions de société essentielles au travers de programmes emblématiques pour lever les tabous et faire bouger les lignes, les représentations, et lutter contre les discriminations. En somme, j'ai pu mener une stratégie éditoriale et de développement ambitieuse pour mieux répondre et répliquer à la concurrence des plateformes internationales de vidéo à la demande.

Je tenais à insister sur ma participation à une aventure entrepreneuriale à la fin des années 2010, lorsque j'ai rejoint l'équipe d'une chaîne thématique privée : Ma chaîne étudiante. J'ai eu à cette occasion l'opportunité d'animer une émission politique qui s'appelait *Face aux jeunes*.

En outre, ma seconde casquette, celle de professeur des universités associé au Celsa Sorbonne Université, m'a offert la possibilité depuis plus de quinze ans, d'une part, de partager avec de très nombreuses promotions d'étudiants des clés et des codes de compréhension et d'analyse des industries médiatiques, et, d'autre part, de donner à tous ces étudiants l'envie d'intégrer ces secteurs pour faire bouger les lignes, pour raconter des histoires à un large public dans tous les genres de programmes, pour créer et accompagner des contenus qui fédèrent, interrogent et font sens, pour participer à notre exception culturelle et au rayonnement de notre culture à l'international.

J'ai ainsi pu développer une expérience et une expertise, que j'espère reconnues, dans l'analyse des transformations et des mutations du secteur audiovisuel au niveau de la chaîne de valeur, dans la compréhension des nouveaux enjeux de la régulation, dans la nécessité de l'événementialisation pour mieux créer un sentiment d'urgence autour de programmes à fort potentiel d'audience et d'impact, ou dans le décryptage des stratégies d'adaptation des groupes télévisuels historiques à la nouvelle donne concurrentielle au sein de l'univers numérique.

Fort de cette riche expérience, désormais, je souhaite vivement, à quarante-cinq ans, donner un nouvel élan à mon parcours en mettant ma connaissance intime de l'audiovisuel, de ses rouages et de ses différents acteurs au service de l'intérêt général et au service d'un secteur essentiel au vivre-ensemble et au rayonnement de la France, faisant face à de multiples défis et frontières.

Je tiens d'ailleurs à souligner que mon expérience et mon réseau vont bien au-delà du seul secteur de l'audiovisuel public. Ainsi, je compte de très nombreux contacts et relais dans la plupart des groupes télévisuels privés. À titre d'exemple, j'ai commencé à l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC) par un stage de six mois à TF1 ; j'ai fait partie de l'équipe projet qui a lancé et créé France 24, à l'époque un partenariat entre France Télévisions et TF1. Je connais aussi extrêmement bien les principaux producteurs intervenant sur le marché français. J'ai également développé au fil des ans des relations d'échange et de confiance avec les syndicats de producteurs, les sociétés d'auteurs, les principales rédactions et avec les acteurs du numérique.

J'ai donc la conviction d'avoir les capacités et la crédibilité pour appréhender et accompagner au mieux les nombreux enjeux des secteurs de la communication entrant dans le champ de régulation de l'Arcom. Ces enjeux sont autant de combats que j'ai envie de porter

autrement, avec toujours autant de force, de conviction et d'envie de faire bouger les lignes, combats qui sont aussi les vôtres au sein de cette commission, parmi lesquels je citerai la défense tous azimuts de notre exception culturelle et de la création française, ou encore la représentation sur les antennes et dans les programmes de toutes les diversités de la société française et de tous les territoires, en veillant plus particulièrement à la ruralité et aux Français de la France d'à côté.

Au-delà des polémiques, parfois stériles, au-delà de la société du défouloir, qui, comme l'a dit récemment Sibyle Veil, « ne tardera pas à lasser », les médias audiovisuels et numériques, pas uniquement publics, au travers de leur fonction de représentation, dans la nuance et en prenant de la distance par rapport à une certaine posture de verticalité, doivent jouer un rôle moteur pour redonner de l'espérance et reconstruire une relation de confiance avec les Français.

Il s'agit d'un enjeu démocratique et d'un enjeu de société essentiels pour le vivre-ensemble. L'Arcom a beaucoup fait bouger les choses ces dernières années ; souvenons-nous que ce qui était à l'époque le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pointait du doigt la « pâleur » de nos écrans. Force est de constater que ce sont ces prises de position qui ont amené les acteurs à bouger ; j'ai agi en ce sens à France Télévisions. Il faut donc aller plus loin, amplifier les efforts ; je serai à la disposition du collègue pour le faire.

Dans cette optique, l'Arcom doit également accompagner avec conviction les médias pour qu'ils relaient plus les initiatives locales et la créativité des territoires, qui sont autant de sources d'inspiration. Les valeurs et l'universalité de la République, une, indivisible et laïque, sont au cœur de cet enjeu politique, citoyen et de société. Concernant la laïcité, je tiens d'ailleurs à souligner que, pendant plusieurs années, les émissions religieuses de France Télévisions étaient rattachées à mes services. J'ai également travaillé abondamment à France Télévisions sur les questions essentielles du handicap et de l'inclusion. Il reste encore beaucoup à faire à l'Arcom, et j'espère pouvoir apporter ma contribution.

D'autres chantiers essentiels, sur lesquels votre commission est particulièrement à l'œuvre, sont la lutte contre la désinformation, l'éducation aux médias main dans la main avec notre école, et – je le dis de façon claire – une attention accrue sur le respect par les acteurs régulés des règles relatives à la déontologie, mais également leur respect des publics et du pluralisme, véritable enjeu de société en matière de développement de la citoyenneté.

Je souhaite partager une réflexion. L'Arcom doit accompagner de manière plus importante encore les médias audiovisuels et numériques, sans ingérence et dans le cadre de la liberté de la communication audiovisuelle qui est le socle de notre régulation, afin qu'ils fassent œuvre et preuve de plus de pédagogie, notamment à l'égard du jeune public et au-delà des seules périodes électorales, pour mieux expliquer nos institutions, leur fonctionnement, le rôle du Parlement ou encore les enjeux de la décentralisation. Cela me semble essentiel pour restaurer la confiance des citoyens dans la démocratie, favoriser une démocratie plus participative et amener peut-être les plus jeunes à se détourner de l'abstention.

Autre enjeu essentiel au sein du secteur audiovisuel, le maintien d'un équilibre entre les groupes privés et les acteurs publics est le gage du pluralisme des médias. Je resterai toujours un fervent défenseur de l'audiovisuel public, d'autant plus en ces temps agités à tous points de vue, mais il nous faut un équilibre ; les acteurs privés doivent donc être solidement implantés, d'où l'enjeu, au nom de la souveraineté culturelle, de construire ensemble une capacité de riposte de notre paysage audiovisuel français à la nouvelle donne concurrentielle

internationale. Nous devons collectivement favoriser l'émergence de champions nationaux et européens ainsi que le développement de dynamiques de coopération entre les acteurs publics et privés. Pour cela, il faudra sans doute, tous ensemble, se poser sérieusement la question de l'évolution des dispositifs en vigueur en matière de droit de la concurrence et de règles anti-concentration ; je vous sais très impliqués en la matière. De ce point de vue, l'Arcom joue un rôle important au niveau de son rôle de consultation et d'expertise.

Enfin, d'autres questions tout aussi essentielles se posent : protection du droit d'auteur, lutte contre le piratage, initiative au long cours pour favoriser les offres légales ; je mentionnerai également la solidarité, la santé ou encore l'environnement, autant d'éléments au centre de mes préoccupations à France Télévisions. Enfin, si vous m'accordez votre confiance, j'aurai aussi à cœur de pouvoir accompagner l'Arcom dans le développement d'un dialogue régulier avec le Parlement, et plus particulièrement avec votre commission.

Autant de combats pour lesquels j'ai obtenu, monsieur le président, des résultats concrets ces dernières années. J'ai envie de les amplifier, de les poursuivre autrement, avec, toujours chevillées au corps et au cœur, la soif et l'ardente obligation d'aller toujours plus loin et de faire bouger les lignes et les représentations. Tous ces enjeux doivent conduire sans doute l'Arcom à être encore plus au cœur du débat, au cœur de la cité. Je voudrais pouvoir humblement participer à cette dynamique avec toute ma personnalité et mes convictions.

Pour conclure, permettez-moi un mot plus personnel. Tout comme vous, j'ai une haute idée de la République et de ses institutions. Après tout ce parcours, être aujourd'hui devant vous, sur proposition du Président du Sénat, pour intégrer l'autorité publique indépendante qu'est l'Arcom est un grand honneur ; si vous m'accordiez votre confiance, celle-ci m'honorerait et m'obligerait. Au regard des enjeux importants d'un point de vue démocratique, ou encore économique et culturel, la responsabilité est immense ; je ferais tout pour être à la hauteur de cette dernière et de votre confiance. Attaché viscéralement au mérite républicain, je verrais dans votre approbation une marque de reconnaissance de mon travail et de mon investissement dans le secteur.

J'en profite pour remercier d'ores et déjà toutes celles et tous ceux qui m'ont fait confiance et fait grandir au fil des ans ; ils se reconnaîtront. Ce matin, devant vous, j'ai aussi avec émotion une pensée pour toutes les équipes que j'ai été amené à piloter, ou avec lesquelles j'ai été amené à travailler ces dernières années à France Télévisions. Je tenais enfin à saluer devant vous le collège de l'Arcom et son équipe, que je serais ravi de rejoindre prochainement si vous confirmiez cette proposition de nomination.

Mme Annick Billon. – Avec trois autres rapporteuses, Mmes Alexandra Borchio Fontimp, Laurence Cohen et Laurence Rossignol, j'ai rendu au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes un rapport d'information sur la pornographie et son industrie. Nous avons formulé trois propositions en lien avec l'Arcom.

En matière de contrôle de l'interdiction de l'accès des mineurs à la pornographie, l'Arcom exerce déjà des compétences en amont et en aval. En amont, elle mène des actions afin que les dispositifs de contrôle parental soient mieux connus, installés et activés ; en aval, il s'agit de faire appliquer les dispositions de la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, visant à obliger les sites pornographiques à mettre en place des systèmes efficaces de blocage d'accès pour les mineurs. Le président de l'Arcom avait alors exercé une saisine, se concentrant sur les sites comprenant le plus grand nombre de

visiteurs uniques ; or seuls 25 % des adolescents qui consultent de la pornographie en ligne se connectent aux sites en question. Comptez-vous mener un travail sur l'accès aux autres sites ?

Estimez-vous que l'Arcom a besoin de moyens et de ressources humaines supplémentaires pour mettre en application les recommandations du rapport d'information ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Le Sénat a rendu deux rapports d'information de référence sur la gouvernance de l'audiovisuel public : celui de MM. Gattolin et Leleux en 2015 et celui de MM. Hugonet et Karoutchi en 2022. Quelle est votre vision de la gouvernance de l'audiovisuel public ? Cette dernière est-elle assez efficace ? Comment renforceriez-vous les mutualisations, la coordination ?

France Télévisions, TF1 et M6 envisagent de fermer la plateforme Salto, lancée à l'automne 2020, pour laquelle le service public a engagé plus de 70 millions d'euros. Quelles sont les raisons de l'échec de ce projet ? Comment voyez-vous l'avenir de France Télévisions dans le numérique ?

Notre commission organise ce matin une table ronde portant sur l'avenir de la radio à l'heure du DAB+ : que pensez-vous de la radio numérique ? Alors que plusieurs pays européens envisagent une extinction de la radio FM à compter de 2030, faut-il, selon vous, s'engager dans une voie similaire ?

M. David Assouline. – Une nomination à l'Arcom est un choix : je souhaiterais que nous soient indiquées les raisons ayant conduit à proposer votre candidature, car on ne sait jamais sur quelle base les propositions sont faites ! Chaque membre de l'Arcom pilotant, selon sa spécialité, un secteur, quelle serait votre place parmi les neuf membres ?

Sachant que l'information est un enjeu démocratique, quelle est votre vision sur la concentration des médias, sur laquelle le Sénat a rendu un rapport à la suite d'une commission d'enquête ? La défaillance de l'Arcom face à des propos scandaleux, punissables par la loi, tenus à répétition sur les chaînes de télévision, accroît aux yeux de l'opinion le sentiment que cet organisme ne servirait pas à grand-chose. Quels moyens devrait avoir l'Autorité pour intervenir de façon plus rapide et globale face à de telles dérives ? Fermer les antennes peut-il relever des compétences de l'Arcom, quand les conventions passées avec les chaînes ne sont pas respectées ?

M. Michel Laugier. – Quelle sera votre approche quand vous vous retrouverez face à vos anciens amis du secteur public et à vos anciens concurrents du secteur privé ?

En tant que président de la promotion de juillet 2022 du Celsa, vous avez déclaré : « nous avons plus que jamais besoin de notre indépendance financière et éditoriale. » Que pensez-vous alors de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public ?

Quelle est votre position sur la concurrence que représentent les grandes plateformes étrangères ? Quelle est votre approche des temps de parole lors des périodes électorales ?

M. Yan Chantrel. – Nous partageons la nécessité de garantir une information indépendante ; puisque vous avez mentionné la lutte contre les discriminations, quelle est votre position sur les manquements graves au principe de pluralisme et les messages de haine véhiculés à flux continu sur des chaînes comme C8 et CNews, lesquelles attaquent

frontalement le service public que vous défendez ? En l'absence de réaction forte de l'Arcom, quelles actions allez-vous mener pour garantir l'honnêteté et la diversité sur ces chaînes ?

Mme Toine Bourrat. – Le président de l'Arcom a rappelé lors d'une audition au Sénat que la protection de la jeunesse est une mission historique et centrale de l'Autorité. Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'Arcom s'est vu confier de nouvelles missions relatives aux réseaux sociaux, visant à lutter contre la diffusion en ligne de contenus discriminants, haineux ou violents, principaux éléments constitutifs de deux fléaux étroitement liés touchant de manière exponentielle notre jeunesse : le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement ; pensons à l'artiste Hoshi, victime d'un déferlement haineux sur la toile depuis trois ans. Pour lutter efficacement contre la haine en ligne et protéger les victimes, quelle devrait être selon vous l'intervention de l'Arcom face à de telles situations ?

Dans quelle mesure la mise en œuvre en 2024 du *Digital Services Act* (DSA), texte européen visant à encadrer les plateformes et réseaux sociaux afin de mieux lutter contre la haine en ligne et la désinformation, va-t-elle européaniser le mandat du collège de l'Arcom ? Pourriez-vous nous indiquer si l'Arcom est déjà en lien avec les institutions européennes ou avec les régulateurs nationaux de puissances voisines ? Pensez-vous que l'entrée en vigueur du DSA accroît les prérogatives de l'Arcom, ou au contraire qu'elle les réduit, la Commission européenne ayant à terme la compétence exclusive sur les plateformes et moteurs de recherche de plus de 45 millions d'utilisateurs mensuels ? Comment l'Arcom peut-elle agir pour garder la main et travailler de conserve avec l'institution européenne sans risquer d'être dépossédée de ses prérogatives ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – La société de l'information, à l'ère du tout digital, dépend largement de Bruxelles. Vous précisiez que l'Arcom devait être au cœur de la cité et évoquiez la nécessaire évolution du droit de la concurrence, qui dépend de l'Union européenne. Comment entendez-vous faire agir l'Arcom au sein du groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, l'Erga – *European Regulators' Group for Audiovisual Media Services* –, pour pouvoir peser et faire évoluer ce droit de la concurrence, et permettre l'émergence de plateformes européennes ?

Que pensez-vous de l'action de l'Erga ces dernières années ? Ce groupe a-t-il suffisamment pesé dans le cadre de l'élaboration des textes relatifs au *Digital Markets Act* (DMA) et, surtout, au DSA ? Quel est votre regard sur les dispositifs contenus dans le DSA pour lutter contre la désinformation et les autres fléaux ? Sont-ils suffisamment puissants en ce qui concerne la transparence des algorithmes ?

À l'issue des travaux de notre commission, cette dernière a adopté en 2018 à l'unanimité ma proposition de loi visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans. Le CSA, à l'époque, disait avoir peu de moyens pour mener des campagnes d'information efficaces ; que pourriez-vous proposer à l'Arcom pour renforcer ces moyens limités ?

À la suite de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, le Sénat souhaitait intégrer à la loi le fait que l'Arcom puisse définir le montant minimum nécessaire à l'exécution des missions du service public de l'audiovisuel. Qu'en pensez-vous ?

M. Antoine Boilley. – Vous avez évoqué plusieurs sujets de société majeurs, notamment la protection des droits de l'enfant, la lutte contre les *fake news*, le

cyberharcèlement ou les violences sexuelles. Pendant les nombreuses années que j'ai passées à France 2, j'ai mobilisé les équipes autour de fictions ou de documentaires sur ces sujets.

Permettez-moi de prendre deux exemples : *Harcèlement scolaire, ils se manifestent*, avec le témoignage poignant de Nora Fraisse, et la soirée spéciale, sur France 2, consacrée à la pornographie, avec la productrice Fabienne Servan-Schreiber et la société Cinétévé, pour éclairer le public sur cette question de société.

Si vous m'accordez votre confiance, je continuerai, cette fois dans la posture du régulateur, à m'investir sur ces sujets, dans le cadre d'un engagement citoyen accru.

Au-delà du droit, qui doit rester aux niveaux français et européen le socle absolu de la régulation de l'audiovisuel, au-delà de la régulation *ex post*, qui laisse toute liberté aux différents acteurs, il faut sans doute remettre l'ensemble des acteurs face à leurs responsabilités sur ces questions.

S'agissant du processus de nomination, il ne m'appartient pas de commenter les tenants et les aboutissants de la procédure.

Vous avez évoqué l'audiovisuel public, qui s'inscrit, dans une vision globale, dans la nécessité d'un équilibre entre les secteurs privé et public. C'est le « cœur de réacteur » de l'évolution du secteur. Nous devons maintenir cet équilibre, gage du pluralisme des médias. Or, dans un contexte de plus en plus agité à tout point de vue et à tous les niveaux, nous avons furieusement besoin d'un audiovisuel public qui apporte toute sa différence. Pour reprendre les propos de Delphine Ernotte, « le service public est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ».

Par conséquent, l'audiovisuel public doit s'inscrire dans une vision de long terme. L'idée de prolonger le financement au travers d'une quote-part de la TVA me paraît constituer un signal positif, dans la mesure où il traduit une logique d'affectation de recettes.

À l'heure qu'il est, il ne m'appartient pas de vous dire comment je pourrais éventuellement me positionner au sein du collège et des différents groupes de travail.

J'en viens au sujet majeur des conventions négociées et signées avec l'Arcom. Pour ma part, j'ai beaucoup travaillé sur la notion de maîtrise de l'antenne, qu'il conviendrait sans doute de clarifier par celle de nuance des débats. C'est une proposition que je partage aujourd'hui humblement avec vous. En effet, il est important, sur un plateau, de pouvoir exprimer toute forme d'opinion, y compris sur l'audiovisuel public, dans le cadre d'une diversité de points de vue, dans une logique de maîtrise de l'antenne, qui n'empêche en rien l'expression des uns et des autres, mais permet de donner des clefs aux téléspectateurs pour se former un avis.

Ne l'oublions pas, toutes les chaînes régulées par l'Arcom peuvent être sanctionnées, y compris financièrement. Or, force est de le constater, dans cadre de l'Arcom, on a désormais la possibilité de sanctionner le monde du numérique et des réseaux sociaux. Toutefois, la panoplie des dispositifs n'est pas aussi importante que pour ce qui concerne l'univers du linéaire. Ainsi, le socle réglementaire dont nous disposons pour les acteurs privés comme publics de l'audiovisuel pourrait philosophiquement nous inspirer pour les réseaux sociaux et les réseaux numériques.

À France 2 et France Télévisions, j'ai aimé travailler avec des équipes, dans la liberté de création, l'émulation éditoriale, le management des talents, la créativité et l'investigation, en évitant toute censure ou autocensure. Je suis donc très attaché à ces principes.

C'est la raison pour laquelle l'instruction juridique des dossiers est essentielle. Or le temps du juridique est forcément plus long que celui des réseaux sociaux ou des médias en ligne. Mais il est important de prendre le temps de juger les choses.

Au cœur d'une instance de régulation sectorielle, la capacité de dialogue avec les acteurs, dans le cadre du contradictoire, me paraît essentielle, dans la mesure où les éventuelles sanctions peuvent être lourdes. Parallèlement à cette instruction juridique, il convient d'encadrer la démarche au niveau de la communication et de la prise de parole, pour remettre au centre la question fondamentale de la responsabilité des acteurs audiovisuels et numériques.

Pour répondre à votre question sur la « posture » de ma candidature, je peux dire que je connais ce secteur dans sa globalité. Ainsi, un certain nombre de mes anciens patrons sont aujourd'hui au sein de groupes privés. Ma large connaissance du secteur me permettra de prendre de la distance par rapport aux enjeux et aux acteurs, quel que soit mon attachement citoyen à l'audiovisuel public. Le moment venu, je saurai jouer un rôle d'intérêt général impliquant une posture différente. Tel est le gage de l'indépendance de l'Arcom.

Sur l'audiovisuel public, je ne peux pas vous dire quelle serait ma vision sur l'évolution de la gouvernance, puisque cela relève des pouvoirs exécutifs et législatifs. Simplement, sur ces questions citoyennes et d'enjeux numériques industriels, plus les acteurs de l'audiovisuel public sont groupés et solidaires, plus ils sont capables de faire la différence. Si France Télévisions est amenée, comme TF1 et M6, à sortir de Salto, l'enjeu sur le numérique sera absolument colossal. Aujourd'hui, les résultats de Radio France en matière de *podcasts* ou de numérique, ou encore de France Télévisions, avec sa plateforme France.tv, sont extrêmement encourageants. Il faut aller beaucoup plus loin en développant les coopérations.

S'agissant des plateformes de vidéo à la demande par abonnement (SVOD) étrangères, la bonne nouvelle, est, depuis un an, le conventionnement entre ces plateformes et l'Arcom, qui nous permet d'avoir un socle encore plus solide en matière de financement de la création audiovisuelle et cinématographique. Il faut veiller, dans ce contexte, au respect et à la bonne application de ces conventions.

Nous avons tous constaté l'échec de la fusion entre TF1 et M6, dans le cadre d'une logique de constitution de champions nationaux par rapport à Netflix, Amazon ou Disney. Si la décision de l'Autorité de la concurrence est fondée en droit, Netflix a annoncé, au même moment, le développement d'une offre avec publicité. En la matière, nous ne pouvons rien dire en termes de régulation !

L'évolution des règles en matière de droit de la concurrence doit avancer au niveau européen, afin de permettre la constitution de champions nationaux.

À mes yeux, l'Arcom doit permettre de créer un cadre global économique et éditorial, afin que nos médias français audiovisuels et numériques puissent produire les meilleurs contenus.

Je n'ai pas évoqué les enjeux du DAB+, qui sont colossaux pour accroître l'audience consolidée de la radio. En la matière, le rôle de l'Arcom est absolument majeur.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie, monsieur Boilley.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Antoine Boilley aux fonctions de membre de l'Arcom

M. Laurent Lafon, président. – L'audition de M. Antoine Boilley étant achevée, nous allons procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement.

Je vous rappelle que le Président du Sénat ne pourrait procéder à cette nomination si les votes négatifs représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Antoine Boilley aux fonctions de membre de l'Arcom.

M. Laurent Lafon, président. – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 39

Bulletins blancs : 11

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 28

Pour : 28

Contre : 0

La commission donne un avis favorable à la nomination, par le Président du Sénat, de M. Antoine Boilley aux fonctions de membre de l'Arcom.

La réunion est close à 9 h 55.

Avenir de la radio à l'heure du DAB+ - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom, Mmes Constance Benqué, présidente du Bureau de la radio, Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, MM. Christophe Schalk, président du Syndicat des radios indépendantes et Emmanuel Boutterin, président du Syndicat national des radios libres (sera publiée ultérieurement)

La réunion est ouverte à 10 heures.

Le compte rendu de cette audition 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 55.

Jeudi 26 janvier 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition de M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale

M. Laurent Lafon, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, je vous rappelle que cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition du candidat par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique, diffusée sur le site internet du Sénat et donnera lieu à un vote à bulletin secret.

La commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale a entendu M. Samuel hier après-midi, puis procédé au vote. Le dépouillement des deux scrutins aura lieu simultanément à 12 h 15.

Il ne pourra être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs dans les deux commissions représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la double tutelle du ministère de la santé et du ministère de la recherche, l'Inserm réunit près de 15 000 collaborateurs, avec un objectif commun : améliorer la santé de tous par le progrès des connaissances sur le vivant et sur les maladies, l'innovation dans les traitements et la recherche en santé publique.

Doté d'un budget d'un peu plus d'1 milliard d'euros, il est le premier organisme de recherche biomédicale au niveau européen et le deuxième au niveau mondial. L'Inserm est aussi le troisième déposant européen de brevets dans le secteur pharmaceutique.

Monsieur Samuel je vous demanderai, à l'occasion d'un propos liminaire d'une dizaine de minutes, de bien vouloir vous présenter et de nous exposer les projets qui seraient les vôtres en tant que président de l'Inserm. Ensuite, je donnerai la parole aux membres de la commission qui souhaiteraient vous poser des questions, en commençant par notre rapporteur, Laure Darcos.

M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Inserm. – Je vous remercie de me recevoir. Je suis professeur d'hépatologie à la faculté de médecine Paris-Saclay depuis 1997. J'ai aussi une qualification en réanimation médicale. Je suis chef du service d'hépatologie et de réanimation hépatique et directeur médical du centre de transplantation hépatique à l'hôpital Paul-Brousse, premier centre de transplantation hépatique français et l'un des plus importants en Europe. J'ai une grande activité clinique en hépatologie, avec une expertise particulière dans la prise en charge des patients atteints d'insuffisance hépatique ou d'hépatites virales, et dans la transplantation hépatique ; j'ai suivi à ce jour plus de 4 500 patients qui ont bénéficié d'une greffe hépatique.

Mon activité de recherche est essentiellement clinique et translationnelle. J'ai créé l'unité mixte de recherche (UMR) Inserm 785 en 2005, qui est devenue, en 2015, l'UMR 1193, « Physiopathogénèse et traitement des maladies du foie », dont je suis le directeur. Cette unité comprend cinq équipes labellisées Inserm. Je dirige au sein de cette unité l'équipe 1 « Innovation thérapeutique, recherche translationnelle en maladie hépatique et en transplantation du foie ».

J'ai aussi été membre de la commission scientifique spécialisée (CSS) n° 6 de 2008 à 2012 : nous évaluions les équipes et les unités de recherche, et propositions le recrutement de chercheurs sur concours. J'ai aussi fait partie du comité de sélection de l'école de l'Inserm et j'ai été *co-chairman* du récent appel à projets du programme de recherche stratégique en santé Messidore, coordonné par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et piloté par l'Inserm. Au travers de ces fonctions, j'ai donc acquis une bonne connaissance de l'Inserm.

□ Á l'international, j'ai été membre du *Council de l'International Liver Transplant Society*, dont j'ai été le président en 2013. J'ai été également membre du comité scientifique de l'Association européenne pour l'étude du foie (EASL) et j'ai été éditeur en chef du *Journal of Hepatology* de 2010 à 2014, qui est devenu, pendant mon mandat, le premier journal mondial en hépatologie.

Depuis six ans, je suis doyen de la faculté de médecine Paris-Saclay. J'ai été également élu l'an dernier à la présidence de la conférence des doyens des facultés de médecine, et j'ai été élu, voilà deux ans et demi, à la présidence du comité national de coordination de la recherche, le CNCR, dont le but est de coordonner la recherche hospitalière dans les centres hospitaliers universitaires (CHU) et dans les centres hospitaliers.

Pourquoi ai-je présenté ma candidature à la présidence de l'Inserm ? Tout d'abord, j'ai toujours été investi en recherche, particulièrement en recherche clinique et en recherche translationnelle. Je suis passionné par la science et la recherche. Je considère que la

recherche en santé est indissociable de la qualité de la médecine et du soin. La recherche et l'innovation tirent le soin vers le haut.

La recherche en médecine et en santé doit être relancée. En effet, on a observé, pendant une quinzaine d'années, un décrochage des moyens de la recherche en biologie-santé en France, avec une baisse significative de l'investissement dans ce domaine. La crise de la covid a montré que nous n'étions pas complètement prêts à affronter une pandémie de ce type. Nous avons souffert d'un manque de recherche sur les coronavirus et d'un manque de compétitivité sur les technologies liées à l'ARN, ce qui s'est traduit par des difficultés à développer un vaccin. Nous avons été en retard sur le séquençage du virus et dans la mise en place des tests diagnostiques. Si des essais cliniques de qualité ont été organisés, on peut déplorer leur absence de coordination.

Les difficultés que vivent les hôpitaux ont un retentissement sur le travail hospitalo-universitaire : la partie universitaire est phagocytée par le soin et le management, ce qui commence à fragiliser les unités de recherche et nos capacités de recherche en médecine.

On constate également un manque d'attractivité à la fois des métiers de la recherche (techniciens de recherche, assistants de recherche clinique), et du métier de chercheur, en raison du salaire, des évolutions de carrière, etc. L'organisation de notre recherche est complexe et lourde, avec de nombreux organismes publics, agences, etc.

Cependant, la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030, adoptée en 2020, apporte une note d'optimisme, à travers une dynamique de réinvestissement. Même si celle-ci ne sera pas suffisante pour rattraper le retard, elle prévoit la création de postes ou de chaires de professeur junior et une revalorisation des carrières des chercheurs. Le volet santé de France 2030 permettra d'injecter 7.5 milliards d'euros dans la santé. Le Président de la République a annoncé, il y a 18 mois, le plan Innovation Santé 2030 ; la création de l'Agence de l'innovation en santé remet l'innovation et la santé au premier plan.

Je crois en l'Inserm. Cet organisme possède de grandes forces. Il est l'acteur central et incontournable de la recherche en santé en France. Il doit à la fois être un pilote de la recherche en santé au niveau national, réussir une politique de site avec les universités et les CHU, assurer une veille scientifique et sanitaire, et fournir des réponses aux crises sanitaires. Il doit assurer aussi la valorisation de la recherche, par le biais des brevets. L'Inserm est extrêmement présent au sein des universités et des CHU, assurant une interconnexion forte entre le monde universitaire et le monde hospitalier.

L'ANRS Maladies infectieuses émergentes, agence autonome de l'Inserm, vient ainsi de voir son rôle dans la lutte contre la covid et les maladies émergentes conforté par le Gouvernement. L'Inserm pilote des infrastructures lourdes de recherche comme le *French Clinical Research Infrastructure Network* (F-CRIN), le laboratoire P4 Jean Mérieux, ou l'infrastructure nationale d'ingénierie des cellules souches pluripotentes et cellules différenciées (Ingestem).

L'Inserm a un vrai savoir-faire en matière d'évaluation des chercheurs ou des unités de recherche via ses commissions spécialisées de recherche. Ses instituts thématiques multi-organismes (Itmo) sont des structures capables d'évaluer et de proposer des stratégies de recherche. L'Inserm reste pour les unités mixtes de recherche un label de qualité très important.

Par ailleurs, l'Inserm est le premier organisme européen en termes de publications scientifiques à visibilité internationale : ses publications sont de grande qualité, puisque plus de 10 % d'entre elles figurent dans le « top 5 ». L'Institut dépose un nombre important de brevets et certains programmes, comme le programme Atip-Avenir pour les jeunes chercheurs, sont très attractifs. Enfin, son réseau international est de qualité et d'envergure.

Cependant, certains points méritent notre attention : il conviendrait de clarifier la stratégie dans chaque site, en coordination avec les universités et les CHU, ainsi que la stratégie nationale, qui mérite d'être plus ambitieuse et qui devrait mieux prioriser les axes stratégiques. La coordination avec les CHU est trop hétérogène et doit être améliorée pour renforcer la qualité de notre recherche clinique. La recherche clinique, c'est non seulement des essais cliniques incluant des patients, mais c'est aussi la capacité à comprendre, à partir des maladies des patients, la physiopathologie des maladies et leurs mécanismes, afin d'adapter des traitements ciblés. L'interface avec les équipes de recherche clinique est clairement trop faible. Le rapprochement entre les chercheurs et les cliniciens est essentiel.

Le financement des UMR ne représente que 57 millions d'euros hors salaires, ce qui, pour presque 300 unités de recherche, me paraît insuffisant.

La valorisation insuffisante des carrières de chercheur, leur manque d'évolution constituent un vrai sujet car ce sont les chercheurs qui font la recherche.

Je propose plusieurs actions.

Je souhaite donner à l'Inserm une vision stratégique nationale, pour qu'il constitue un acteur de premier plan en recherche et en alerte sanitaire, auprès des autorités comme du public, en améliorant sa communication et sa visibilité.

Cette ambition se décline en deux aspects : la politique de site et la politique nationale de recherche qui coordonnera au niveau national les politiques de site. La politique de site doit se faire en lien avec les universités, qui en seront les pilotes, et avec les CHU. La politique nationale doit définir la stratégie nationale de recherche en tenant compte des politiques de site. Elle doit préciser les axes prioritaires et stratégiques, ainsi que les axes émergents, que l'Inserm, opérateur de programmes de recherche, opérateur de moyens et pilote de la recherche médicale et en santé en France, devra soutenir.

Il faut renforcer les UMR en augmentant leur masse critique, en renforçant les axes forts et en soutenant aussi les thématiques et les équipes émergentes.

L'Inserm doit accentuer sa présence dans son environnement, notamment avec les universités. L'environnement de l'enseignement supérieur et de la recherche a évolué ; des universités de recherche de niveau mondial ont été créées via les regroupements universitaires, les inclusions des grandes écoles dans les universités, via les initiatives d'excellence, les Idex, ou les Initiatives Science-Innovation-Territoires-Économie, les I-Site. Les universités sont toujours cotutelles des UMR, travaillant en lien avec l'Inserm sur de nombreux projets, tels les investissements d'avenir, les instituts hospitalo-universitaires (IHU) ou les plans de recherches hospitalo-universitaires en santé (RHU). Au niveau des sites, il y a un besoin de pilotage par les universités. Les plans quinquennaux de recherche sont coordonnés par les universités et nous devons avoir une réflexion sur la mise en commun de moyens de gestion des UMR.

Les liens avec les CHU doivent s'améliorer de façon significative, car la recherche clinique doit être significativement améliorée. Celle-ci constitue actuellement un point faible de l'Inserm, mais aussi des CHU ; il est temps que les uns et les autres travaillent ensemble. Les UMR sont présentes dans les CHU, mais trop souvent ces derniers sont peu au fait du travail des UMR. On compte trop de recherches en silos. La coopération est indispensable si l'on veut obtenir une recherche clinique et translationnelle de qualité. L'articulation avec les centres de ressources biologiques (CRB) doit être améliorée. Il importe aussi de professionnaliser la gestion des cohortes, de revoir le fonctionnement des centres d'investigation clinique (CIC). La gouvernance de la recherche par le biais des comités de la recherche en matière biomédicale et de santé publique (CRBSP) doit être beaucoup plus efficace. Il faudra s'interroger sur la cotutelle des CHU sur les UMR, en tout cas sur certaines d'entre elles, ce qui nécessitera, de la part des CHU, un investissement réel, direct dans les UMR, avec une discussion stratégique préalable avec les universités et l'Inserm.

L'Inserm doit continuer à se coordonner avec l'Institut national des sciences biologiques (INSB) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – des actions communes ou des échanges de chercheurs ont d'ailleurs déjà lieu dans les unités ; il doit s'appuyer sur l'ANRS Maladies infectieuses émergentes et le « Programme et équipements prioritaires de recherche sur les maladies infectieuses émergentes » pour doper la recherche en maladies infectieuses, et apprendre à mieux réagir aux crises sanitaires ; il convient aussi de travailler de concert avec l'Institut national du cancer, l'Inca, sur le cancer ; il faut enfin développer des stratégies de site, en ayant des UMR en cotutelle avec le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), avec les écoles d'ingénieurs, etc., car il est essentiel de développer la recherche transdisciplinaire, à l'heure des biostatistiques, de la gestion des données de masse, de l'intelligence artificielle, du numérique en santé, ou des mathématiques appliquées à la santé.

L'Inserm s'est vu confier le soin de coordonner, seul ou en association, des programmes et des équipements prioritaires en recherche, les PEPR. Il faut qu'ils démarrent, mais il faut aussi veiller à la transparence de la distribution des fonds. Ceux-ci sont élevés : le programme stratégique de recherche en santé, financé par la DGOS et piloté par l'Inserm, qui a démarré en 2022, est ainsi doté de 10 millions par an et constitue une chance.

Nous devons aussi renforcer notre développement international, en travaillant de concert avec les universités et les pôles Europe des universités et des CHU pour augmenter significativement notre présence dans les appels d'offre européens, dans la coordination des appels d'offre européens d'Horizon Europe, dans l'obtention des financements du Conseil européen de la recherche (ERC). Le renforcement de la présence de l'Inserm à l'international passe aussi par des laboratoires associés et par des liens entre organismes.

Il convient de pérenniser nos infrastructures de recherche (les plateformes technologiques, les nouvelles technologies), et d'être très attentifs à l'évolution des nouvelles technologies, en mettant en développant des plateformes de haute performance technologique permettant d'être compétitif au niveau international.

Nous devons également assurer la pérennisation financière et le développement des cohortes. France Cohortes se met en place.

Nous devons aussi nous ouvrir aux nouvelles approches de recherche en santé : la santé environnementale, la santé globale, l'éthique de la recherche, la science ouverte, etc. L'Inserm doit s'approprier le numérique en santé et l'innovation, nouer des partenariats avec les industriels, en particulier avec l'aide de sa filiale Inserm Transfert, et développer la recherche translationnelle et la capacité à aller du laboratoire vers le médicament et les dispositifs médicaux.

Mais on ne fait pas de bonne recherche sans chercheurs. Il est crucial d'améliorer l'attractivité des métiers de la recherche, à commencer par les chercheurs. Il faut redynamiser leur carrière, les valoriser. Il faut aussi redonner du temps universitaire aux hospitalo-universitaires. Je rappelle que 40 % des unités de l'Inserm sont dirigées par des hospitalo-universitaires, mais si le temps universitaire de recherche disparaît, il n'y aura pas de recherche de qualité. La communication entre les chercheurs et la direction de l'Inserm doit être améliorée. Nous devons attirer des jeunes vers les métiers de la recherche, via l'école de l'Inserm bien sûr, mais aussi en développant les MD/PhD dans les facultés de médecine, en donnant le goût de la recherche dans les enseignements, en renforçant l'année consacrée à la recherche des internes. Nous devons réfléchir à réactiver des programmes de postes d'accueil Inserm, à multiplier les contrats d'interface pour les médecins. Le programme Atip-Avenir doit être développé. Enfin, il faut aussi que nous redevenions compétitifs pour attirer et garder des chercheurs de niveau mondial, en proposant des salaires attractifs ou des *wellcome packages* (forfait de bienvenue) qui permettent de travailler dans un environnement de qualité à un niveau compétitif.

En conclusion, je souhaite renforcer la position de l'Inserm comme pilote et organisateur de la recherche en santé en France, et comme acteur majeur de la politique de site avec les universités, les CHU et avec les autres organismes de recherche.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Quel état des lieux faites-vous de la recherche biomédicale française ? Partagez-vous le constat dressé, dans un récent rapport, par le nouveau président de l'Académie des sciences, M. Alain Fischer, qui parle d'« un état préoccupant », de nombreux indicateurs montrant que la France perd du terrain sur la scène internationale. Quelles sont, selon vous, les mesures à prendre pour enrayer ce décrochage ?

Lors de nos travaux de contrôle pendant la crise de la covid, avec mes collègues Pierre Ouzoulias et Stéphane Piednoir, nous avons pointé le manque de stratégie nationale en recherche biomédicale et un déficit de gouvernance. Le rapport de la Cour des comptes, publié lundi 23 janvier, déplore ces mêmes carences. Êtes-vous d'accord avec ce diagnostic ? L'Inserm pourrait-il, ou doit-il, avoir un rôle de pilotage en matière de recherche biomédicale ? Vous avez davantage parlé d'innovation que de recherche fondamentale. Pourriez-vous développer ?

La crise sanitaire a aussi révélé des tensions entre les CHU et l'Inserm, celui-ci ayant pris des initiatives nationales sur les essais thérapeutiques, les grandes cohortes, etc. Comment comptez-vous améliorer la collaboration entre l'Inserm et le secteur hospitalier ? *Quid* aussi des associations de patients ?

Comment abordez-vous la question des relations entre les organismes de recherche et les universités, qui constitue un sujet important à l'agenda de la ministre ? La gestion des UMR doit-elle, selon vous, évoluer ?

M. Didier Samuel. – En ce qui concerne l'état de la recherche biomédicale en France, vous avez noté que nous dressons, avec Alain Fischer, des constats assez proches. On a assisté à un désinvestissement dans le domaine de la recherche en biologie-santé pendant une quinzaine d'années. La loi de programmation de la recherche pour les années 2021-2030 marque une nouvelle impulsion. J'étais d'ailleurs favorable à réduire l'horizon de 10 à 7 ans, afin de rattraper le retard plus vite. L'effort prévu n'est pas suffisant, même si ce texte traduit un réenclenchement de la marche en avant attendu depuis bien longtemps dans ce domaine. Le financement de l'Inserm augmentera pour la première fois. Son budget a stagné pendant dix ans, ce qui signifie en fait qu'il a diminué en termes réels, et cela s'est traduit dans les unités de recherche par une baisse du nombre d'ingénieurs et de techniciens. On a fait reposer davantage la recherche sur les doctorants et on a beaucoup moins de techniciens et d'ingénieurs.

J'ai été membre d'une commission scientifique spécialisée pendant cinq ans à l'Inserm. J'ai été choqué de constater que nous recrutons des jeunes, qui avaient déjà une trentaine d'années, qui avaient fait une thèse de doctorat, un « post-doc », travaillé souvent plusieurs années à l'étranger, qui avaient déjà à leur crédit plusieurs publications scientifiques importantes, etc., par le biais de concours très sélectifs, puisque il y a souvent dix candidats pour un poste, à des salaires pas tout à fait au niveau des attentes... Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions que les meilleurs partent. Il est essentiel de revaloriser les carrières, et de réinvestir, car nous avons décroché par rapport à nos voisins comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, et même l'Espagne ou l'Italie. Nous sommes encore compétitifs, mais il est temps de réenclencher la marche en avant.

Pour la première fois, nous disposons de chaires de professeur junior. L'Inserm en a une petite dizaine. Nous pourrions recruter aussi 180 équivalents temps plein (ETP) en cinq ans, ce n'est pas beaucoup, mais il s'agit d'un progrès. J'espère pouvoir convaincre le Gouvernement d'amplifier cet effort.

Le plan Innovation Santé 2030, annoncé par le Président de la République, ne concerne certes pas la recherche pure en tant que telle, mais il met l'accent sur l'innovation, et voilà longtemps qu'on attendait cela.

Quant au manque de stratégie nationale, au déficit de gouvernance pendant la crise de la covid...

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Je ne voulais absolument pas incriminer l'Inserm ni votre prédécesseur !

M. Didier Samuel. – ...il est vrai sans doute que nous aurions pu faire mieux, mais il faut reconnaître que nous n'étions pas prêts à affronter une pandémie de ce type, ni sur le plan de la recherche, ni sur le plan organisationnel. Nous avons raté le virage des technologies à ARN messenger et nous n'avons pas été en mesure de concevoir des vaccins de ce type, mais on a aussi mis du temps à concevoir des vaccins classiques. Nous avons eu des retards à tous les niveaux : pour le séquençage du virus, la mise en place des tests, etc. Si je suis nommé président, je souhaite que l'Inserm soit en première ligne en matière de lutte sanitaire. C'est aussi le rôle de l'ANRS Maladies infectieuses émergentes d'être réactive, d'agir sur le plan de la prévention et d'élaborer une stratégie de réponse en cas de crise sanitaire.

La recherche fondamentale est très importante. On ne peut pas lutter contre la covid si nous ne sommes pas capables de séquencer le virus. Il est difficile de développer des traitements ciblés si l'on ne sait pas comment le virus rentre dans les cellules, ni comment la protéine Spike interagit avec les récepteurs cellulaires. De même, il est difficile de fabriquer des vaccins à ARN messenger si l'on n'a pas travaillé pendant des années en amont sur les technologies ARN, ni appris à couper l'ADN et à l'incorporer dans des couches de nanolipides. Ce n'est pas parce que je suis un clinicien que je ne crois pas à la recherche fondamentale.

Vous avez aussi évoqué des tensions entre les CHU et l'Inserm. Je pense que le choix de proposer la candidature à la présidence de l'Inserm d'un hospitalo-universitaire, qui a essayé, au CNCR, de rapprocher les CHU, les universités, l'Inserm, etc., est aussi un signe. Si chacun continue à mener sa stratégie de son côté, cela ne peut pas fonctionner. J'ai toujours cherché à fédérer dans toutes mes actions, et je continuerai à le faire si je suis nommé, avec l'espoir de faire avancer les dossiers dans le bon sens et ensemble.

J'ai oublié, en effet – erreur de ma part –, d'évoquer les associations de patients. J'ai travaillé pendant 10 ans à l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales, avant la création de l'ANRS Maladies infectieuses émergentes. J'ai constaté que les associations de patients participaient activement aux décisions sur la mise en place des protocoles de recherche, formulaient toujours des propositions sur les protocoles de soins, la protection des patients, l'éthique de la recherche, etc.

La question des relations entre les UMR et les universités figure dans la lettre de mission du professeur Gillet. Beaucoup a déjà été fait. Je pense par exemple aux programmes d'investissements d'avenir (PIA) : la création des instituts hospitalo-universitaires et la mise en place de plans de recherches hospitalo-universitaires en santé (RHU) ont rapproché l'Inserm et le CNRS des universités. Les plans quinquennaux sont aussi maintenant conçus en cotutelle avec les universités. Le rôle de ces dernières au niveau local s'est renforcé, certaines ont un niveau très élevé en recherche et ont la volonté de s'impliquer dans la politique de site. Nous devons travailler ensemble, avec les universités et avec les hôpitaux, pour construire un triangle efficace.

M. Pierre Ouzoulias. – Monsieur Samuel, j'examine votre candidature avec une immense bienveillance, compte tenu de votre profil et de votre parcours exceptionnel, mais je m'interroge sur ses conditions d'examen. J'aurais en effet voulu savoir pourquoi M. Bloch, candidat à sa propre succession, n'est pas devant nous aujourd'hui et pourquoi il aurait failli.

Lui reproche-t-on d'avoir dénoncé publiquement les difficultés de l'Inserm ? Si c'est le cas, notons que, tout comme nous, vous les déplorez également. Du reste, le Sénat, après avoir longuement étudié cette question, en a conclu que c'était non pas M. Bloch, mais l'incurie des gouvernements successifs et leur incapacité à définir une vraie politique de la recherche en santé qui avaient conduit à cette situation.

Pour quelles raisons M. Bloch aurait-il été dans l'incapacité de défendre le programme que vous venez de nous présenter ? Il semblerait, d'après ce que j'ai compris, que son projet soit similaire au vôtre : donner plus de moyens de l'Inserm et en renforcer le rôle, augmenter le nombre de CDI, etc.

Je n'ignore pas la lettre de l'article 13 de la Constitution et celle de la loi organique, qui disposent que le Président de la République désigne un candidat avant que le

Parlement ne se prononce, mais peut-être aurions-nous pu organiser un débat contradictoire qui nous aurait permis de comprendre la différence entre vos deux programmes.

Dans notre pays, la recherche en santé se caractérise par une organisation en millefeuille. Il aurait été de bonne politique de réfléchir à une évolution de cette structuration, d'en tirer des stratégies publiques claires et de trouver le candidat approprié pour mettre en œuvre ces politiques.

Je suis aujourd'hui très embarrassé pour émettre un avis sur votre candidature.

M. Yan Chantrel. – Vous avez déjà évoqué le silence de l'Inserm durant la pandémie. Il faut reconnaître que toute la responsabilité n'en incombe pas à cet organisme, puisqu'il a été écarté par le Président de la République au travers de la mise en place d'un comité scientifique. Quoi qu'il en soit, il est primordial que l'Inserm puisse désormais exercer ses missions de conseil du Gouvernement, d'aiguillon de la recherche et d'information du public. Il s'agit d'un préalable essentiel.

La ministre de l'enseignement supérieur a clairement fait part de son souhait de redéfinir les relations entre l'Inserm, le CNRS et les universités ; l'Inserm, comme le CNRS, pourrait perdre son rôle d'opérateur et d'acteur stratégique de la recherche pour devenir, dans un premier temps, une agence de gestion des personnels et des ressources. À terme, les budgets de la recherche pourraient donc être confiés à l'Agence nationale de la recherche, et les salariés de l'Inserm devenir un vivier d'enseignants fort utile pour les universités, auxquelles ils seraient rattachés. Est-ce ainsi que vous envisagez les choses ? Quelles sont, selon vous, les perspectives de l'Inserm et comment évolueront ses relations avec les universités ?

M. Stéphane Piednoir. – Permettez-moi tout d'abord, monsieur Samuel, de vous saluer pour l'ensemble de votre carrière et les compétences non négligeables dont vous disposez pour exercer la fonction que vous convoitez.

Sur le fond, plusieurs questions se posent.

Êtes-vous favorable à une hausse du nombre de postes attribués au titre des chaires de professeur junior (CPJ) ? Combien de postes serait-il nécessaire de créer au sein de l'Inserm *via* cette procédure ?

Vous avez évoqué le rôle que joue l'Inserm en matière d'alerte à la fois auprès de la communauté scientifique et du grand public. Que pensez-vous de ces éminents chercheurs qui ont pris la parole, en particulier sur les plateaux de télévision, au cours de la crise de la covid ? Considérez-vous que l'intégrité scientifique et l'obligation de réserve priment, notamment sur des sujets dont les contours sont encore mal connus – je pense aux essais thérapeutiques ?

En tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission « Enseignement supérieur », je suis bien placé pour savoir que le partenariat entre les centres de recherche et l'université pourrait s'améliorer. Ces acteurs majeurs du monde de la recherche connaissent mal les travaux conduits par les uns et les autres : que pourrait-on faire pour remédier à cette difficulté ?

Pour terminer, je serai quelque peu impertinent : quelle est la durée exacte du mandat auquel vous postulez ?

Mme Annick Billon. – Je vous remercie, monsieur Samuel, pour avoir exposé en détail un parcours et une expertise qui légitiment votre candidature, même si je partage les réserves émises par notre collègue Pierre Ouzoulias.

Envisagez-vous de conduire et de développer des recherches « genrées » ? Pour prendre cet exemple, la délégation sénatoriale aux droits des femmes, que je préside, a engagé une réflexion sur la santé des femmes au travail et, hélas, constaté que nous ne disposions que de très peu de données sur le sujet. Ce type d'études ne serait dans ce cas, comme dans d'autres, pas inutile.

Selon vous, dans quelle mesure le plan Innovation Santé 2030 permettra-t-il d'améliorer la situation de la santé et de la recherche en France ? Nous aurait-il aidés à mieux gérer la pandémie ?

Vous avez sous-entendu que vous souhaiteriez mettre en place une nouvelle stratégie pour pallier les dysfonctionnements enregistrés au niveau des CHU. Pourriez-vous nous fournir une cartographie de ces dysfonctionnements, site par site ?

Enfin, à mon tour d'être impertinente : vous avez émis le vœu d'attirer des chercheurs à l'échelon mondial, mais il faudrait déjà réussir à retenir ceux qui travaillent en France !

Mme Sylvie Robert. – Nos questions sur la durée de votre mandat, monsieur Samuel, témoignent de l'importance que nous accordons, dans cette commission, à de telles auditions. La vôtre est d'autant plus importante que les réponses que vous apportez à nos questions vous engagent.

Ma question est simple : partagez-vous le constat de la Cour des Comptes, qui estime que l'Inserm exerce trop d'activités et qui lui recommande de se concentrer sur ses domaines d'excellence ? Feriez-vous vôtres ces recommandations et quelles seraient vos priorités à la tête de l'Inserm ?

Mme Sonia de La Provôté. – Je rejoins mes collègues sur le contexte particulier qui a conduit à examiner votre candidature aujourd'hui.

On observe aujourd'hui une hyperconcentration de la recherche hospitalière, ainsi qu'une concentration des moyens consacrés à l'innovation sur l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP). Êtes-vous favorable à une meilleure territorialisation de la recherche dans notre pays ? Est-ce un sujet de préoccupation pour vous ?

Durant la pandémie, nous avons rencontré d'immenses difficultés pour créer une cohorte de suivi digne de ce nom au niveau national. L'Inserm a un véritable travail à conduire à cet égard : selon vous, comment pourrait-on améliorer les choses et empêcher que seuls les principaux CHU soient en mesure de mettre en place des cohortes exploitables ?

Chacun sait que l'Inserm comporte une dimension européenne, puisqu'il coordonne une partie des travaux menés dans le cadre du consortium EU Response (*European Research and Preparedness Network for Pandemics and Emerging Infectious Diseases*) : où en est l'Institut de sa réflexion sur la nécessité d'organiser et de restructurer le secteur de la recherche au niveau européen ?

Enfin, en tant que futur ancien président de la conférence des doyens des facultés de médecine, monsieur Samuel, j'aimerais savoir si vous comptez laisser une feuille de route à votre successeur.

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez insisté dans votre présentation liminaire sur la nécessité de définir des axes stratégiques sur un plan national : qui doit fixer ce cap selon vous ? Est-ce au ministère ou aux principaux organismes de recherche de le faire ?

M. Didier Samuel. – La durée du mandat d'un président de l'Inserm est de quatre ans : j'espère bien exercer cette fonction le plus longtemps possible, même si je ne maîtrise évidemment pas l'ensemble des paramètres. Je compte faire le maximum dans le temps qui me sera imparti.

Concernant les conditions de ma candidature, je tiens à préciser que j'entretiens de bons rapports avec Gilles Bloch, et que je ne me suis pas présenté contre lui, mais parce que j'ai une vision de l'Inserm différente de la sienne, un profil différent du sien, qui m'a notamment permis de m'investir longtemps dans le monde hospitalier, ce qui me semble constituer un atout si vous acceptiez de me confier la présidence de l'Inserm.

Je ne sais pas si le programme que je viens de vous présenter est différent de celui qu'il aurait détaillé si vous l'aviez reçu, mais je tiens à dire que j'ai été désigné à l'issue d'une compétition qui, je l'espère, a été saine. Un jury international a entendu les différents candidats à ce poste avant de proposer deux noms, celui de Gilles Bloch et le mien, noms qu'il a ultérieurement soumis aux ministres de tutelle. Ceux-ci nous ont auditionnés avant que la Première ministre et le Président de la République ne fassent leur choix.

Monsieur Chantrel, je regrette tout comme vous que l'Inserm ait été écarté au cours de la pandémie : il aurait effectivement dû être au premier plan de la lutte contre la covid-19.

S'agissant du positionnement de l'Inserm au sein du monde de la recherche, permettez-moi de m'exprimer franchement : je ne compte pas déconstruire l'Inserm. J'ai créé puis dirigé une unité de l'Institut pendant dix-sept ans, travaillé dans différentes commissions au sein de cet organisme. Je crois à la force de l'Inserm – il ne doit y avoir aucune ambiguïté à ce sujet – et je ne veux absolument pas qu'il devienne une agence gestionnaire de moyens. L'Inserm doit rester un opérateur pilote et développer une stratégie nationale.

J'ai l'habitude de m'exprimer avec franchise : j'ai clairement dit qu'il existait un sous-investissement dans le domaine de la recherche et que je regrettais à la fois ce qu'il faut bien appeler une dévalorisation des chercheurs et le fait que les CHU n'avaient plus le temps de se consacrer à la recherche. Je le répéterai à mes autorités de tutelle, si vous me désignez pour exercer cette présidence, et entend bien agir pour pallier ces difficultés.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur les relations entre les organismes nationaux de recherche (ONR) et les universités, ainsi que sur la territorialisation de la politique à mener.

Je suis actuellement doyen de la faculté de médecine Paris-Saclay, pôle universitaire auquel j'ai cru et que j'ai soutenu dès l'origine, considérant que le rapprochement entre l'université Paris-Sud et, d'une part, les grandes écoles et les différents

ONR, d'autre part, les différentes composantes de l'université et les autres universités, était une force.

Aujourd'hui, Paris-Saclay a mis en place une quinzaine de *graduate schools*, dont quatre concernent la faculté de médecine que je dirige, ce qui a largement contribué au développement de la recherche transdisciplinaire : on observe ainsi un rapprochement entre la médecine et certaines disciplines comme les mathématiques, l'intelligence artificielle, la biostatistique ou la bioinformatique ; il n'est pas rare aujourd'hui de voir des mathématiciens ou des ingénieurs – issus de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) ou de Supelec par exemple – proposer leurs projets à des chercheurs en médecine. L'avenir de la recherche s'inscrit dans ce partenariat entre acteurs, ONR, universités et hôpitaux.

Les universités, quelles que soient leurs forces, ont tendance à protéger et à privilégier le développement de leur site, et manquent d'une vision nationale. Or il est important que notre pays bénéficie d'une stratégie globale. Il est également primordial que nous soyons capables d'analyser les forces et les faiblesses de chaque site – je me déplacerai sur le terrain pour mener cette étude.

S'agissant de la prépondérance de l'AP-HP et de l'Île-de-France dans le domaine hospitalier, permettez-moi de vous faire remarquer que les capacités en recherche des établissements franciliens sont certes les plus importantes, mais qu'il existe d'autres CHU d'une taille loin d'être modeste sur le reste du territoire. Il faudra certainement encourager le travail en réseau de l'ensemble des établissements pour aboutir à une recherche de meilleure qualité. Une partie de ma mission pourrait consister à conseiller les dirigeants des différents CHU sur les stratégies à suivre.

Sur un plan national, il convient de définir des axes stratégiques clairs et de continuer à renforcer nos domaines d'excellence. Pour autant, il nous faut être capable de détecter les forces émergentes et novatrices et les aider à mener à bien leurs projets.

M. Piednoir m'a interrogé sur le volume de CPJ dont il serait souhaitable que l'Inserm dispose. Je considère que les dix postes qui lui sont attribués aujourd'hui ne suffisent pas ; en outre, l'Institut devrait davantage se coordonner avec les universités, car il arrive que celles-ci le concurrencent pour certains postes. J'ai soutenu la mise en place de ces chaires, véritable interface entre les deux univers que sont l'université et le monde de la recherche, car elles créent de l'emploi et entraînent une hausse du nombre des chercheurs en France.

Plusieurs questions ont porté sur la communication que l'on devrait mettre en place vis-à-vis du grand public.

Lors de la pandémie, l'hypermédiatisation des questions de santé a conduit au dérapage de scientifiques pourtant très brillants. J'ai d'ailleurs coutume de dire que la crise de la covid-19 a rendu fous certains chercheurs. Ce n'est certes pas un phénomène inédit, puisque ce fut aussi le cas il y a quelques années lors de la découverte du VIH, mais de tels dérapages sont inacceptables : il ne faudrait pas que la soif de pouvoir se substitue à la rigueur scientifique.

Nous devons nous aussi améliorer la communication envers le public, car certaines personnes croient à des thèses particulières sur les vaccins. Cela me rappelle les années 1990 : le vaccin contre l'hépatite B était accusé de transmettre la sclérose en plaques.

Certes, ceux-ci entraînent parfois des effets secondaires, mais il convient d'évaluer la balance entre les bénéfiques et les risques. Les réseaux sociaux ne nous facilitent pas les choses : nous devons respecter notre intégrité scientifique pour répondre à ce phénomène.

La recherche genrée est un point très important. Nous devons étudier l'impact de l'environnement sur la santé des Français. Les femmes sont ainsi plus exposées aux risques cardiovasculaires et aux infarctus du myocarde. Je veillerai à ce que l'Inserm travaille sur cette question.

Lorsque le Président de la République a lancé le plan Innovation Santé 2030, j'imagine qu'il avait en tête le modèle de la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda) américaine. Or les moyens dont dispose la France sont moins importants que ceux des États-Unis : M. Bancel a obtenu plus de 500 millions d'euros en une journée pour accélérer le développement du vaccin Moderna. C'est pourquoi une réflexion s'impose au niveau européen. Réfléchissons à la prévention des maladies émergentes et soyons capables de mobiliser : c'est le rôle du président de l'Inserm de stimuler les gouvernants.

Il est possible d'établir une cartographie site par site pour les CHU. Travaillons avec eux pour les aider à définir une stratégie. Leur taille est variable et chacun ne pourra pas tout faire. Les projets qui seront auditionnés la semaine prochaine au titre des IHU sont de grande qualité. Tous ne dépendent pas de l'AP-HP.

Comment attirer et conserver des chercheurs au niveau mondial ? Bien sûr, on ne peut que regretter le départ de Mme Charpentier ou de M. Bancel. Nous devons garder nos chercheurs, valoriser leur carrière et leur offrir de bonnes conditions de travail. Nous devons améliorer les rémunérations, mais nous ne pourrons pas toujours être compétitifs.

Il n'est pas facile de construire des cohortes. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) en a créé certaines, mais nous aurions dû nous montrer plus réactifs pour former une cohorte de lutte contre la covid-19. Il faut du temps pour qu'une cohorte soit efficace – entre 10 et 20 ans.

Les essais Discovery ont été créés *ex abrupto* ; nous avons affronté de nombreux obstacles. Il n'est pas facile d'organiser des essais européens académiques et multicentriques. La coordination entre les États européens est difficile ; les industriels s'en sortent mieux.

Si vous m'accordez votre confiance, j'abandonnerai mes fonctions de président de la conférence des doyens.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie.

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. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Inserm

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons achevé l'audition de M. Didier Samuel, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président de l'Inserm.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition de nomination.

Le vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Le dépouillement aura lieu à 12 heures 15, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Il est procédé au vote.

Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Inserm

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, simultanément à celui de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale.

M. Laurent Lafon, président. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 16

Bulletins blancs : 0

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 16

Pour : 2

Contre : 14

La commission donne un avis défavorable à la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Didier Samuel aux fonctions de président de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 25 janvier 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, Albéric de Montgolfier nous présente ce matin le rapport, réalisé avec Jean-François Husson qui ne peut être parmi nous aujourd’hui, sur la proposition de loi n° 586 (2021-2022) tendant à renforcer la protection des épargnants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je m’exprimerai également au nom de Jean-François Husson.

Nous poursuivons notre « marathon » engagé en 2020 sur le thème de la protection des épargnants. Les dispositions de la présente proposition de loi (PPL) sont en effet directement tirées des douze recommandations de niveau législatif de notre rapport d’information du mois d’octobre 2021.

Vous vous rappelez sans doute les constats que nous avons énoncés lors de sa présentation. Le marché de l’épargne français est certes dynamique, mais il se distingue aussi par la prédominance du modèle historique de la « bancassurance », ce qui nuit à la concurrence, et par des frais dans la moyenne haute européenne. Ces constats sont d’autant plus d’actualité que l’inflation a atteint 5,2 % en moyenne en 2022, devenant un facteur supplémentaire d’érosion de l’épargne des Français. J’ajoute qu’il existe également de nouveaux canaux de distribution, par internet, et que de nouveaux acteurs apparaissent. Ces derniers pourraient être amenés à remettre en cause le modèle français de la bancassurance.

Comment faire, dès lors, pour mieux protéger les épargnants ? La proposition de loi répond à cet objectif au travers de douze articles, regroupés dans quatre chapitres. Le premier porte sur l’encadrement plus strict de certaines catégories de commissions, avec même la suppression des commissions de mouvement. Le deuxième chapitre entend permettre aux épargnants de pouvoir faire un choix plus éclairé dans la sélection de leurs produits. Le troisième chapitre comprend cinq dispositions destinées à lever les contraintes sur les produits d’épargne et à stimuler la concurrence, tandis que le dernier regroupe les dispositifs de nature à permettre de mieux encadrer les acteurs du marché de l’épargne.

Je vous propose de parcourir ces dispositions, en vous présentant au fur et à mesure nos amendements. Vous avez dû voir que nous en proposons un certain nombre sur les articles initiaux, qui seraient tous modifiés sauf un, ainsi que des dispositifs complémentaires. Ces aménagements résultent des importants travaux que nous avons menés depuis le début de l’année, avec quatorze auditions et trois contributions écrites reçues.

Je commencerai par les frais. Sans revenir sur l’ensemble des calculs et simulations que nous avons réalisés dans le cadre du rapport d’information, rappelons

simplement que la part de la performance captée par les frais est de plus en plus élevée à long terme, au détriment des épargnants. Je citerai un chiffre : à dix ans 17 % de la performance est captée par les frais et à quarante ans 57 %.

Le niveau, la composition et la transparence des frais ont donc constitué l'une de nos principales préoccupations. Même si beaucoup de règles sont fixées au niveau européen, deux articles de la PPL viennent soutenir un meilleur encadrement des frais.

L'article 1^{er} interdit ainsi les commissions de mouvement. Les épargnants doivent en effet s'en acquitter, en plus des frais de transaction, et subissent ainsi une double charge. Elles portent également un risque inhérent de conflits d'intérêts : les gestionnaires sont incités à faire tourner le portefeuille, sans que cela soit uniquement pour le bénéfice de l'épargnant. Elles sont surtout une incongruité française et nous nous félicitons que l'Autorité des marchés financiers (AMF) ait modifié son règlement général pour les interdire à compter du 1^{er} janvier 2026 depuis le dépôt de notre texte, qui a indubitablement servi de levier de négociation supplémentaire.

Nous vous proposons un amendement qui vise simplement à aligner les dispositions de l'article 1^{er} avec celles du règlement de l'AMF. Deux exceptions sont prévues, pour les véhicules immobiliers et de capital-investissement, les portefeuilles étant beaucoup plus stables. Nous avons fait le choix de laisser le dispositif dans la proposition de loi à ce stade.

L'article 2 prévoit quant à lui d'introduire une définition de l'arbitrage et du mandat d'arbitrage dans le code des assurances. Pourquoi prévoir cet article d'apparence si technique ? Deux justifications très simples : il faut opérer un rapprochement réglementaire entre les produits assurantiels et les produits financiers, d'une part, et mettre un terme aux pratiques professionnelles hétérogènes, d'autre part.

Nous vous proposons une réécriture globale de l'article pour nous assurer de sa conformité au droit européen et pour supprimer, là aussi, la perception de commissions de mouvement par les mandataires. Pour laisser le temps aux acteurs de se conformer à ces nouvelles exigences, nous proposons aussi de différer d'un an l'entrée en vigueur de l'article 2.

Sur les frais, nous avons deux moyens d'agir. Le premier, nous venons d'en parler, c'est celui d'interdire ceux qui nous paraissent inopportuns ou redondants. Si c'est possible sur les commissions de mouvement, qui constituent une spécificité française, c'est plus difficile sur d'autres – il nous faut respecter le cadre européen et la liberté économique des acteurs. Le deuxième moyen d'action, indirect, mais aussi très efficace, c'est de garantir les conditions d'un choix éclairé pour les épargnants.

En assurant une transparence accrue sur la performance nette des produits, en tenant compte de tous les frais, les épargnants seront en mesure de choisir les produits les plus rentables et adaptés à leurs besoins. L'affichage de leur coût complet doit conduire à stimuler la concurrence entre les acteurs et exercer une pression à la baisse sur les frais. Il existe certes aujourd'hui un certain nombre de comparateurs, mais il reste néanmoins très difficile de parvenir à une réelle transparence en ce qui concerne l'ensemble des frais : à la souscription, à la sortie, en cours de vie du produit, etc.

L'article 3 impose tout d'abord aux distributeurs d'assurance vie et aux gestionnaires de plans d'épargne retraite (PER) de présenter, lors de la souscription d'un contrat ou d'un plan, les fonds indiciels cotés disponibles. Pourquoi ces produits en particulier ? Parce que ces fonds, le plus souvent en gestion passive, présentent un niveau de frais généralement inférieur aux fonds en gestion active, pour une performance nette en moyenne égale ou supérieure. Or, d'après les informations que nous avons recueillies, ces fonds ne sont quasiment jamais proposés à la souscription, trop peu rentables pour les distributeurs et les conseillers.

Leur présentation pourrait donc entretenir une saine compétition et il est vraiment temps que les distributeurs se saisissent du sujet. Ils prennent le risque sinon d'être dépassés par les nouveaux acteurs qui proposent des fonds indiciels cotés avec une souscription sur internet. S'ils ne sont pas capables de s'adapter, ces acteurs risquent de prendre une part significative du marché. Je ne suis pas sûr que ce soit mieux pour les épargnants et je préférerais que les distributeurs « traditionnels », qui ont la confiance des épargnants, s'emparent du sujet.

Toutefois, pour laisser le temps aux intermédiaires de s'adapter à cette obligation de présentation et pour encourager au développement de fonds indiciels, nous proposons de décaler l'entrée en vigueur de l'article, ainsi que des ajustements techniques.

L'article 4, pour lequel nous proposons également un certain nombre d'améliorations par l'amendement que nous présentons, porte quant à lui une importante avancée dont nous pouvons tous nous féliciter. Il permet de remédier à un obstacle connu de longue date, à savoir l'impossibilité de disposer d'une information claire sur les frais totaux des produits. Ce sera désormais possible, sous l'égide du comité consultatif du secteur financier (CCSF).

Dans un format qui rappelle celui de l'Observatoire des tarifs bancaires, le CCSF sera chargé de suivre les pratiques tarifaires de l'assurance vie et des plans d'épargne en actions (PEA). Par ailleurs, les informations transmises ne se baseront plus seulement sur la performance annuelle, mais sur la performance pluriannuelle des produits. Cet article constitue une véritable avancée, avec un classement des unités de compte par ordre décroissant de performance nette.

Au sein du chapitre III de la PPL, relatif au développement et à l'adaptation des produits d'épargne, des articles lèvent les contraintes pesant sur certains produits d'épargne tandis que d'autres tendent à encourager une véritable concurrence sur le marché de l'épargne.

Concernant les premiers, l'article 5 propose un « droit à l'erreur » sur le PEA, avec la possibilité pour l'épargnant de ne pas perdre l'avantage fiscal s'il corrige son erreur, par exemple l'achat de titres inéligibles au PEA. Je précise tout de suite que si nous proposons un ajustement technique, ce dispositif peut encore être amélioré pour être encore plus performant et éviter tout risque d'optimisation fiscale.

En complément, l'amendement COM-15 vise à introduire un article additionnel permettant de légèrement assouplir le champ des titres éligibles au PEA pour favoriser l'accessibilité des produits du capital-risque, encore trop méconnus.

Sur le développement du capital-investissement, il vous est en revanche proposé de supprimer l'article 6. Cet article porte sur le dispositif Madelin, dont nous avons eu l'occasion de débattre très récemment dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Nous préférons attendre les résultats de l'évaluation de cette dépense fiscale avant de nous prononcer, d'autant que ce ne serait finalement, d'après nos derniers travaux, pas nécessairement le canal à privilégier pour favoriser l'accessibilité du capital-investissement aux particuliers.

Concernant l'encouragement de la concurrence sur le marché de l'épargne, j'en viens au sujet le plus épineux, celui qui nous a valu d'intenses échanges et débats avec l'ensemble des personnes auditionnées, l'article 7 et la transférabilité des contrats d'assurance vie. Il comporte deux volets : la transférabilité interne, d'une part, et à la transférabilité externe, d'autre part.

Il s'agit d'abord de lever les obstacles au développement de la transférabilité interne, que l'assuré pourra demander à tout moment à l'assureur ou à l'intermédiaire, lequel sera tenu de réaliser le transfert dans les deux mois. Un amendement sur cet article consacre un droit au transfert interne, sans possibilité pour les assureurs de s'y opposer, tout en limitant les frais pouvant être imposés lors de cette opération.

S'agissant du second volet, l'article 7 autorise le transfert externe des contrats d'assurance vie avec portabilité de l'antériorité fiscale. Des situations aberrantes ont été évoquées lors de l'examen du projet de loi de finances ; je pense à la fermeture des comptes clients d'ING et à leur transfert chez Boursorama, sans que le souscripteur ait eu son mot à dire. Le transfert externe est possible en matière d'assurance dommages, d'assurance emprunteur, d'assurance véhicule, on peut même changer de banque, mais curieusement on ne peut pas changer de contrats d'assurance vie sans devoir procéder à un rachat, alors même que l'on a respecté huit ans d'engagement.

Sans nier les risques évoqués par plusieurs acteurs, il convient d'avoir une vision nuancée des effets attendus de cette mesure : elle ne porterait que sur les contrats de plus de huit ans et elle pourrait améliorer la qualité des conseils prodigués aux épargnants, qui auraient d'autant moins de raisons de quitter leur assureur. Les assureurs pourraient également trouver des moyens de fidéliser leurs clients *via* la mise en place de bonus, par exemple. Notre objectif, ici, est simple : éviter aux épargnants d'être captifs et susciter une plus grande concurrence, ce qui encouragerait, en amont, des pratiques de conseil plus actives et plus adaptées aux besoins des épargnants de la part des assureurs. Il vous sera d'ailleurs proposé de préciser qu'en cas de rachat du contrat, l'assureur peut proposer à l'assuré des options de transfert interne.

Pour conclure, sans renforcement de la transférabilité externe, nous n'aboutirions qu'à une transférabilité interne boiteuse et, si vous me permettez de filer la métaphore, je dirai que seule leur conjonction permettra à la liberté de choix de l'épargnant de s'exercer pleinement et de « marcher sur ses deux jambes ».

Par ailleurs, nous proposons deux amendements portant articles additionnels après l'article 7. L'amendement COM-19 institue un devoir de conseil dans la durée pour les intermédiaires et les assureurs, qui devront à chaque opération significative de l'épargnant, refaire un point détaillé avec lui. L'amendement COM-20 prévoit expressément une obligation de respect des engagements contractuels en cours d'exécution du contrat.

Pour les deux derniers articles de ce chapitre III, nous abordons le sujet des plans d'épargne retraite, d'autant plus sensible dans le contexte de la réforme présentée par le Gouvernement.

L'article 8 proroge jusqu'en 2026 l'incitation fiscale mise en place pour encourager le transfert de l'épargne investie dans un contrat d'assurance vie vers un PER.

L'article 9 confie à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) la gestion d'un fonds de fonds indiciels cotés, qui serait ensuite distribué dans les PER. Il s'agit de proposer un produit peu chargé en frais au bénéfice des épargnants cherchant à préparer leur retraite. Appuyée sur l'obligation de présentation prévue à l'article 3, la création de ce fonds – que nous vous proposons de reporter à 2025 – stimulerait le déploiement d'une réelle offre de supports d'investissement reposant sur la gestion passive.

J'en termine par le chapitre IV, qui contient les dispositions visant à mieux encadrer les acteurs et les intermédiaires sur le marché de l'épargne.

L'article 10 visait initialement à confier à l'organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (Orias) le contrôle de l'honorabilité des dirigeants et des salariés des intermédiaires immatriculés auprès de ce registre. Certains d'entre vous s'en souviendront, c'est ce que le Sénat avait proposé dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Au final, cette proposition n'avait pas été retenue dans le cadre de la commission mixte paritaire. Depuis le 1^{er} avril 2022, il revient ainsi aux associations professionnelles agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de contrôler l'honorabilité des salariés des intermédiaires. Les auditions que nous avons menées nous ont convaincus que nous ne devrions pas tout de suite envisager de confier ce contrôle à l'Orias, qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer sa mission. Nous vous proposons donc de supprimer cet article.

Il n'en reste pas moins que ce modèle, qui s'inspire de la co-régulation mise en place pour les conseillers en investissements financiers, n'est pas optimal et suscite des interrogations, sur un risque de complaisance par exemple. Pour qu'il fonctionne bien, les associations professionnelles doivent être régulièrement contrôlées par l'ACPR.

Sur l'article 11, il nous semble que nous sommes parvenus, après les auditions et par l'amendement que nous vous proposons, à un compromis acceptable sur un sujet majeur, celui de l'encadrement des investissements défiscalisés dans le secteur du logement locatif. Vous avez tous comme moi reçu des offres pas toujours très sérieuses pour investir dans des villes ou des quartiers qui vous sont inconnus, mais avec des promesses de rendement absolument extraordinaires. Ces dispositifs, très coûteux sur le plan fiscal, sont par ailleurs très chargés en frais, les acheteurs étant en quelque sorte aveuglés par l'avantage fiscal. On leur vend en effet d'abord une réduction d'impôt avant de leur vendre un investissement immobilier. Ces frais monstrueux sont désormais encadrés grâce au vote d'un article en loi de finances, inséré à l'initiative de notre commission lorsque j'étais rapporteur général. Il nous faut aller plus loin et réguler également la publicité, parfois quasiment mensongère. Un investissement sans risque, par exemple, est une utopie. Par ailleurs, aucun rendement n'est « garanti », à part le livret A.

Or des ménages peu avertis ne savent pas toujours distinguer les offres frauduleuses ou qui minorent sciemment les risques encourus. Les vendeurs se concentrent en effet sur l'avantage fiscal, sans mentionner ni le risque pour le patrimoine, si le bien n'est pas valorisé, ni le risque fiscal, en cas de reprise de l'avantage par l'administration.

Nous proposons donc un encadrement plus strict de ces offres et du travail des intermédiaires. Tout d'abord, les exigences en matière de publicité seront renforcées pour indiquer l'ensemble des risques de ces investissements. Ensuite, une notice d'information devra obligatoirement être remise à l'épargnant avant qu'il ne signe le contrat. Tout manquement sera sanctionné par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui pourront infliger des amendes administratives allant jusqu'à 375 000 euros pour une personne morale. Aujourd'hui, les contrôles actuels ne se font qu'*a posteriori*, à la suite de plaintes d'épargnants ayant acheté un logement étudiant là où il n'y a pas ou peu d'étudiants et donc sans avoir été informés de la faible demande locative.

Nous maintenons également une demande de rapport au Gouvernement, pour évaluer les moyens nécessaires à la mise en place d'un contrôle systématique des offres d'investissement défiscalisées dans le logement et des documents précontractuels. Ce contrôle constitue une étape supplémentaire, et cruciale, dans le développement d'un véritable contrôle *a priori* des offres d'investissements défiscalisés. C'est à terme le seul moyen de protéger les épargnants et de leur assurer l'information la plus transparente possible sur ces offres.

Sur un tout autre sujet, celui du financement participatif, l'article 12, tel que nous vous proposons de le modifier, vise à s'assurer que tous les acteurs du financement participatif sont bien soumis aux mêmes obligations déclaratives au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le but est de couvrir les « trous dans la raquette » et ici en particulier les acteurs intervenant dans des projets de financement participatif portant sur des parts sociales.

Enfin, nous vous proposons d'ajouter cinq articles additionnels, qui répondent tous à un même objectif : donner leur pleine effectivité aux décisions, prérogatives et pouvoirs de l'AMF.

L'amendement COM-25 vise à assortir les injonctions du collège des sanctions de l'AMF d'une astreinte. Le but est d'inciter les acteurs à se mettre le plus rapidement possible en conformité avec les injonctions du collège. Les manquements concernés touchent directement les épargnants puisqu'il s'agit des abus de marché, des atteintes aux intérêts des investisseurs et des manquements aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

L'amendement COM-26 clarifie les compétences de l'AMF sur les offres au public de parts sociales de sociétés commerciales. En l'état du droit, l'AMF ne peut sanctionner que les offres des sociétés anonymes. Certains l'ont bien compris et ont contourné ce contrôle en passant par une autre forme de société. Résultat, des offres trompeuses ont été proposées aux épargnants, sans possibilité aucune de les sanctionner.

L'amendement COM-27 vise à faciliter les visites domiciliaires des enquêteurs de l'AMF, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Concrètement, nous souhaitons mettre fin à quelques absurdités. Par exemple, en l'état du droit, l'officier de police judiciaire (OPJ) qui accompagne les enquêteurs doit être désigné nominativement. En conséquence, si la

date est décalée et que l'officier n'est plus disponible, il est impossible de procéder à la visite. De même, le premier juge saisi ne peut pas confier à un autre juge plus proche du lieu visité le soin d'intervenir en cas de difficulté. C'est à lui de se déplacer, même à plusieurs centaines de kilomètres et dans le cas de visites concomitantes.

L'amendement COM-28 tire les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel, qui a déclaré non conforme à la Constitution le cumul du délit d'entrave et du manquement d'entrave, sanctionné par l'AMF. Or le délit n'est quasiment jamais utilisé, avec seulement deux condamnations depuis 2009. En revanche, le manquement était fréquemment utilisé par le collège de l'AMF, dans le cadre de la lutte contre les abus d'initiés, la diffusion de fausses informations ou encore le non-respect par les prestataires de leurs obligations professionnelles.

Enfin, l'amendement COM-29 renforce le devoir de signalement des commissaires aux comptes (CAC) pour permettre à l'AMF de mieux anticiper les difficultés financières des fonds, et donc les conséquences potentiellement dommageables pour les épargnants. Les CAC ne sont aujourd'hui obligés de signaler que les faits ou les décisions de nature à entraîner l'émission de réserves ou le refus de certification des comptes. L'obligation de signalement serait étendue à l'impossibilité de certifier les comptes.

Pour conclure, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le périmètre que nous vous proposons dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi tendant à renforcer la protection des épargnants vous a été distribué.

J'espère que, comme lors de la présentation de notre rapport d'information, vous soutiendrez notre démarche qui ne fait, en protégeant les particuliers, qu'améliorer, développer et soutenir le marché de l'épargne en France.

M. Claude Raynal, président. – Je note que les rapporteurs ont déposé vingt amendements sur leur texte initial...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Oui, nous avons tenu compte des auditions !

Mme Christine Lavarde. – Je me félicite de l'examen de ce texte. Nous discutons depuis quelques années de la question de la transférabilité. Or tous ceux qui s'y opposent ont été jusqu'à présent incapables de prouver qu'il y aurait un vrai risque de déstabilisation du marché.

Le marché de l'épargne est important. Les acteurs potentiellement intéressés par la transférabilité sont plutôt les détenteurs d'une assurance vie en unités de compte. Le marché de la bancassurance évolue considérablement, avec l'émergence récente des *fintechs*. Ces acteurs, qui cherchent à aller vers des solutions plus novatrices, permettront peut-être à la place financière de Paris de garder son *leadership*.

Or l'assurance vie est le dernier secteur de notre économie aussi encadré puisque les épargnants sont liés par le premier contrat signé. Quel danger y aurait-il à leur permettre de diriger leur épargne vers de nouveaux acteurs ? Je remercie donc Albéric de Montgolfier et Jean-François Husson du travail qu'ils ont mené pour essayer de faire avancer un peu cette question.

M. Marc Laménie. – Je salue également de travail de nos deux rapporteurs. Ma question porte sur les frais et les commissions. On a beaucoup cité l'AMF : d'autres instances interviennent-elles ? Par ailleurs, avons-nous une idée du nombre d'intermédiaires dans le secteur financier et assurantiel ?

M. Claude Nougein. – L'assurance vie était un investissement très protecteur jusqu'à présent, mais c'est moins le cas aujourd'hui. De nombreux épargnants souhaitent privilégier la sécurité, notamment en vue de leur retraite. Or les banques refusent les placements à 100 % en fonds euros, arguant que la loi les obligerait à placer une partie de leurs capitaux en unités de compte. Est-ce bien le cas ? En général, l'épargne est alors placée à 60 % en fonds en euros et à 40 % en unités de compte. Compte tenu des droits d'entrée, des frais de gestion – entre 0,60 % et 0,80 % – et des faibles rendements, *quid* si l'on y ajoute les pertes sur les unités de compte puisque la bourse s'est effondrée de 10 % en 2022 ? Les épargnants modestes qui enregistrent des pertes de capital nous disent qu'ils ont été escroqués. Existe-t-il une solution ?

M. Michel Canévet. – À mon tour de féliciter nos deux rapporteurs, car ce sujet concerne tout le monde, le nombre d'épargnants étant relativement élevé dans notre pays. Force est de constater que le secteur présente effectivement une opacité totale. Je partage donc les objectifs de transparence qui ont été mis avant. Il faudrait même aller plus loin et envisager une information régulière et personnalisée tout au long de la phase d'épargne, comme cela se pratique déjà pour les comptes courants. Le rapporteur a évoqué à juste titre les difficultés de transférabilité. Par ailleurs, ne faudrait-il pas orienter davantage de capitaux vers la finance verte ? Il s'agit d'un enjeu important de transition, soyons donc proactifs !

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Le groupe Les Indépendants – République et Territoires approuve cette proposition de loi, qui, d'ailleurs, a été rédigée avant que l'inflation ne devienne si forte, ce qui en renforce encore l'intérêt.

J'ai déposé un amendement visant à empêcher l'application de frais sur les comptes des personnes défuntées. C'est une question de principe et de logique. Voilà un an, j'ai demandé à la Fédération bancaire française (FBF) ce qui justifiait l'application de frais sur des comptes qui sont, par définition, sans activité ; j'attends toujours une réponse... M. Maurey a déposé un amendement tendant à encadrer ces frais ; selon moi, il faut les interdire.

M. Pascal Savoldelli. – Ce texte est technique, mais il recèle des enjeux énormes, notamment pour le marché de l'assurance. Quels épargnants ciblez-vous au travers de cette proposition de loi ?

Le plus grand gestionnaire d'actifs du monde, BlackRock, parle d'« investissements durables ». Que désigne, selon vous, cette expression ? Ce sujet est d'importance, car BlackRock a l'intention de se substituer aux investisseurs institutionnels...

Par ailleurs, je me réjouis de l'amendement du rapporteur tendant à supprimer l'article 6, qui augmente les taux de la réduction de l'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des PME (IR-PME). Le dispositif Madelin, une niche fiscale, a déjà été renforcé dans la loi de finances pour 2023.

Enfin, sur la transférabilité interne, dont les frais demeurent trop élevés, et sur la transférabilité externe, la proposition de loi me semble encore trop timide.

M. Christian Bilhac. – Je reçois périodiquement de ma banque des documents de deux pages m’expliquant en petits caractères les frais qui s’appliquent à mon compte, et ces documents sont loin d’être clairs ; je ne voudrais donc pas que l’on remplace ce recto-verso par un document de quatre pages... On me fournit par exemple, pour mon assurance vie, la « valeur brute en cas de rachat » ou la « plus-value potentielle » ; que m’importe ! L’information doit être personnalisée et compréhensible, en fonction de l’épargnant.

M. Rémi Féraud. – L’amélioration de la protection des épargnants est importante et utile ; elle s’inscrit d’ailleurs dans la suite des travaux réalisés par notre commission sur les frais bancaires, sur la capacité d’emprunt et sur d’autres sujets.

Néanmoins, il y a également, dans la proposition de loi, des aspects fiscaux. Je remercie les rapporteurs de proposer la suppression de l’article 6 ; même si c’est dans l’attente d’un rapport sur le sujet, cela change beaucoup l’appréciation que porte sur le texte le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, qui, au stade de la commission en tout cas, s’abstiendra. Cela dit, il reste des éléments relevant non de la protection des épargnants, mais de la fiscalité ; je pense aux articles 5, 7 et 8. En particulier, l’article 8 risque de susciter, même si la proposition de loi a été rédigée bien avant la réforme des retraites, certaines interprétations politiques défavorables. Êtes-vous prêts à revenir sur cet article ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Pourrait-on préciser la forme que doit prendre l’information des investisseurs ? Les banquiers ont l’art de fournir beaucoup de documents écrits en caractères microscopiques, que le client doit signer pour indiquer qu’il a été bien informé. Pensant avoir compris, il signe le document sans le lire, mais son information est incomplète. Serait-il possible de normer dans la loi le format de l’information, afin que l’objectif d’une information claire soit atteint ?

M. Vincent Seguin. – Monsieur Bilhac, en général, les documents comptent plutôt quatre à six pages, car il faut déclarer le profil du client, le cadre d’investissement, etc. Mais si les assureurs nous font remplir tous ces documents, c’est pour respecter les normes qui leur sont imposées. Or il y a maintenant tellement d’informations à donner que personne ne les lit plus. Il faut les simplifier.

J’en viens à l’article 7, relatif à la transférabilité des contrats. Le fait de permettre la transférabilité externe des contrats représenterait une révolution. Il faut le savoir, la durée moyenne de placement des fonds euro est de douze ans, ce qui permet aux acteurs de marché de placer les capitaux à long terme. Si l’on pouvait, demain, transférer son contrat après huit ans, les assureurs devraient réviser leurs plans d’investissement afin de fixer les placements sur huit ans. Serait-ce bon pour la dette de l’État ? Je vous laisse juges...

Le PER repose, comme l’assurance vie, sur des fonds euro et des unités de compte, et, c’est vrai, il y a transférabilité entre assureurs, parce que l’on estime qu’un investisseur peut s’être trompé de gestionnaire. L’assurance vie bénéficie d’avantages fiscaux importants à partir de huit ans. Je vais ici dans le sens des rapporteurs : je vois mal pourquoi on ne pourrait pas transférer son contrat d’assurance vie au-delà de huit ou douze ans, car on peut aussi se tromper de gestionnaire d’assurance vie.

M. Arnaud Bazin. – Je partage les propos sur la lisibilité de l’information. Trop d’information tue l’information, c’est connu.

Ma première question porte sur le poids des frais dans la performance de l'épargne : 17 % de performance captée par les frais à dix ans et 57 % à quarante ans ! C'est loin d'être intuitif ! Ces données proviennent-elles de simulations ou d'une analyse rétrospective ? Comment s'expliquent-elles ?

Ma seconde question porte sur les commissions de mouvement. À l'évidence, des conflits d'intérêts peuvent se faire jour. Or, quand on interroge les institutionnels sur leurs conflits d'intérêts et quand on dit vouloir les encadrer, ils mettent en avant leur code de déontologie et leurs procédures internes. Qu'en pensent les rapporteurs ?

M. Daniel Breuiller. – La clarification de l'information et la limitation des frais me semblent indispensables ; j'adhère d'ailleurs aux propos sur les comptes des défunts.

La langue bancaire est absconse et les documents de cinq ou six pages avec de petits caractères sont rebutants. Tout ce qui m'intéresse, comme épargnant, c'est combien la banque va prendre, combien je vais toucher, à quelle échéance et si j'ai la liberté de sortir. Il faudrait une note de synthèse.

Je me réjouis aussi de la suppression de l'article 6 proposée par les rapporteurs. Je m'interroge toutefois sur l'article 8 : dans le contexte actuel, il suscitera des discussions d'une autre nature que ce que les auteurs avaient en tête.

Je suis favorable à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, mais aussi au financement participatif, qui peut financer des projets vertueux. En imposant à ces projets des exigences excessives, n'allons-nous pas complexifier à l'extrême ce type de financement ? Ne faudrait-il pas prévoir des niveaux différenciés d'exigence selon l'ampleur et la nature des projets ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les sujets abordés dans la PPL ne sont pas seulement techniques en effet ; il s'agit de l'épargne des Français. D'ailleurs, je réponds par avance à Pascal Savoldelli, cette proposition de loi vise l'épargne de tous les Français : l'encours de l'assurance vie s'élève à 1 856 milliards d'euros, pour 18 millions d'assurés et 38 millions de bénéficiaires, avec un encours moyen de 44 000 euros en 2018 ; l'encours moyen de l'épargne retraite s'élève, lui, à 12 000 euros.

Christine Lavarde, sans aucun doute, nous ne nous sommes pas faits que des amis parmi les assureurs, car ils ne sont pas favorables à la transférabilité externe des contrats. Cela dit, nous n'avons pas eu d'éléments qui nous ont vraiment convaincus sur le risque de déstabilisation que cette transférabilité représenterait.

Vincent Segouin a rappelé que la transférabilité existe pour les PER, elle existe partout ailleurs. Simplement, chose étrange, l'assurance vie est le seul investissement pour lequel on est pieds et poings liés. Plusieurs d'entre vous ont évoqué la finance verte. Il y a dix ou douze ans, ces produits n'existaient pas et, même si l'on veut orienter aujourd'hui son épargne vers l'assurance verte, on ne peut pas changer d'assureur. Ce n'est pas normal que l'on perde l'avantage fiscal quand on change de compagnie. Cet obstacle à la transférabilité externe est une incongruité, donc les assureurs devront s'adapter, sans que le marché en soit d'ailleurs bouleversé, puisqu'il faudra attendre huit ans ; c'est dans l'intérêt des épargnants.

Marc Laménie demandait qui régule ce marché. Il y a deux acteurs : l'ACPR, qui contrôle les banques et les assurances, et l'AMF pour les produits d'investissements et

financiers. Quant aux intermédiaires immatriculés auprès de l'Orias et qui commercialisent les produits, ils étaient au nombre de 71 300 fin 2021.

C'est vrai, la présentation des profils d'investisseur est décourageante ; cela procède de plusieurs exigences européennes, qui obligent à préciser si le client est un investisseur averti ou non, etc. C'est pénible pour les épargnants, je le reconnais, et cela devient illisible. En revanche, Monsieur Nougein, il n'est pas obligatoire d'investir en unités de compte. Les fonds euros sont privilégiés par les épargnants et, pendant longtemps, la performance du marché monétaire étant très faible, les assurances devaient doper leur performance avec leurs réserves, ce qui leur coûtait cher. Ils avaient alors intérêt à proposer des unités de compte, mais l'investisseur a toujours le choix.

Monsieur Canévet, effectivement, sans transférabilité des contrats, l'épargne ancienne ne peut pas vraiment s'orienter vers la finance verte. Permettre les transferts de contrats peut donc favoriser de tels produits.

Vanina Paoli-Gagin a soulevé la question des frais imposés sur les comptes des défunts ; je partage la philosophie de sa proposition, mais il faudra retravailler l'amendement, pour la séance publique.

Monsieur Savoldelli, j'ai répondu sur l'épargne ciblée. Je ne sais pas ce qu'est l'investissement durable, mais je sais en revanche que les fonds américains sont très intéressés par l'épargne française, qui est abondante. Il faudra donc que nos acteurs nationaux et européens se réveillent, sinon ils seront dépassés par les acteurs américains et les *fintechs*. Ils doivent offrir un panel plus large de produits et autoriser la transférabilité. Sans cela, les acteurs américains prendront le marché français. Dans cette perspective, nous proposons d'encadrer les frais de transfert et d'imposer un délai effectif de deux mois pour la transférabilité interne de l'assurance vie.

Christian Billhac a souligné l'importance de l'information ; notre philosophie est en effet de rendre celle-ci lisible. On souhaite connaître non sa plus-value potentielle et le détail des frais, mais le montant total de ces derniers et la performance nette. En revanche, madame Vermeillet, le contenu des documents à fournir est d'ordre réglementaire, on ne peut pas aller jusqu'à déterminer le contenu des documents ; cela figurera dans un arrêté.

C'est vrai, monsieur Féraud, notre proposition de loi fait suite à des travaux sénatoriaux portant sur les frais bancaires, les contrats d'assurance vie, les contrats bancaires en déshérence, les questionnaires de santé pour les assurances emprunteur, l'interdiction des publicités pour des placements exotiques, etc. Bref, notre commission est très soucieuse de protéger l'épargnant et ce texte y participe.

Par ailleurs, je ne tiens pas forcément à insérer des dispositions fiscales dans cette proposition de loi. Il serait en effet prématuré de rehausser le dispositif Madelin alors que nous attendons une évaluation pour le mois de septembre 2023.

Je le reconnais, l'article 8 n'est pas nécessairement au cœur du sujet, je ne fais pas de lien entre cette proposition de loi et les retraites, nous verrons avec mon co-rapporteur, le sujet pourrait aussi être traité en loi de finances. Je suis pour ma part ouvert sur cette question, d'autant que l'enjeu est minime, il s'élève à 13 millions d'euros.

Madame Vermeillet, nous voulons un comparateur aussi transparent que possible et diffusé sur internet, avec l'ensemble des frais.

Vincent Segouin a évoqué le risque systémique de la transférabilité ; on nous avait dit aussi que la transférabilité de l'assurance emprunteur entraînerait l'effondrement du marché. Cela ne s'est pas produit. Là encore, les acteurs s'adapteront ; d'ailleurs, ils récupéreront aussi des contrats entrants ! Le risque n'a en tout cas pas été chiffré. Du reste, c'est vrai, la transférabilité existe effectivement sur le PER.

Monsieur Bazin, nos chiffres sont fondés sur des simulations s'appuyant sur les données de l'Autorité européenne des marchés financiers. Par ailleurs, vous avez raison, on nous oppose le code de déontologie, mais l'appât du gain existe aussi. Ce n'est pas forcément dans l'intérêt des épargnants de renouveler leur portefeuille mais cela peut être dans l'intérêt des gestionnaires, en raison des commissions de mouvement qui s'appliquent. Ces commissions sont d'ailleurs une exception française que les acteurs eux-mêmes ont eu du mal à défendre. Leur interdiction pure et simple s'impose donc.

Monsieur Breuiller, sur le financement participatif, nos dispositions sont la transposition de ce que l'ACPR demande déjà aux acteurs du financement participatif couverts par des obligations déclaratives au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Nous ne voulons nullement alourdir le processus. Simplement, nous voulons une harmonisation et éviter les « trous dans la raquette ».

M. Claude Raynal, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, les rapporteurs proposent un périmètre indicatif de la proposition de loi n° 586 tendant à renforcer la protection des épargnants. Ce périmètre comprend le niveau, l'encadrement et la transparence des frais imposés aux épargnants pour toutes les opérations réalisées sur des produits financiers, assurantiels et bancaires ; les mesures de nature à encourager le développement des fonds indiciels, des produits financiers publics et du capital investissement ainsi que des investissements défiscalisés dans les fonds propres des sociétés ; la fiscalité, la composition et la transférabilité des produits financiers, assurantiels et d'épargne retraite ; les dispositions visant à renforcer l'encadrement des acteurs et des intermédiaires du marché de l'épargne ; et les mesures de supervision, de contrôle, d'enquête et de sanction mises en œuvre pour protéger les épargnants ainsi que les pouvoirs conférés à cet effet aux autorités administratives indépendantes et aux administrations compétentes (Autorité des marchés financiers, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-10 est adopté.

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

Après l'article 1^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements COM-2 et COM-1 rectifié sont relatifs à l'encadrement des frais appliqués sur les comptes des défunts. C'est un sujet majeur, mais ces amendements ne sont pas opérationnels. Il faut y retravailler d'ici à la séance. Je vous propose de les retirer et que nous travaillions ensemble.

L'amendement COM-2 est retiré, de même que l'amendement COM-1 rectifié.

Article 2

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

L'amendement COM-12 est adopté.

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

Article 4

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Après l'article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-3 rectifié me semble satisfait.

M. Michel Canévet. – Il s'agit d'imposer aux organismes de fournir une information personnalisée et non générale, comme cela se fait pour les comptes courants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Dans ce cas, je vous suggère de le retravailler d'ici à la séance.

M. Michel Canévet. – Je le retire et le redéposerai en séance.

L'amendement COM-3 rectifié est retiré.

Article 5

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

L'amendement COM-15 est adopté et devient article additionnel.

Article 6

L'amendement de suppression COM-16 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement COM-7 va dans le même sens que l'amendement COM-18 des rapporteurs, dont la rédaction est plus claire. Nous vous proposons donc de le retirer.

M. Claude Raynal, président. – Je le retire.

L'amendement COM-7 est retiré.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Une partie des dispositions de l'amendement COM-4 rectifié relève du domaine réglementaire. Une autre est satisfaite par le droit existant, puisque l'article 3 de l'arrêté du 7 août 2019 portant application de la réforme de l'épargne retraite prévoit déjà que, « en cas de demande de transfert de droits individuels en cours de constitution sur un plan d'épargne retraite vers un nouveau gestionnaire », un délai de deux mois s'impose.

M. Michel Canévet. – Je le retire et le redéposerai en séance.

L'amendement COM-4 rectifié est retiré.

Les amendements COM-19 et COM-20 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement de suppression COM-22 est adopté.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 11 est ainsi rédigé.

Article 12

L'amendement COM-24 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous proposons le retrait des amendements COM-5 rectifié et COM-6 rectifié.

M. Michel Canévet. – Je les retire et les redéposerai en séance.

L'amendement COM-5 rectifié est retiré, de même que l'amendement COM-6 rectifié.

Les amendements COM-25, COM-26, COM-27, COM-28 et COM-29 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

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

La réunion est close à 11 heures.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1er		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	10	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. MAUREY	2	Retiré
Mme PAOLI-GAGIN	1	Retiré

Article 2		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	11	Adopté
Article 3		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	12	Adopté
Article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	13	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	3	Retiré
Article 5		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	14	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 5		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	15	Adopté
Article 6		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	16	Adopté
Article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	17	Adopté
M. RAYNAL	7	Retiré
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	18	Adopté

Article(s) additionnel(s) après l'article 7		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	4	Retiré
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	19	Adopté
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	20	Adopté
Article 9		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	21	Adopté
Article 10		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	22	Adopté
Article 11		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	23	Adopté
Article 12		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	24	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 12		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. CANÉVET	5	Retiré
M. CANÉVET	6	Retiré
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	25	Adopté
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	26	Adopté
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	27	Adopté
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	28	Adopté
MM. de MONTGOLFIER et HUSSON, rapporteurs	29	Adopté

Proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement - Examen du rapport

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement, déposée le 19 décembre 2022 par notre collègue Ronan Dantec, présent parmi nous, et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Notre calendrier est resserré, puisque vous m'avez nommé rapporteur il y a deux semaines et que le texte sera examiné en séance le 2 février prochain.

Cette proposition de loi nous alerte sur un phénomène désormais bien connu, que nombre d'entre nous avons constaté dans nos territoires et qui a constitué un sujet important de débat lors de l'examen du dernier projet de loi de finances (PLF) : le développement des résidences secondaires et ses effets sur le marché local de l'immobilier, en particulier sur la possibilité d'accès au logement pour les résidents permanents.

La France comprenait 3,7 millions de résidences secondaires en 2021, pour 30,7 millions de résidences principales. Sur le long terme, le nombre des résidences principales et secondaires évolue de manière comparable, mais, depuis 2010, on constate une accélération du nombre des résidences secondaires, qui a augmenté de 16,5 %, contre moins de 10 % pour les résidences principales. La proportion de résidences secondaires est particulièrement élevée sur le littoral atlantique et en Corse ; leurs propriétaires sont souvent des personnes qui habitent à titre principal dans une autre région et qui ont des revenus plus élevés que les résidents locaux.

Comme le montrent les études de l'Insee, le développement des résidences secondaires accentue les tensions sur le marché du logement, surtout dans les zones où la population augmente. Les prix immobiliers subissent une pression à la hausse, obligeant ceux qui travaillent dans les communes touristiques à résider eux-mêmes de plus en plus loin. Cette situation doit toutefois s'apprécier en fonction des territoires, car les résidences secondaires constituent aussi une source d'attractivité et d'enrichissement pour l'économie locale, en particulier là où la densité de population est moins importante. Il faut donc se garder d'une vision uniforme selon laquelle le développement des résidences secondaires serait systématiquement défavorable aux résidents locaux.

Face à ce phénomène, la fiscalité locale a évolué significativement, au cours des dernières années, en défaveur des résidences secondaires par rapport aux résidences principales. Je distinguerai deux mesures.

En premier lieu, la taxe d'habitation a été supprimée progressivement sur les résidences principales. Depuis le 1^{er} janvier, elle ne s'applique qu'aux résidences secondaires. On ne parle donc plus que de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

En second lieu, la loi du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a étendu le périmètre dans lequel s'applique la taxe sur les logements vacants : or, dans le même périmètre, les communes peuvent appliquer une majoration de 5 % à 60 % à la THRS. Ce périmètre se limitait auparavant à des zones tendues de plus de 50 000 habitants ; désormais, la majoration de THRS pourra être décidée dans des communes situées dans des zones d'urbanisation plus petites, spécifiquement dans celles où le taux de résidences secondaires

est élevé. Toutefois la liste de ces communes n'est pas connue à l'heure qu'il est, car le décret d'application n'a pas encore été pris.

En 2021, 1 136 communes étaient situées dans le zonage de la taxe sur les logements vacants ; 233 d'entre elles avaient instauré une majoration de THRS et, parmi elles, 43 communes avaient choisi d'appliquer la majoration maximale de 60 %. Lorsque le nouveau zonage sera connu, des milliers de communes recourront probablement à cette possibilité, en particulier dans les principales zones touristiques littorales et de montagne.

Le développement des résidences secondaires est donc un phénomène avéré et qui doit être pris en compte dans les politiques du logement.

Certains pays ont d'abord pris des mesures assez radicales : en Suisse, une loi dite « Lex Weber », adoptée par référendum en 2012, limite à 20 % la proportion des résidences secondaires dans chaque commune, ce qui a freiné un grand nombre de projets. Nous n'avons pas pris de mesure du même type en France, mais la règle de « zéro artificialisation nette » (ZAN) pourrait avoir un effet tout aussi important, aussi bien sur les résidences principales que sur les résidences secondaires.

Cette proposition de loi a un objectif plus mesuré en apparence, puisqu'il s'agit surtout d'apporter à certaines catégories d'acteurs publics – les régions et les établissements publics fonciers locaux – les moyens d'accomplir leur mission en matière de politique du logement et d'aménagement.

Les deux articles sont similaires dans leur dispositif. Ils prévoient la création de deux taxes additionnelles à la THRS : la première serait instituée au profit de la région, sur délibération du conseil régional (article 1^{er}) ; la seconde serait reversée aux établissements publics fonciers (EPF) locaux ou à l'Office foncier de Corse (article 2).

Dans les deux cas, ce n'est pas l'ensemble du territoire qui est visé, mais uniquement les zones dans lesquelles peuvent s'appliquer la taxe sur les logements vacants et la surtaxe de THRS, c'est-à-dire les zones tendues, notamment touristiques. En outre, la taxe de l'article 2 ne s'appliquerait que dans le périmètre des EPF locaux, c'est-à-dire sur une part très limitée du territoire national, car la plupart des territoires sont couverts uniquement par un EPF d'État ou ne sont couverts par aucun EPF. Le taux de chacune de ces taxes pourrait varier de 0 % à 25 % de la valeur locative, en fonction des délibérations du conseil régional ou du conseil d'administration de l'EPF.

Comme pour toute taxe, il convient de se demander si l'objectif est d'influencer les comportements ou de fournir des ressources aux autorités et établissements destinataires.

Comme l'indique l'exposé des motifs, il s'agit d'abord de taxes de rendement, qui visent à apporter des ressources aux régions et aux EPF locaux.

En ce qui concerne l'influence sur les propriétaires de résidences secondaires, il est plus difficile à déterminer *a priori*. On peut penser que beaucoup d'entre eux ne mettront pas en location de manière permanente leur logement parce que le taux de taxation aura augmenté. Il est possible toutefois que certains fassent le choix d'acquérir une résidence secondaire dans une zone où ces taxes ne seront pas instituées, ce qui pourrait avoir un effet sur la politique locale de logement. Or, l'un des principaux obstacles que je vois à ces

dispositions est celui de la cohérence des actions des différentes autorités en matière de logement.

Si l'État conserve une part essentielle dans la définition de la politique du logement, notamment des aides de guichet, la mise en œuvre locale de la politique du logement relève pour l'essentiel des communes et des intercommunalités, même si la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a attribué aux régions une compétence pour promouvoir « le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ». Quant aux EPF, cette proposition de loi leur conférerait pour la première fois la possibilité de décider sur quelle catégorie de contribuables – en l'occurrence les propriétaires de résidences secondaires – leurs ressources devraient être prélevées.

Ainsi, le taux de ces taxes s'appliquerait de manière indifférenciée sur l'ensemble des zones tendues à l'intérieur d'une même région ou du ressort d'un même EPF, alors que les conditions locales et les stratégies des communes et intercommunalités peuvent varier. Je crains donc qu'il n'y ait un risque d'interférence ou de manque de cohérence dans la mise en œuvre de la compétence « logement » à l'échelon local.

De surcroît, cette ressource n'est assortie d'aucune obligation d'utilisation : rien ne garantirait donc, surtout dans le cas des régions, qu'elle serait effectivement utilisée pour la production de logements. J'ai d'ailleurs interrogé les régions : elles ne sont en rien demandeuses de cette ressource.

Du point de vue du contribuable, les nouvelles taxes et la hausse brutale de la taxe d'habitation que celles-ci entraîneraient seraient certainement difficiles à comprendre. Un logement taxé aujourd'hui à 30 % ou 40 % pourrait être taxé désormais à 80 % ou 90 %, avec l'ajout de nouvelles lignes sur l'avis d'imposition. C'est beaucoup et le risque d'inconstitutionnalité est très élevé, eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Pour autant, je suis d'accord avec les auteurs de la proposition de loi pour affirmer la nécessité de définir un meilleur modèle de financement de la politique du logement, notamment de permettre aux établissements publics fonciers d'assurer leurs missions, qui iront croissant au cours des années à venir. Les EPF participent aux programmes Action Cœur de ville et Petites Villes de demain, à la réhabilitation et à la dépollution de friches ou encore à la constitution de réserves foncières pour les collectivités... Le fonds friches a été fondu dans un fonds vert, dont la mise en œuvre est désormais aux mains des préfets de région, ce qui laisse peu de visibilité sur les montants qui seront effectivement mis à la disposition des collectivités, alors même que les premières « vagues » de décaissement de ce fonds ont permis de traiter les projets les plus simples ; les projets à venir seront plus coûteux et complexes. De manière générale, la mise en œuvre du ZAN va entraîner, mécaniquement, une raréfaction de la ressource foncière et il est important que les collectivités locales puissent s'appuyer sur ces établissements.

Or, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui constituait l'une des assiettes de la taxe spéciale d'équipement destinée aux EPF, a conduit à la création d'une dotation budgétaire de compensation. Faut-il conserver cette dotation, la renforcer ou au contraire envisager une ressource fondée sur une assiette locale et moins soumise aux arbitrages annuels de l'État ? C'est aussi l'une des questions sous-jacentes à cette proposition de loi.

La question est importante, mais la réponse me semble prématurée et la taxation des résidences secondaires doit s'apprécier dans un périmètre plus large : le financement de la politique locale du logement et de l'aménagement.

Ainsi, il faut laisser vivre les évolutions de fiscalité introduites par la loi de finances pour 2023, c'est-à-dire la possibilité de majorer la THRS, qui va être accordée précisément aux territoires visés par cette proposition de loi. En outre, la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, rédigée par une mission conjointe réunissant quatre commissions permanentes, doit être examinée prochainement par le Sénat : elle pourrait modifier les conditions concrètes dans lesquelles s'applique la mise en œuvre de ce principe, donc son examen devrait être un préalable à la définition des moyens à donner aux collectivités et à leurs établissements pour atteindre cet objectif.

Pour ce qui se rapporte enfin plus spécifiquement aux EPF, j'aborderai justement la question de leur financement au cours des mois à venir, à l'occasion d'un contrôle budgétaire dont la commission m'a confié la charge.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de ne pas adopter les deux articles de la proposition de loi. Cela permettra d'avoir le débat en séance puisque le Sénat l'examinera alors dans sa rédaction initiale.

M. Ronan Dantec, auteur de la proposition de loi. – Je remercie Jean-Baptiste Blanc de son analyse, dont je partage une partie des conclusions.

J'ai une conviction profonde : l'accès au logement est le principal facteur de déstabilisation de la société française, *via* deux phénomènes : la baisse du reste à vivre, à cause du renchérissement du prix du logement depuis la fin des années 1990, et l'incapacité à vivre dans sa commune de choix ou de naissance. Que les gens riches aient une maison plus grande que les pauvres, c'est dans la nature des choses depuis toujours ; que les ménages modestes ne puissent plus vivre dans leur communauté de vie traditionnelle, c'est plus récent. Nous sommes dans une situation d'urgence. Des communes ont connu une augmentation de 15 % à 20 % des prix du logement en deux ans.

Cette proposition de loi n'est donc pas relative aux résidences secondaires, c'est une proposition de loi sur l'accès au logement et sur les moyens de renforcer notre action dans ce domaine.

Je ne détaille pas les chiffres. Jean-Baptiste Blanc l'a rappelé, le nombre de résidences secondaires augmente plus vite que le nombre de logements produits en France, ce qui réduit d'autant le nombre de logements disponibles pour la résidence principale.

D'abord, depuis la loi NOTRe, les régions ont bien une compétence logement. Vous dites qu'elles ne sont pas demandeuses, monsieur le rapporteur, mais c'est plus compliqué : certaines sont intéressées, d'autres moins. En tout état de cause, les régions se demandent si elles doivent prendre un rôle plus important d'animation de la politique de logement. Le ZAN et l'importance prise par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) vont amener les régions à s'y intéresser de plus en plus. L'Occitanie, par exemple, finance de plus en plus le logement social. D'où l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui donne plus de moyens aux régions, mais de manière optionnelle, dans le respect de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales,

afin de permettre aux régions volontaires de consacrer plus de moyens au logement social ou à l'ingénierie.

Pour les EPF locaux, qui soutiennent clairement ce texte, les choses sont plus simples. Ils ont déjà des résultats, mais ils ne peuvent plus répondre aux demandes des communes, notamment des petites, pour les réhabilitations de cœur de bourg. Des EPF locaux, comme dans le Pays basque ou en Loire-Atlantique, montrent leur efficacité. Aujourd'hui, quelque 5 millions de Français sont couverts par les établissements publics fonciers locaux (EPFL), dont les besoins de financement sont urgents. Avec 2 millions d'euros issus du fonds friche, l'EPFL de Loire-Atlantique a créé plus de 500 logements.

En instaurant le taux maximal proposé dans cette proposition de loi, qui reprend la proposition de Philippe Bas lors de l'examen du PLF, les fonds propres de l'EPFL de Loire-Atlantique passeraient de 10 millions à 25 millions d'euros, soit une capacité d'action de 100 millions d'euros par an, compte tenu du financement bancaire. C'est significatif. Or, je le rappelle, le nombre de logements disponibles en résidence principale diminue.

Je distingue bien les deux articles. Jean-Baptiste Blanc est réservé sur le premier et indique que la seconde proposition est prématurée, ce qui vaut presque approbation tacite... Il faut augmenter les moyens des EPFL, et il faut le faire d'urgence. La question est la suivante : faut-il les augmenter par la fiscalité ? Cela signifierait que la totalité des biens assujettis à la taxe spéciale d'équipement subirait la hausse des taux ; cela concernerait les entreprises et l'ensemble des ménages. Comme les résidences secondaires contribuent à la déstabilisation de l'accès au logement, centrer ce financement sur celles-ci serait une meilleure solution.

M. Christian Bilhac. – Les zones rurales ne sont pas dans la même situation que le littoral et les stations de ski. Dans le milieu rural, la résidence secondaire est la maison familiale ; cela ne concerne pas des gens riches. D'ailleurs, si ces résidences appartiennent pour un tiers à des ménages aisés, cela signifie que pour deux tiers, elles appartiennent à des ménages modestes. En outre, en milieu rural, les résidences secondaires représentent une source de revenus pour le tissu artisanal et commercial local. Ne tapons donc pas trop dessus...

M. Albéric de Montgolfier. – Toutes les résidences secondaires ne se situent pas sur le même plan : dans les zones rurales, c'est une chance pour l'économie et, dans les zones tendues, notamment urbaines, c'est une source de tension qui érode le marché des résidences principales. Cette proposition de loi apporte-t-elle une réponse spécifique à la question des locations saisonnières de courte durée, qui sont un véritable problème ?

M. Claude Nougain. – Il est proposé une majoration de la THRS, pouvant aller jusqu'à 60 %, dans certaines zones. Qu'en est-il des résidences secondaires qui ne sont pas à proprement parler des résidences secondaires ? Certaines personnes habitent en province, mais doivent travailler dans une métropole et doivent s'y loger trois ou quatre nuits par semaine. La résidence secondaire de ces personnes sera assujettie à cette majoration, c'est une injustice totale ! Chacun travaille là où il peut...

Mme Isabelle Briquet. – Ce texte aborde une véritable problématique pour l'accès au logement. L'idée de doter les collectivités territoriales de ressources complémentaires pour agir dans le domaine du logement est bonne, mais le fléchage régional ne nous semble pas opportun. Le groupe SER déposera donc des amendements sur ce point.

Le dispositif prévu pour les EPF va dans le bon sens, même si la réponse est partielle. Je rejoins les propos du rapporteur : il faut redéfinir le mode de financement des EPF. Par ailleurs, je regrette que cette proposition de loi ne concerne que les zones tendues.

M. Vincent Segouin. – Sur la cible, je rejoins les propos de MM. de Montgolfier et Nougein : il faut distinguer les résidences principales des résidences secondaires et des gîtes ou locations par Airbnb. Dans ma région, les résidences secondaires se sont beaucoup développées, mais elles constituent une ressource pour le territoire. En outre, elles ne deviendront pas une résidence principale, car les propriétaires sont parisiens. Cela étant dit, les locations saisonnières sont un problème. Biarritz a perdu beaucoup d’habitants, car tout y est loué par Airbnb ; on ne peut y être insensible. La cible de ce texte me semble mal définie.

J’en viens à la question de la taxation. Il serait possible d’aller jusqu’à 86 % de la valeur locative. Cela signifierait que l’on deviendrait locataire de l’État pour un logement dont on est propriétaire ; c’est inouï.

M. Claude Raynal, président. – La valeur locative n’est pas le loyer...

M. Philippe Dominati. – La résidence secondaire des Parisiens se situe souvent dans leur région d’origine ; les Parisiens sont tous d’anciens provinciaux. Cette résidence est donc le lieu d’attache sentimentale avec la province d’origine, une charge supplémentaire permettant de garder le patrimoine familial. Je propose de faire un rapprochement avec la notion d’électeur. Les Parisiens continuent de voter dans leur ville d’origine, *via* leur résidence secondaire. Il faudrait peut-être exonérer de toute taxation ceux qui votent dans leur ville d’origine, car ils font un choix de cœur.

M. Daniel Breuiller. – Je suis co-signataire de cette proposition de loi. Il y a un sujet que l’on ne peut pas évacuer : aujourd’hui, un étudiant ou un jeune couple ne peut plus s’installer en Bretagne, à Paris, en Corse ou à Biarritz. Nous voulons donc donner des moyens aux élus ; libre à eux ensuite de s’en saisir ou non. Le Sénat revendique de donner aux collectivités territoriales la capacité d’agir. Nous n’imposons rien, nous donnons la capacité d’agir, notamment *via* les EPFL, d’autant que le ZAN va accroître le problème. Nous défendons justement le fait que les gens puissent vivre dans le territoire de leur choix.

Effectivement, la location saisonnière de courte durée est un problème important.

Cette proposition de loi modeste nous semble consensuelle, notamment dans son article 2, qui ne nous semble pas prématuré, car la situation est très tendue et ces tensions nourrissent des idées extrêmes.

M. Pascal Savoldelli. – Il faut respecter l’intitulé de la proposition de loi : ce n’est pas un texte sur les résidences secondaires, c’est une proposition de loi pour renforcer les moyens des collectivités territoriales en matière de politique du logement. La motivation des auteurs de ce texte est tout à fait légitime. C’est un véritable sujet, qui touche à la mixité sociale, à la disponibilité du foncier, à l’accès au logement. Nous soutenons le texte.

Je suis néanmoins dubitatif sur l’article 1^{er}. C’est l’aspect optionnel qui me dérange. Il faut être directif. À la fin du mois de mars prochain, les départements procéderont au relevé triennal de l’application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et les communes carencées et sanctionnées continueront de l’être, je le crains. La région n’a pas directement de compétence en matière de logement, elle

ne peut que soutenir. Or, eu égard à leur taille colossale, elles ne pourront pas agir avec précision. Nous nous abstiendrons donc sur cet article.

En revanche, nous réfléchissons sur l'article 2. Tout ce qui encourage l'accès au logement et la mixité nous paraît bon à prendre.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Je serai rapide, mais je reste à la disposition de chacun pour répondre plus précisément aux questions.

Pour résumer, les auteurs du texte posent de véritables questions, mais il y a deux bémols : les régions ne sont pas en demande à ce stade, même si leur renforcement va dans le sens de l'histoire, et le dispositif sur les EPF est prématuré, car nous allons également discuter de la proposition de loi ZAN en mars. Cette séquence sera suivie d'autres travaux sur le financement et la fiscalité du ZAN ainsi que sur les EPF. J'associerai bien sûr nos collègues à ces travaux.

M. Claude Raynal, président. – Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose que le périmètre indicatif de la proposition de loi que nous examinons comprenne toutes dispositions fiscales relatives à la taxation des résidences secondaires et toutes ressources fiscales destinées aux régions et aux établissements publics fonciers ayant pour objectif le financement des actions en matière de logement et d'aménagement.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

Audition de M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables (ANC)

M. Claude Raynal, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République pour être nommé président de l'Autorité des normes comptables (ANC), en remplacement de Patrick de Cambourg, celui-ci ayant été nommé président du conseil sur le *reporting* de durabilité au sein du groupe consultatif européen sur l'information financière (Efrag).

L'ANC est issue de la fusion en 2009 du Conseil national de la comptabilité et du comité de la règlementation comptable. Elle intervient dans la détermination des règles comptables nationales et représente la France auprès des instances internationales chargées de l'élaboration des normes comptables internationales.

Ainsi, l'autorité donne un avis sur toute disposition législative ou réglementaire contenant des mesures de nature comptable et elle établit, en vue de leur homologation par le ministre chargé de l'économie, les règlements comptables applicables aux entreprises.

Depuis l'année dernière, un comité sur l'information de durabilité des entreprises a été formé au sein de l'ANC, chargé de répondre aux consultations européennes et internationales sur le sujet. Il s'agit à titre principal de se doter d'une formation pour travailler aux réponses à l'Efrag dans le cadre de la définition des informations exigées des entreprises en application de la directive sur le *reporting* de durabilité des entreprises.

En application de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette audition sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées. Le dépouillement sera effectué après le vote, votre audition par l'Assemblée nationale s'étant déroulée plus tôt dans la matinée.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés dans les deux commissions représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables (ANC). – Le Président de la République m'a effectivement pressenti pour présider l'ANC à la suite de Patrick de Cambourg, que votre commission a auditionné il y a deux ans dans le même cadre qui nous réunit aujourd'hui ; ma présidence, si vous la confirmez, s'inscrira dans la continuité de ce que Patrick de Cambourg vous avait alors présenté.

L'ANC, créée en 2009, a trois grandes missions. Elle doit, d'abord, établir, sous forme de règlements, les prescriptions comptables générales et sectorielles que doivent respecter les personnes physiques ou morales soumises à l'obligation légale d'établir des documents comptables conformes aux normes de la comptabilité privée et donner un avis sur toute disposition législative ou réglementaire contenant des mesures de nature comptable applicables à ces personnes. Elle peut, ensuite, émettre, de sa propre initiative ou à la demande du ministre chargé de l'économie, des avis et prises de position dans le cadre de la

procédure d'élaboration des normes comptables internationales. Elle est chargée, enfin, de coordonner et de faire la synthèse des travaux théoriques et méthodologiques conduits en matière comptable, et de proposer toute mesure dans ces domaines.

La montée en puissance des informations « extra-financières » à fournir et leur normalisation progressive sous l'appellation d'informations de durabilité ont conduit l'ANC à couvrir ce domaine, très complémentaire des informations financières. De même que l'*International financial reporting standards* (IFRS) a désormais deux jambes, avec l'*International Accounting Standards Board* (IASB) pour la comptabilité financière et l'*International Sustainability Standards Board* (ISSB) pour des normes et l'information sur la durabilité, l'Efrag a désormais un *Financial Reporting Board* et un *Sustainability Reporting Board*, ce qui a conduit le ministre de l'économie et des finances à demander à l'ANC de créer un Comité sur l'information de durabilité ; la transposition de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité des entreprises, dite CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), donne l'opportunité d'inscrire cette mission dans la loi.

L'ANC, c'est donc d'abord le normalisateur comptable français pour les quelque 5 millions d'entités qui suivent les normes nationales pour établir leurs comptes sociaux ; et le dynamisme dans l'exercice de cette mission fonde sa légitimité nationale et internationale. Au-delà du travail courant d'actualisation des normes françaises en fonction des nouveaux instruments et des nouvelles circonstances, la question se pose de poursuivre, de conclure ou d'engager des travaux plus ambitieux. Je pense à certaines approches sectorielles, par exemple dans les secteurs financiers, banques et assurances, pour qui les normes françaises sont anciennes et parfois décalées par rapport aux pratiques actuelles. Je pense également au développement d'une approche plus principielle du « plan comptable général », qui a fait l'objet d'un travail important à règles constantes par l'ANC mais dont on mesure rapidement les limites normatives lorsqu'on le compare aux approches internationales. Les débats autour de la notion de chiffres d'affaires illustrent la difficulté d'une telle démarche, en particulier son articulation avec l'approche fiscale. Le système fiscal français est « moniste » : les comptes sociaux constituent la base de détermination du résultat imposable des entreprises et, en traduisant la réalité économique de l'activité de l'entité, les normes comptables ne devraient pas conduire à des divergences significatives avec l'approche fiscale. Renforcer la connexion fiscal-comptable doit donc rester un axe de travail majeur de l'ANC. Mais une telle démarche ne peut être fructueuse qu'en réunissant toutes les parties prenantes : l'administration fiscale mais aussi les entreprises, des plus petites, très attachées à une convergence et à une stabilité des normes à des fins de sécurité juridique et de simplification, aux plus grandes entreprises, qui établissent leurs comptes consolidés selon le référentiel comptable international de l'IASB et qui recherchent plutôt une convergence entre les règles applicables à leurs comptes annuels et celles de leurs comptes consolidés à des fins de simplification opérationnelle. La simplification ne veut donc pas dire la même chose selon la taille de l'entreprise.

Cela me conduit naturellement à évoquer ces normes internationales qui s'appliquent aux comptes consolidés des entreprises de l'Union européenne cotées sur un marché réglementé, soit environ 500 entreprises en France, contre 5 millions d'entités soumises aux normes françaises. L'UE a décidé de ne pas développer ses propres normes mais de retenir celles de l'IASB et de les intégrer au cadre réglementaire européen après une procédure d'homologation qui se fait sur avis de l'Efrag et peut, exceptionnellement, se traduire par l'introduction d'options alternatives spécifiquement européennes ; ce fut le cas récemment pour la norme IFRS 17 sur les contrats d'assurance avec la faculté (*carve-out*) de

ne pas retenir pour certains contrats une approche en cohortes annuelles qui met à mal le principe de mutualisation des risques, l'un des fondements de nos dispositifs d'assurance.

Le défi pour l'ANC est donc d'être efficace le plus en amont possible via un dialogue nourri avec l'IASB. Mais notre force de conviction est naturellement d'autant plus forte que nos positions sont partagées par nos partenaires de l'Union puisque l'UE est le principal utilisateur de ces normes internationales. Les débats au sein de l'Efrag sont donc essentiels pour peser sur l'élaboration des normes IASB et éviter d'avoir à s'engager dans la voie toujours délicate du *carve-out*, de l'exception.

Or, si l'on peut considérer qu'en matière de normes comptables internationales, l'essentiel a été fait ou est clôturé – je pense en particulier à l'amortissement des survaleurs qui a été, une nouvelle fois, écarté – des dossiers sensibles restent en cours. Ainsi, la présentation des états financiers eux-mêmes, va relever d'une norme qui est cours de finalisation ; de même, le renforcement des informations à fournir dans le cadre des tests de dépréciation est à l'étude et fait suite, d'une certaine manière, à l'abandon de l'idée d'introduire un amortissement des survaleurs. Il y a également les revues périodiques à venir sur des normes récemment mises en œuvre qui, sans contenir de changements majeurs, appellent une attention soutenue, que ce soit la norme sur le chiffre d'affaires (IFRS 15) ou sur les contrats de location (IFRS 16).

Dans tous ces travaux, nous devons bien entendu favoriser la pertinence de l'approche et promouvoir la qualité de l'information donnée aux tiers, mais il faut également mesurer l'incidence de la norme sur la compétitivité de nos acteurs économiques. L'approche de l'IFRS privilégie souvent les investisseurs, les marchés, en leur procurant des informations les plus détaillées possibles. L'approche américaine est paradoxalement plus mesurée. Il peut donc y avoir un déséquilibre concurrentiel avec des niveaux hétérogènes de détail sur les informations concernant la marche des affaires. Il convient donc d'être vigilant pour garder le bon équilibre et éviter de rendre publiques de façon inappropriée des informations commercialement ou juridiquement sensibles.

Nous devons désormais traiter le sujet nouveau et lourd de la normalisation extra-financière dans le cadre de la directive CSRD et des travaux de l'ISSB au niveau international. Les défis sont nombreux dans ce domaine. D'abord finaliser le cadre normatif européen et assurer sa bonne déclinaison en France, ensuite assurer au minimum sa compatibilité avec les normes internationales et avec les normes nationales de nos principaux partenaires.

La France a joué un rôle moteur pour développer une normalisation européenne ambitieuse. La réglementation couvre clairement et de façon homogène en Europe les trois champs de l'environnement, du social et de la gouvernance, là où certains se limitent encore à l'environnement, voire au climat – l'ISSB en est seulement à finaliser ses normes sur le climat pour mars prochain ; la réglementation européenne a une dimension prospective puisqu'il est demandé une description des objectifs, assortis d'échéances, que s'est fixé l'entreprise en matière de durabilité. La réglementation européenne prend en compte, pour l'environnement mais aussi pour le social, le concept de double matérialité - matérialité financière et matérialité d'impact - sur l'ensemble de la chaîne de valeur, donc au-delà du périmètre de la comptabilité financière, et couvre donc les besoins de l'ensemble des parties prenantes et pas seulement celles intéressées sur les risques pesant sur la valeur de l'entreprise. Elle a un périmètre qui va au-delà des entités d'intérêt public - les EIP qui sont en gros les sociétés cotées sur un marché réglementé, les banques et les assurances dès lors

qu'elles ont plus de 500 salariés - et couvre l'ensemble des grandes entreprises au sens des définitions européennes, c'est-à-dire celles dont les effectifs moyens annuels sont de plus de 250 personnes, soit environ 8 000 entreprises ; cela permet de couvrir une très large part de nos activités économiques, proche des deux-tiers, et ne constitue pas une incitation supplémentaire pour les sociétés à se retirer des marchés réglementés, puisque les informations à fournir sont les mêmes. La réglementation européenne prévoit un mécanisme d'assurance sur les informations de durabilité ; certes, dans une première étape ce ne sera qu'une assurance limitée, mais l'étape de l'assurance raisonnable est d'ores et déjà prévue et tout cela sera encadré de façon homogène. Enfin, cette réglementation a une dimension extraterritoriale en s'imposant aux entités de pays tiers qui ont une activité significative dans l'UE.

La directive CSRD, qui avait fait l'objet d'un accord en trilogue sous présidence française, a été publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne le 16 décembre dernier. Il faut encore, cependant, la transposer dans les 27 ordres juridiques nationaux et prendre des textes d'application au niveau européen, rapidement puisque les obligations pèsent sur les comptes 2024 – et il faut également prendre des dispositions de ce qu'on a coutume d'appeler le niveau 2 de l'ordre juridique de l'Union, pour donner une dimension plus opérationnelle à ces normes. Ces normes techniques sont donc proposées par l'Efrag puis prises par la Commission européenne s'il n'y a pas d'objection ; douze projets de normes ont déjà été proposés par l'Efrag, à mettre en œuvre avant la mi-2023, c'est important. Il reste à fournir les normes sectorielles, les normes concernant les PME et les normes pour les établissements des pays tiers.

Cet effort de normalisation est considérable et mobilisera les forces vives de la place notamment lorsqu'il s'appliquera à l'ensemble des grandes entreprises, à savoir en 2026 au titre de l'exercice 2025 et qu'il conviendra d'avoir des rapports d'assurance modérée puis raisonnable d'auditeurs externes. Cependant, nombre de nos entreprises ont une activité qui dépasse le périmètre de l'UE ; il importe donc que les normes qu'elles auront à appliquer dans l'Union soient compatibles et proportionnées avec celles que peuvent imposer les autres juridictions pour éviter les approches multiples et assurer une concurrence équilibrée. Cela passe d'abord par la compatibilité et proportionnalité avec les normes internationales en cours d'élaboration à l'ISSB, les premières normes sur le climat étant attendues pour fin mars prochain. Cependant, nous ne savons pas encore quels États adopteront les normes de l'ISSB, tout en sachant d'ores et déjà que les États-Unis ne le feront pas.

Le sujet est d'autant plus sensible que la réciprocité ne sera pas vraie entre les normes ISSB, européennes et états-uniennes. Le CSRD prévoit une possible équivalence des régimes de pays tiers en matière de durabilité, à l'image des régimes d'équivalence en matière d'information financière, mais cette équivalence ne peut être reconnue que si ces normes de pays tiers couvrent les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance, et qu'elles respectent le principe de double matérialité. Autant dire que ni les normes ISSB ni les normes envisagées aux États-Unis ne pourront être reconnues.

Comment relever tous ces défis ? La clef me semble être d'abord de bien structurer l'organisation de la place pour élaborer des positions argumentées, mesurer les conséquences des diverses options, mettre en évidence les difficultés d'application, proposer les clarifications utiles ; l'ANC est le lieu d'échange privilégié entre les entreprises et leurs parties prenantes, tout particulièrement les experts comptables et commissaires aux comptes. Il faut également assurer une fluidité de nos échanges avec nos partenaires de l'Union et des

pays tiers afin de comprendre leurs approches et mettre en évidence des alignements d'intérêts.

L'ANC ne comptant qu'une vingtaine d'agents, elle doit, pour atteindre ses objectifs, mobiliser toutes les forces vives de la place autour de ses priorités. Sa structure actuelle avec le Collège, les deux commissions des normes privées et des normes internationales, son Forum d'application des normes comptables internationales, son Comité sur l'information de durabilité et ses divers groupes de travail sur des sujets ciblés, sont les outils d'une telle mobilisation et la participation de l'agence aux travaux des autres Autorités – Autorité des marchés financiers (AMF) et Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en particulier – renforcent la cohérence des approches.

Pour poursuivre et amplifier cette dynamique, il nous faut disposer effectivement d'une équipe permanente d'experts de haut niveau, capables d'animer les groupes de travail ; il nous faut dépasser le cercle des très grandes entreprises car, on le voit, s'agissant des normes françaises ou des *reporting* de durabilité, le périmètre des sociétés concernées est très vaste, des PME pourraient être nombreuses à suivre le mouvement. Il nous faut une coordination très forte avec les diverses autorités nationales, y compris l'administration fiscale pour limiter au maximum les demandes reconventionnelles et les approches parallèles : les informations fournies par les états comptables et le *reporting* de durabilité doivent permettre de couvrir la quasi-totalité des besoins, n'en ajoutons pas. Nous devons également soutenir la recherche comptable ; c'est une des missions de l'ANC et il faut être ambitieux dans ce domaine car c'est en s'appuyant sur une recherche de qualité qu'on gagne le débat d'idées, en particulier sur le plan international. Nous gagnerions aussi à inscrire dans la loi la mission de l'ANC concernant les normes d'information de durabilité des entreprises, elle relève actuellement d'un courrier du ministre alors que les travaux de l'ANC en la matière concernent tout l'écosystème lié aux normes comptables. Il nous faut, enfin, élaborer un nouveau plan stratégique détaillé sur nos priorités pour les trois prochaines années ; je m'y attacherai avec le nouveau Collège si vous confirmez ma nomination. Je serai prudent aujourd'hui, car un plan stratégique n'est pas celui d'une personne mais celui du collège, qui représente les parties prenantes de la place, il faut amorcer une dynamique.

Permettez-moi d'être bref sur mes qualités pour assumer la présidence de l'ANC et être à la hauteur des enjeux que je viens d'évoquer.

J'ai réalisé l'intégralité de mon parcours professionnel dans le secteur public : j'ai rejoint la Banque de France immédiatement à la fin de mes études en février 1981 et l'ai quittée en août 2017 pour présider l'AMF avec un mandat de cinq ans non renouvelable.

Sans être un professionnel de la comptabilité, j'ai accumulé au cours de ma carrière des connaissances comptables et j'ai eu, au cours de ces dix dernières années, des interactions fréquentes avec l'ANC. J'ai passé huit années au contrôle des institutions financières, composante comptable significative, j'ai également passé une dizaine d'années à la direction financière de la Banque de France, à une époque où nous avons « normalisé » les traitements comptables de l'Institut d'émission, introduit la certification de nos comptes et réformé notre système de retraites en mettant en place un suivi rigoureux de l'engagement de retraites sur la base des normes internationales (norme IAS 19). La normalisation de la comptabilité de la Banque de France est passée par l'élaboration d'une approche comptable commune entre les banques centrales de l'Eurosystème afin de permettre notamment le partage du revenu monétaire. Mes cinq années à la présidence de l'AMF m'ont plongé dans la communication financière des émetteurs de titres, donc essentiellement sur la base des normes

IFRS à l'AMF et à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), ainsi que sur la communication extra-financière, dite désormais de durabilité, à l'AMF, à l'ESMA ainsi qu'à l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) qui s'est finalement saisie du sujet en 2019.

J'ajoute que j'assume aujourd'hui la responsabilité du projet français de candidature de Paris pour accueillir la future autorité européenne de lutte contre le blanchiment, l'AMLA. L'UE change de braquet en créant cette nouvelle autorité dont la vocation sera de garantir une application homogène de la réglementation contre le blanchiment d'argent.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour cette présentation, qui aurait pu faire l'économie de votre carrière tant nous connaissions déjà bien votre parcours. Nous avons en effet eu plusieurs fois l'occasion de travailler avec vous.

M. Antoine Lefèvre. – La dotation budgétaire de l'ANC, portée par la mission « Économie », est assez limitée : de l'ordre de 2 millions d'euros. Après l'AMF, vous prendriez la tête d'une structure bien moins imposante, que je qualifierais de « plateforme » de travail et d'échange. Considérez-vous nécessaire de renforcer les moyens de l'ANC ou bien l'autorité vous semble-t-elle parvenir de façon satisfaisante à ses objectifs avec les moyens dont elle dispose ?

Alors que la directive sur le *reporting* de durabilité des entreprises, dite CSRD, aura des conséquences majeures sur les obligations de publications extra-financières des entreprises, quel est, selon vous, le rôle que doit jouer l'ANC en matière de normalisation extra-financière ?

Considérez-vous que la prise en compte des enjeux sociaux et écologiques doit conduire à des évolutions des normes comptables applicables aux informations financières ? La liaison entre informations financières et informations non financières me semble indispensable – Patrick de Cambourg évoquait à ce sujet une logique de « fertilisation croisée » : qu'en pensez-vous ?

Considérez-vous que l'Union européenne et a fortiori la France, ne sont pas assez représentées au sein de l'IASB et que le cadre international des normes comptables soit encore trop déterminé sur le modèle anglo-saxon ? Quels sont les moyens de renforcer notre influence et le nombre des représentants ?

M. Robert Ophèle. – L'ANC compte une vingtaine d'experts, c'est suffisant pour mettre les différents intérêts autour de la table, sachant que l'autorité n'a pas vocation à se substituer à ces parties, elle n'est pas un superviseur et n'a aucun pouvoir de sanction, comme c'est le cas d'autorités administratives comme l'AMF. L'ANC se cantonne à un rôle de normalisation, ses moyens viennent directement du ministère et à ses côtés, il y a le collègue, avec un président indépendant et des moyens abondés par le ministère et par un fonds de concours alimenté par les entreprises et les professionnels du chiffre. Ce fonds de concours devient insuffisant, car les missions augmentent mais aussi parce que des entreprises ne contribuent pas à hauteur de ce qui a été convenu, il faut donc revoir le calibrage, compte tenu des besoins nouveaux – et aussi pour financer la recherche comptable, il faut aller au-delà de ce que nous faisons aujourd'hui en la matière.

La France applique la directive sur le *reporting* de durabilité des entreprises, dite CSRD, plutôt qu'une norme nationale, ce choix a au moins deux conséquences : pour peser, il lui faut que la France soit influente sur le sujet au niveau européen, et que l'écosystème français soit pris en compte. Les liens avec l'information financière constituent un enjeu très bien relevé par mon prédécesseur – l'expression de « fertilisation croisée » est heureuse mais il faut bien voir que la réflexion ne fait que commencer en la matière. Les normes de durabilité ont une incidence directe et importante pour évaluer les actifs, par exemple pour savoir s'ils vont perdre ou gagner de la valeur du fait des changements liés à la réglementation ou encore à la tarification ou à la taxation du carbone, tout ceci est désormais financiarisé et nous avons besoin de cohérence. C'est pourquoi il n'est pas illégitime que ceux qui certifient les comptes, donnent aussi les informations sur la durabilité, cela n'avait rien d'évident compte tenu du débat sur le champ de l'audit et la concentration de ce marché – certains estiment qu'il ne faut pas étendre encore le champ d'intervention de l'audit, c'est un débat.

Les normes anglo-saxonnes l'emportent-elles ? Je dirais que l'influence de la France et de l'UE progressent, nous avons des débats avec l'IASB, la France fait partie, avec l'Allemagne, de groupes de travail communs et je crois que l'IASB a compris qu'elle ne pouvait négliger l'UE, qui est le principal acteur à avoir rendu les normes IFRS obligatoires, alors qu'elles sont optionnelles sur les autres continents. Il faut donc continuer ce travail fructueux avec nos alliés européens et dans le reste du monde.

M. Éric Bocquet. – Lors d'une audition devant notre commission il y a dix ans, Jérôme Haas, qui présidait l'ANC, avait marqué la différence qui existait entre les normes comptables des deux côtés de l'Atlantique, et les conséquences des nouvelles normes comptables européennes adoptées en 2002 pour le contrôle des comptes consolidés des groupes internationaux, ces règles étant différentes de celles, plus cartésiennes, que nous appliquions en France.

Je cite le compte rendu de l'audition : « Pour nous, le résultat, c'est la différence entre deux flux, ce que l'on dépense et ce que l'on gagne. C'est simple et sûr. Selon la comptabilité internationale, le résultat réside dans la différence entre deux bilans dans lesquels peuvent se trouver des choses non réalisées. On n'est plus dans un monde où les chiffres sont sûrs, mais dans un monde où ils doivent tout dire. Or, en disant tout, ils disent également des choses fausses. Ce qui n'est pas vrai, c'est ce qui porte sur l'avenir, la seule chose que l'on sache de l'avenir étant qu'on n'en sait rien ! Si on comptabilise l'avenir, on comptabilise des hypothèses. Plus il y a d'hypothèses, moins ce que l'on dit est crédible et tous ceux qui doivent prendre des décisions sur cette base risquent de se tromper. » Jérôme Haas poursuivait « Cette différence entre le réalisé et le non réalisé est un sujet très important. J'ai mis un certain temps avant de trouver que c'est ce qui nous sépare vraiment de nos amis anglo-saxons. Ils affirment que ce qui n'est pas réalisé est très important – engagement, créances etc. Ils n'ont pas tout à fait tort de vouloir tout dire, mais dire est une chose, le comptabiliser comme un résultat en est une autre. Il faut, selon nous, comptabiliser ce qui est effectivement dénoué. C'est le code civil qui le dit. On fait bien la distinction entre ce qui est sûr et ce qui est potentiel. »

Ce propos m'avait d'autant plus frappé que Jérôme Haas faisait un lien entre cette différence de normes comptables et la crise financière que nous avons vécue en 2008. Ce décalage entre les normes prévaut-il encore ? Ou bien a-t-on fait des progrès vers une harmonisation, qui devrait accompagner le fait que l'économie financière, elle, est devenue planétaire ?

M. Marc Laménie. – Merci pour cette présentation pédagogique. L'ANC a peu d'effectifs, avec une vingtaine d'agents : comment, dans ces conditions, travailler avec les territoires ? Comment irriguer, mailler le territoire, y compris avec les experts-comptables, dont notre économie a tant besoin ? Et quid de la simplification des normes ?

M. Didier Rambaud. – Vous évoquez la lutte contre le blanchiment, mais qu'en est-il de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale ? Nous avons bien progressé ces dernières années, avec en particulier la levée du verrou de Bercy, le rapprochement avec la Chancellerie, la convention multilatérale internationale – cependant, il reste beaucoup à faire, on parle de 20 milliards d'euros à récupérer : qu'en pensez-vous ? Quelles pistes pour aller plus loin contre l'évasion fiscale ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je m'interroge sur l'incidence des écarts de normes comptables sur la concurrence entre les entreprises françaises et américaines. La façon de comptabiliser du crédit-bail, par exemple : nous en faisons un financement à part entière, pas les Américains, le ratio de l'aide sur les capitaux propres s'en trouve mécaniquement changé, au désavantage de nos entreprises. Quelle est la part des normes dans ces désavantages concurrentiels ? Nos normes me paraissent plus logiques, mais quel en est le préjudice pour notre économie ? Et n'avons-nous, finalement, pas d'autre alternative que de courir derrière les normes américaines, pour limiter la distorsion, ou bien peut-on réellement valoriser notre modèle plus prudent et vertueux ?

Mme Christine Lavarde. – Avec l'adoption de la maquette M57 et bientôt la certification des comptes, les collectivités territoriales basculent progressivement vers un système de *reporting* analogue à celui des entreprises privées. Or, nous savons bien que les collectivités territoriales ont des activités que les commissaires aux comptes ont du mal à retracer, par exemple les subventions d'investissement. Les entreprises doivent faire une fiche pour chaque subvention qu'elles versent – les collectivités territoriales seraient bien en peine de devoir le faire, sauf à recruter des comptables en grand nombre juste pour faire ces fiches. Quel rôle allez-vous jouer pour que les certificateurs prennent en compte ce nouvel acteur que sont les collectivités territoriales ?

M. Robert Ophèle. – Le lien avec les territoires et les collectivités territoriales, avec le tissu économique en général, s'établit à travers des canaux privilégiés : les experts-comptables, bien sûr, et la Banque de France, présente dans les territoires et qui fait des notations, en prenant désormais en compte la durabilité, ce qui coïncide avec les critères européens. Ces indicateurs s'appliquent-ils aux collectivités territoriales ? Quand on parle de double matérialité, on vise l'incidence sur la valeur financière, mais aussi l'impact, lequel ne dépend pas de la structure juridique, donc les collectivités territoriales sont concernées. Est-ce possible, concrètement ? On ne va tout prendre en compte, car le suivi a un coût, le suivi doit donc être proportionné : si l'impact est marginal, on ne va pas le suivre. Il y a une entité spécialisée sur les normes publiques, installée dans le bâtiment voisin de celui de l'ANC, je pense que nous aurons des débats fructueux sur ces questions.

Ensuite, en matière de comptabilité des entreprises, de quelles normes parlons-nous ? Il faut comprendre qu'en Europe, les règles pour établir les comptes sociaux ne sont pas uniformes, les Allemands et les Français, par exemple, n'utilisent pas les mêmes, avec parfois des différences sensibles, dans le calcul du bénéfice social par exemple. L'IASB prend en compte les besoins des investisseurs, donc des marchés, qui s'intéressent aussi au non réalisé, avec un niveau de détails important – les informations sont très loin, alors, du simple *cash flow*. En France, les comptes consolidés sont établis avec le réalisé, il y a donc

des écarts, l'objet n'est pas le même. Après la crise de 2008, on a voulu uniformiser les normes, nous n'y sommes pas parvenus, d'abord parce que les Américains n'en veulent pas, et nous avons constaté que les objectifs ne sont pas les mêmes quand on examine les choses de près. Il y a donc des décalages dans les normes internationales, avec des conséquences sur la concurrence et Jérôme Haas avait raison dans son expression. Les normes sont-elles pro-cycliques ? Certainement, on le voit aussi en matière boursière. C'est ce qui justifie que le président de l'ANC soit membre du conseil de stabilité financière (CSF), car le prix de marché fluctue fortement, et le mouvement va s'accroître, voyez les titres d'État britannique. L'adhésion à des normes communes reste cependant un trésor, qu'il faut faire prospérer.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le candidat, nous vous remercions.

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Robert Ophèle aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables (ANC), simultanément à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le résultat du scrutin est le suivant :

Nombre de votants : 20

Bulletins blancs ou nuls : 1

Suffrages exprimés : 19

Pour : 19

Contre : 0

La réunion est close à 12 h 10.

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Scénarios de financement des collectivités territoriales - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RF) (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](#).

Scénarios de financement des collectivités territoriales- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, Mmes Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 40.

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

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

Mardi 24 janvier 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Examen
des amendements de séance**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. La discussion de ce texte en séance publique débutera cet après-midi autour de 16 heures, et nous devrions pouvoir en achever l'examen demain, dans l'après-midi ou la soirée.

EXAMEN DES MOTIONS

Exception d'irrecevabilité

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 6 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi.

Question préalable

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement n° 100 tend à réécrire l'article 4 sur les tests génétiques qui seraient rendus possibles dans le cadre de la lutte contre le dopage, afin de pérenniser l'ensemble de ceux-ci. J'ai poursuivi mes discussions avec l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et l'International Testing Agency (ITA) et il me semble que nous pouvons poursuivre la démarche initiée la semaine dernière.

L'amendement n° 100 est adopté.

Article 5

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement n° 101 supprime une disposition relative à la Polynésie française, à la demande des autorités de ce territoire.

L'amendement n° 101 est adopté.

Article 18

L'amendement rédactionnel n° 102 est adopté.

Article 19

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement n° 103 rectifié vise à remplacer le recours à l'ordonnance par l'inscription, directement dans le texte, des dispositions relatives à l'application du projet de loi à l'outre-mer.

L'amendement n° 103 rectifié est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**Article 4**

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 20 deviendrait sans objet du fait de l'adoption de mon amendement n° 100. À défaut, je vous propose de donner un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

Après l'article 4

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je vous propose d'émettre un avis favorable sur l'amendement n° 42, qui tend à autoriser l'échange d'informations entre Tracfin et l'AFLD.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42.

Avant l'article 6

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 31, 32, 18 rectifié, 33, 35 et 34 précisent le rôle du préfet dans le maintien de manifestations sportives et culturelles sur le reste du territoire pendant les jeux. S'il s'agit d'une question sensible, sur laquelle le ministre aura sans doute des choses à dire, ces amendements ne sont pas opérants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 31, 32, 18 rectifié, 33, 35 et 34.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 17 rectifié *ter* a pour objet d'instituer un comité de suivi national. Il appartient au Gouvernement, non au législateur, de créer une telle instance. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17 rectifié *ter*.*

Article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 60 prévoit que l'expérimentation ne préjuge nullement de la pérennisation de la mesure. Cela va de soi : une loi sera nécessaire pour pérenniser l'expérimentation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 23 instaure une exigence d'impartialité pour les fournisseurs d'algorithmes. J'y suis favorable, sous réserve que l'on substitue une déclaration d'intérêts aux garanties d'impartialité, car cette exigence sera davantage opérationnelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 23, sous réserve de rectification.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 22 prévoit la publication de l'identité des agents habilités à lire les algorithmes. Cela constituerait une atteinte à la sécurité personnelle de ces personnes. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 25 prévoit que les motifs de dispense d'information du public soient accompagnés de l'information générale du public sur l'emploi du traitement algorithmique. Avis favorable, sous réserve de rectification pour prévoir un simple renvoi à cette information.

M. Jérôme Durain. – Je rectifierai l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25, sous réserve de rectification.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 26 prévoit la destruction immédiate des données d'apprentissage qui ne seraient pas pertinentes, adéquates et représentatives. Cela va de soi : les données d'apprentissage doivent nécessairement répondre à cette exigence et ne devront pas être utilisées si elles n'y répondent pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 27 prévoit l'association d'experts indépendants à l'évaluation de l'expérimentation. Le projet de loi prévoit déjà un caractère pluridisciplinaire pour cette évaluation.

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

Après l'article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 3 ajoute une finalité au système de vidéoprotection pour constater la prise en charge illégale de clients par les voitures de transport avec chauffeur. La mesure n'est pas opérationnelle et le projet de loi n'est pas le véhicule adapté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Après l'article 8

L'amendement n° 5 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 9

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 10 prévoit la possibilité pour le ministre de l'intérieur de réquisitionner l'armée. Cette possibilité existe déjà dans la loi, comme le souligne l'amendement lui-même, et il n'est pas nécessaire de l'inscrire à nouveau dans le projet de loi.

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

Article 11

L'amendement n° 87 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 64 tend à introduire des précisions qui sont d'ordre purement organisationnel.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 29 introduit des précisions relatives au sexe de la personne qui procède à des palpations. C'est satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.

Après l'article 11

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2 rectifié ter et 46 sont relatifs à la sécurisation des plages pendant les jeux Olympiques. Une telle disposition n'a pas sa place dans la loi, mais il sera intéressant d'entendre le ministre sur cette question.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2 rectifié ter et 46.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n^{os} 67 et 30 sont des demandes de rapport. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 67 et 30.

Article 15

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 99 prévoit la possibilité de prolonger les fonctions de dirigeant d'établissement public participant directement à l'organisation des jeux jusqu'à la fin de l'année 2024. Je propose un avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 99.

Article 17

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous propose d'entériner l'irrecevabilité proposée par la commission des affaires sociales sur l'amendement n° 40, l'examen de l'article 17 lui ayant été délégué par notre commission.

L'amendement n° 40 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 18

L'amendement n° 88 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 18

L'amendement n° 19 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 76 est relatif à l'exercice du pouvoir de circulation et de stationnement entre le 1^{er} juin et le 30 septembre 2024. Ce pouvoir a pu, dans certains cas, être transféré à un établissement public de coopération intercommunale. Le dispositif n'est donc pas opérationnel.

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

Intitulé du projet de loi

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 70 vise à compléter l'intitulé du projet de loi par les mots : « plus vite, plus haut, plus fort dans la surveillance, le contrôle et la répression ». Je salue l'inventivité des auteurs de l'amendement mais vous propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 4		
Mme CANAYER, rapporteur	100	Adopté
Article 5		
Mme CANAYER, rapporteur	101	Adopté
Article 18		
Mme CANAYER, rapporteur	102	Adopté
Article 19		
Mme CANAYER, rapporteur	103 rect.	Adopté

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion		
Mme ASSASSI	6	Défavorable
M. DOSSUS	1	Défavorable
Article 1^{er}		
Mme COHEN	52	Défavorable
Mme PONCET MONGE	78	Défavorable
Mme LASSARADE	98	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme COHEN	53	Défavorable
Article 4		
M. DURAIN	20	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
M. LOZACH	42	Favorable
Article additionnel avant l'article 6		
Mme de MARCO	31	Défavorable
Mme de MARCO	32	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	18 rect.	Défavorable
Mme de MARCO	33	Défavorable
Mme de MARCO	35	Défavorable
Mme de MARCO	34	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	17 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Article 7		
Mme ASSASSI	47	Défavorable
M. DOSSUS	63	Défavorable
M. DOSSUS	68	Défavorable
M. DURAIN	21	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	44	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Maryse CARRÈRE	43	Défavorable
M. DOSSUS	60	Défavorable
M. THÉOPHILE	97	Favorable
M. DOSSUS	72 rect.	Défavorable
M. DURAIN	23	Favorable si rectifié
Mme Maryse CARRÈRE	45	Défavorable
M. DURAIN	22	Défavorable
M. DURAIN	24	Favorable
M. DOSSUS	62	Défavorable
M. DURAIN	25	Favorable si rectifié
M. DURAIN	26	Défavorable
M. DURAIN	27	Défavorable
Article additionnel après l'article 7		
Mme EUSTACHE-BRINIO	3	Défavorable
M. TABAROT	90	Demande de retrait
M. TABAROT	91	Favorable si rectifié
Article 8		
Mme ASSASSI	48	Défavorable
M. BENARROCHE	66	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
Mme EUSTACHE-BRINIO	5	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 9		
M. ASSOULINE	10	Défavorable
Article 10		
Mme ASSASSI	49	Défavorable
M. BENARROCHE	65	Défavorable
M. DURAIN	28	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 11		
Mme ASSASSI	50	Défavorable
M. DURAIN	87	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	64	Défavorable
M. DURAIN	29	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 11		
Mme DUMONT	2 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	46	Défavorable
M. BENARROCHE	67	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	30	Défavorable
Article 12		
Mme ASSASSI	51	Défavorable
M. BENARROCHE	61	Défavorable
M. LOZACH	11	Défavorable
M. LOZACH	12	Défavorable
M. CHANTREL	13	Défavorable
M. CHANTREL	14	Défavorable
Article additionnel après l'article 12		
M. SAVIN	89	Avis du Gouvernement
Article 13		
M. DOSSUS	69	Défavorable
M. BACCHI	85	Défavorable
M. BACCHI	83	Défavorable
M. BACCHI	84	Défavorable
M. BACCHI	82	Défavorable
Article 14 A		
M. KERN	9	Favorable
Mme de MARCO	39 rect.	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 14 A		
Mme de LA GONTRIE	15	Défavorable
M. STANZIONE	16 rect.	Demande de retrait
Mme de MARCO	41	Défavorable
Article 14		
Mme de MARCO	36	Défavorable
M. DOSSUS	74	Défavorable
M. DOSSUS	75	Défavorable
M. DOSSUS	73	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
Mme de MARCO	37	Défavorable
Mme de MARCO	38	Défavorable
Article 15		
Mme APOURCEAU-POLY	54	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	55	Défavorable
M. PATRIAT	99	Sagesse
Article 16		
M. DOSSUS	77 rect.	Favorable
Article 17		
Mme APOURCEAU-POLY	56	Défavorable
Mme de MARCO	40	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme APOURCEAU-POLY	58	Défavorable
Mme APOURCEAU-POLY	57	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	96 rect.	Défavorable
Mme PONCET MONGE	79	Défavorable
Mme PONCET MONGE	80	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme FÉRET	92 rect.	Défavorable
Mme PONCET MONGE	81	Défavorable
M. BENARROCHE	71	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	95 rect.	Défavorable
Mme FÉRET	94 rect.	Défavorable
Mme FÉRET	93 rect.	Défavorable
Article 18		
Mme APOURCEAU- POLY	59	Défavorable
Mme de LA GONTRIE	88	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article additionnel après l'article 18		
M. ASSOULINE	19	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. BENARROCHE	76	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
M. DOSSUS	70	Défavorable

La réunion est close à 9 h 50.

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Propositions de nomination, par le Président de la République et le Président du Sénat, aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur les propositions de nomination, par le Président de la République, de Mme Élisabeth Guigou et de M. Patrick Titium, et, par le président du Sénat, de Mme Dominique Lottin et de M. Patrick Wachsmann, pour siéger, en tant que personnalités qualifiées, au Conseil supérieur de la magistrature, en application des articles 13 et 65 de la Constitution.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue André Reichardt sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Nous avons le plaisir d'accueillir Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'Assemblée nationale a adopté le 2 décembre dernier une proposition de loi déposée par le député Guillaume Kasbarian, qui traite de deux sujets auxquels notre commission est depuis longtemps attentive : la lutte contre le squat et la sécurisation des rapports locatifs.

Vous vous souvenez certainement que notre commission avait déjà examiné, en janvier 2021, sur le rapport d'Henri Leroy, une proposition de loi de Dominique Estrosi Sassone tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat. Plusieurs dispositions que le Sénat avait alors adoptées sont reprises dans le texte qui nous est transmis. On peut regretter, à cet égard, que le Gouvernement n'ait pas été plus tôt à l'écoute des propositions du Sénat, ce qui nous aurait permis de gagner un temps précieux pour lutter contre ce phénomène. Celui-ci affecte régulièrement de petits propriétaires qui découvrent, par exemple en rentrant de vacances, que leur résidence principale est occupée.

La première partie du texte vise à prévenir et à réprimer plus efficacement le squat. Certaines dispositions, cependant, pourraient s'appliquer aussi à des locataires défaillants qui se maintiennent dans les lieux alors que leur bail est résilié, faute de solution de relogement. Il ne me paraît pas souhaitable d'entremêler les situations du squatteur et du locataire défaillant, qui sont très dissemblables, et je vous proposerai donc quelques amendements pour mieux les distinguer.

J'évoquerai pour commencer l'article 1^{er}, qui tend à alourdir la peine prévue à l'article 226-4 du code pénal pour sanctionner le squat du domicile. Il y a deux ans, le Sénat

avait déjà approuvé cette mesure, qui vise à exercer un effet dissuasif contre les squatteurs, et je vous proposerai de l'adopter sans changement.

Le texte reprend une autre disposition que nous avons adoptée, celle qui tend à punir d'une amende la propagande ou la publicité en faveur de méthodes visant à inciter ou faciliter le squat. Vous savez comme moi que l'on peut trouver sur internet de véritables « guides du squat », qui donnent des conseils sur la manière de s'introduire illégalement dans un logement et d'échapper à l'expulsion. C'est ce type de pratiques qui serait désormais pénalisé.

Un troisième article vise à punir celui qui se dit faussement propriétaire d'un bien immobilier pour le louer. Il arrive parfois que des personnes se voient reprocher de squatter un logement alors qu'elles ont cru, en toute bonne foi, le louer à son propriétaire légitime. Cette forme de tromperie doit bien sûr être sanctionnée, mais j'observe qu'il existe déjà dans le code pénal un article 313-6-1 permettant d'appréhender ce type de comportement. Nous y reviendrons au moment de l'examen des amendements.

J'en arrive aux deux dernières mesures pénales, qui sont plus controversées. Actuellement, le code pénal réprime le squat du domicile, au nom du respect de la vie privée, mais pas le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile. La proposition de loi entend combler cette lacune afin de mieux garantir le respect de la propriété privée, qui est aussi un principe fondamental dans notre République.

À cette fin, le texte prévoit de créer deux nouvelles infractions : la première punirait de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de s'introduire ou de se maintenir, sans droit ni titre, dans un local à usage d'habitation ou à usage économique ; la deuxième punirait de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende celui qui se maintient dans un logement alors qu'il est sous le coup d'une décision d'expulsion, qu'il a épuisé toutes les voies de recours et qu'il est arrivé au terme de tous les délais accordés par le juge. Plusieurs interlocuteurs que j'ai auditionnés avec Dominique Estrosi Sassone reprochent à ces dispositions de criminaliser des personnes en grande difficulté sociale, *a fortiori* dans un contexte de hausse des prix de l'énergie qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages.

En ce qui me concerne, si je partage l'objectif de lutter plus efficacement contre toutes les formes de squat, je pense que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale gagnerait à être mieux circonscrit : en effet, le champ d'application des deux infractions qui nous sont proposées se recoupe et la première pourrait concerner aussi bien des squatteurs que des locataires dont le bail a été résilié. Je vous proposerai donc de mieux distinguer ces deux situations, en créant, d'une part, une infraction pour pénaliser le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile ; d'autre part, en conservant l'infraction relative aux locataires. Dans mon esprit, cette dernière infraction n'a vocation à s'appliquer que de manière exceptionnelle à des locataires d'une particulière mauvaise foi qui ont abusé de toutes les voies de recours.

J'en arrive à l'article 2 de la proposition de loi, qui tend à retoucher la procédure d'évacuation forcée des squatteurs, sous l'égide du préfet, prévue à l'article 38 de la loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Dalo). Cette procédure permet à celui dont le domicile est squatté de saisir le préfet afin qu'il mette en demeure, dans un délai de quarante-huit heures, le squatteur de quitter les lieux. Si ce dernier ne défère pas à la mise en demeure, le préfet peut recourir à la force publique pour qu'il soit procédé à l'évacuation du logement. Cette procédure dérogatoire, qui

ne fait pas intervenir une décision de justice, a été utilisée moins de 170 fois au cours de l'année écoulée.

Sur ce point, je vous proposerai d'amender le texte transmis par l'Assemblée nationale afin de réintroduire des dispositions que nous avons adoptées il y a deux ans, mais qui n'ont pas été reprises par les députés. L'objectif est d'élargir le champ d'application de cette procédure à l'hypothèse du squat de logements qui ne constituent pas un domicile, ce qui est cohérent avec les mesures envisagées en matière pénale. Ainsi, un logement qui est squatté, alors qu'il est vide entre deux locations, pourra être libéré rapidement. En l'état actuel, un logement vide entre deux locations n'est pas considéré comme un domicile. Il appartiendra aux préfets de faire un usage proportionné de cette nouvelle faculté, en accordant, par exemple, des délais plus importants lorsque les circonstances l'autorisent.

Toujours dans l'objectif de décourager l'occupation illicite des logements, les députés ont adopté un article qui pérennise un dispositif expérimental, créé en 2009, de mise à disposition temporaire de locaux vacants. Celui-ci permet à des organismes agréés par le préfet, et conventionnés avec le propriétaire, de bénéficier de la mise à disposition de locaux inoccupés, dans l'attente d'un changement d'usage ou de travaux importants, en contrepartie de leur engagement à entretenir ces locaux et à les libérer à l'échéance convenue. Les organismes agréés peuvent y loger des résidents temporaires. C'est une bonne chose : en favorisant l'utilisation de locaux provisoirement inoccupés, ce dispositif permet de lutter, indirectement, contre le squat.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas procédé à l'évaluation qui était attendue avant la généralisation de l'expérimentation. Cependant, les avis des acteurs de terrain que nous avons auditionnés sont très positifs : je vous propose donc de soutenir la pérennisation de ce dispositif.

Un article 2 *bis* introduit un régime dérogatoire de responsabilité civile pour le propriétaire d'un logement occupé sans droit ni titre, en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.

Cette mesure répond à une décision récente de la Cour de cassation, qui a décidé, en appliquant à la lettre le code civil, de condamner un couple de propriétaires à verser 60 000 euros à une ancienne locataire qui s'était maintenue dans les lieux et qui avait chuté à la suite de la rupture d'un garde-fou. Il est anormal qu'un propriétaire qui ne peut plus accéder à son bien et, partant, qui ne peut pas effectuer les travaux d'entretien nécessaires, soit condamné en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien. L'article 2 *bis* prévoit de libérer le propriétaire de sa responsabilité pour défaut d'entretien lorsque le bien est occupé illicitement. Pour éviter tout effet d'aubaine, je vous proposerai néanmoins d'exclure les propriétaires de logements indignes de ce régime dérogatoire.

La seconde partie du texte vise à sécuriser les rapports locatifs en améliorant la procédure contentieuse.

Le contentieux locatif est aujourd'hui soumis à une procédure longue et complexe, dont les objectifs premiers sont, dans l'intérêt du propriétaire comme du locataire, le maintien des rapports locatifs et l'apurement de la dette. L'expulsion reste la solution de dernier recours, *a fortiori* si le locataire en difficulté est de bonne foi. Le contentieux peut parfois durer des années : cela pose évidemment problème au propriétaire qui ne peut pas

recupérer son bien, mais aussi au locataire qui accumule parfois une importante dette locative dans l'attente d'une solution de relogement.

Il s'agit d'un contentieux de masse, qui occasionne chaque année environ 500 000 délivrances de commandement de payer et 150 000 assignations en justice, pour 70 000 décisions d'expulsion ferme, dont 16 000 nécessitent le concours de la force publique. La réforme proposée aura donc des effets tangibles pour des milliers de nos concitoyens.

La proposition de loi vise à accélérer la procédure contentieuse et à accompagner plus tôt les locataires en difficulté.

Dans un souci de sécurité juridique, l'article 4 généralise les clauses résolutoires de plein droit dans les baux locatifs. Celles-ci sont aujourd'hui facultatives, bien que présentes dans la grande majorité des baux. En cas de non-paiement du loyer par exemple, la présence d'une clause résolutoire permet au propriétaire de saisir le juge pour faire constater la résiliation de plein droit du contrat de bail.

Dans le but affiché de responsabiliser les locataires, le pouvoir reconnu au juge de suspendre les effets de la clause résolutoire serait par ailleurs subordonné à une demande expresse du locataire et à la reprise du paiement du loyer avant la date de l'audience. De même, le juge ne pourrait vérifier les éléments constitutifs de la dette locative et la décence du logement que sur saisine du locataire, alors qu'il peut le faire d'office actuellement.

Avec Dominique Estrosi Sassone, nous exprimons des réserves sur cet article 4, qui risque d'aboutir à un plus grand nombre d'expulsions en raison de la méconnaissance, par les locataires, de leurs droits et des règles de procédure. Il nous faut trouver d'autres modalités pour inciter le locataire à régler sa dette locative et son loyer courant, en conditionnant le maintien dans le logement au respect de ses engagements, afin que les intérêts du locataire et du bailleur se rencontrent sans préjudice pour aucune des parties.

Afin d'accélérer la procédure contentieuse, l'article 5 procède à la réduction de plusieurs délais, ramenés de deux mois à un mois ou de deux mois à six semaines. Au total, si nous votons le texte tel qu'il nous est transmis, le délai minimal incompressible entre la remise du commandement de payer et l'expulsion avec le concours de la force publique serait réduit de trois mois et demi en cas de mauvaise foi du locataire. En outre, lorsque le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales, le délai maximal pouvant être accordé par le juge, avant qu'il ne soit procédé à l'expulsion, serait ramené de trois ans à un an. Je vous proposerai de modifier ces dispositions à la marge, afin que les procédures amiables soient favorisées : celles-ci apportent une solution dans plus des deux tiers des litiges locatifs.

Enfin, l'article 5 tend à améliorer l'accompagnement social des locataires en difficulté en le systématisant et en l'initiant plus en amont. Plus précisément, il prévoit que tous les commandements de payer seront transmis aux commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex). En outre, alors que les diagnostics sociaux et financiers (DSF) qui éclairent le juge sur la situation sociale du locataire et sur sa capacité à apurer ses dettes ne sont actuellement élaborés qu'à partir de l'assignation en justice, ceux-ci seraient désormais réalisés dès le stade du commandement de payer, puis mis à jour pour l'audience judiciaire.

Ces objectifs sont louables, mais il semble néanmoins peu réaliste que les services sociaux et les Ccapex puissent s'acquitter de ce fort accroissement de leur charge de travail : à l'heure actuelle, les juges ne peuvent s'appuyer sur un DSF pour rendre leur décision que dans 30 % des cas. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter les amendements présentés par Dominique Estrosi Sassone, qui reprennent l'objectif de renforcement de l'accompagnement social des locataires tout en garantissant une meilleure opérationnalité du dispositif. Donnons une chance au juge de disposer en temps utile du DSF.

Ce texte comporte des dispositions très techniques, mais il soulève des enjeux réels pour les locataires, les propriétaires et pour l'accès au logement de nos concitoyens, notamment les plus modestes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je remercie André Reichardt pour le travail que nous avons accompli ensemble. Nous avons mené la plupart de nos auditions en commun, et nous sommes parvenus à un accord parfait. Comme lui, je regrette que l'on ait perdu autant de temps. Ma proposition de loi a été adoptée par le Sénat en janvier 2021 : si le Gouvernement l'avait inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, plusieurs mesures en discussion aujourd'hui seraient déjà appliquées.

Cela dit, nous approuvons sans réserve les mesures contre le squat, que nous avons déjà votées – pour partie. Nous avons réintégré dans le texte celles qui n'ont pas été reprises par l'Assemblée nationale. Nous sommes également favorables à l'accélération de la procédure du contentieux de l'impayé et de l'expulsion. Celui-ci est très long et complexe et il décourage les propriétaires d'investir dans des logements proposés à la location de longue durée, ce qui permettrait pourtant de répondre à la crise du logement.

Nous avons aussi apporté des modifications importantes : nous opérons une distinction claire entre les squatteurs et les locataires en difficulté, car le texte transmis par l'Assemblée nationale crée un amalgame en la matière.

Nous entendons également promouvoir l'occupation temporaire de locaux vacants en suivant la volonté de l'Assemblée nationale de pérenniser ce dispositif. Plusieurs fondations, comme Emmaüs, proposent ces logements à des personnes rencontrant des difficultés ou vivant une mobilité professionnelle, pour une durée maximale de dix-huit mois. C'est un dispositif gagnant-gagnant, à condition que l'on ne transforme pas la convention d'occupation temporaire en bail définitif.

Nous avons également voulu renforcer la prévention avant les expulsions : les locataires peuvent ainsi sortir la tête de l'eau. Cette démarche est insuffisamment précoce : nos amendements tendent à donner plus de moyens d'agir aux Ccapex. Nous souhaitons aussi améliorer les outils d'accompagnement social.

Nous sommes parvenus à un équilibre entre le respect de la propriété privée, auquel le Sénat est attaché, et l'esprit de justice et d'humanisme dont nous devons faire montre à l'endroit des personnes frappées par un accident de la vie. Ne les confondons pas avec les squatteurs et autres marchands de sommeil. Cela dit, ne faisons pas porter la charge de la solidarité sur les propriétaires : au contraire, nous considérons que l'État devrait les aider plus activement, notamment *via* le soutien de l'administration fiscale ou le versement des indemnités dues aux propriétaires.

M. François Bonhomme. – Ce texte complète la volonté du législateur de rééquilibrer les rapports entre propriétaires et locataires. L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre le droit de propriété, qui est fondamental. Nous constatons tous que certains propriétaires sont désemparés et se retrouvent dans des procédures interminables. Cela n'est pas sans conséquence sur le marché immobilier : les personnes vendent à la fin de la procédure.

Le rapporteur a raison : il convient de distinguer les situations de locataires défaillants et les occupations illicites caractérisées.

La publicité entourant les manuels du parfait squatteur est insuffisamment réprimée. Elle est même promue par une nébuleuse d'associations, et même par la Ligue des droits de l'homme, sous couvert de vouloir protéger les locataires. En évoquant les occupations illicites, certaines parlent de criminalisation, d'acharnement ou de phénomène marginal. La Défenseure des droits reprend elle aussi ce dernier terme dans un avis publié au mois de novembre dernier. Selon elle, la proposition de loi ne changerait rien à la situation actuelle. Je ne souscris évidemment pas à cette analyse, mais, même si celle-ci était vraie, je ne vois pas pourquoi il ne faudrait pas réprimer plus sévèrement ces comportements. Dans les juridictions, le contentieux locatif ne cesse de croître. Tout plaide pour aller dans le sens de nos rapporteurs.

M. Dominique Théophile. – Je salue cette proposition de loi dont notre groupe a soutenu l'inscription à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée. Le squat et les impayés à répétition ne sont plus un phénomène marginal ; leurs conséquences sont désastreuses pour les petits propriétaires.

Avec ce texte empreint de bon sens, on cherche à rééquilibrer les forces, en renforçant l'arsenal juridique et en réduisant certains délais dans la procédure judiciaire.

À l'issue des débats à l'Assemblée nationale, marqués par un esprit de compromis, nous souhaitons apporter quelques modifications pour gagner en équilibre et ne pas tomber dans des travers idéologiques entre riches propriétaires et locataires mal logés. Ainsi, nous prônons une échelle de peines plus graduée à l'article 1^{er} A, et nous voulons préciser la notion de locaux à usage économique.

Nous proposons aussi de faire un geste envers les locataires de bonne foi, qui doivent être effectivement informés par le préfet de leur droit à demander au juge de leur accorder des délais de paiement. Ce dernier pourra aussi suspendre la résiliation du bail si le locataire est de bonne foi. Nous voulons revenir sur la réduction du délai du commandement de payer passé de deux à un mois.

Nous soutenons pleinement cette proposition de loi. Ne stigmatisons pas les locataires en grande difficulté économique en les assimilant à des squatteurs.

M. Hussein Bourgi. – Les bras m'en sont tombés lorsque j'ai lu le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui disait tout et son contraire et opérait un amalgame entre le locataire entré légalement dans un logement, victime ensuite d'un accident de la vie, et le squatteur installé après une effraction. Certes, nous ressentons tous de l'émotion envers les propriétaires victimes d'un squat, mais les députés ont légiféré sous le coup de l'émotion. Je salue le travail nuancé de nos rapporteurs.

J'approuve l'idée de sanctionner plus durement celui qui se fait passer pour le propriétaire d'un logement et qui fait deux victimes : le locataire de bonne foi et le vrai propriétaire.

Je salue aussi la pérennisation du dispositif d'occupation temporaire de locaux vacants, précieux pour loger des populations vivant dans des copropriétés particulièrement dégradées, notamment.

Nous soutenons la philosophie avec laquelle nos rapporteurs ont examiné ce texte.

M. Guy Benarroche. – À l'instar d'Hussein Bourgi, je salue le travail de nos rapporteurs, qui ont bien distingué le cas des squatteurs de celui des locataires en difficulté.

Avant cela, le texte était fondamentalement antisocial. Monsieur Bonhomme, la Défenseure des droits n'est pas la seule à dire que le texte adopté par l'Assemblée nationale est malvenu alors que tant de nos concitoyens sont victimes de la crise du logement et du mal-logement. Le Gouvernement, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), la Fondation Abbé-Pierre, tous le reconnaissent. Je ne comprends pas la position de l'Assemblée nationale.

Malgré les améliorations introduites par les rapporteurs, certaines mesures nous paraissent toujours disproportionnées, tandis que d'autres ont un périmètre d'application trop large. Nous avons donc déposé plusieurs amendements. L'un tend à exclure les logements vides de la notion de domicile ; un autre supprime l'impossibilité pour le juge de se saisir d'office pour accorder des délais supplémentaires. Il nous paraît également important de rétablir un délai de deux mois entre le commandement de payer et la résiliation automatique du bail. Il est primordial de faire la différence entre les locataires de bonne foi et les autres.

À Marseille, dans mon département, de nombreuses personnes n'ont pas signé de baux en bonne et due forme : la loi poserait de nombreux soucis à des personnes sincères.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je vous remercie pour tous ces satisfecit. Je tiens à rassurer MM. Bourgi et Benarroche : nombre de nos amendements répondent à leurs interrogations.

M. François-Noël Buffet, président. – En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives à la lutte contre le squat et contre le maintien sans droit ni titre dans un logement ; au régime de responsabilité extracontractuelle en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien d'un bien immobilier ; au dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants, défini à l'article 29 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) ; aux modalités de résiliation des baux d'habitation ; à la procédure d'expulsion locative, de la phrase précontentieuse jusqu'à l'éventuelle expulsion avec le concours de la force publique ; enfin, à l'accompagnement social des locataires en situation d'impayés locatifs.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous félicite pour la lecture de cette récapitulation, qui, comme vous le savez, est contraire au droit d'amendement, inscrit dans la Constitution.

Le périmètre est adopté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur. – Nos collègues du groupe socialiste souhaitent supprimer l'article 1^{er} A. J'y suis défavorable, car je crois utile de mieux protéger l'ensemble des logements contre le squat, ainsi que les locaux à usage économique, et non le seul domicile. Je vous présenterai dans quelques instants un amendement qui répondra sans doute à une partie de leurs préoccupations, en distinguant plus nettement le cas du squat de celui du locataire défaillant. Avis défavorable.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'article 1^{er} A vise à punir de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le squat d'un local qui n'est pas un domicile. L'amendement COM-49 rectifié de nos collègues du groupe RDPI tend à fixer la peine à deux ans d'emprisonnement et à 30 000 euros d'amende, afin de préserver une gradation entre la sanction encourue pour le squat de domicile et celle prévue pour les locaux qui ne sont pas un domicile. Avis favorable : il est logique que la peine soit plus sévère en cas de squat d'un domicile qu'en cas de squat de locaux commerciaux, qui sont parfois inoccupés depuis des années. Je vous propose en conséquence de modifier les deux amendements suivants pour les rendre formellement compatibles avec celui-ci.

L'amendement COM-49 rectifié est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – S'inspirant des dispositions de la proposition de loi visant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat, adoptée par le Sénat en janvier 2021, les amendements identiques COM-34 et COM-52 tendent à clarifier la rédaction proposée pour le nouvel article 315-1 du code pénal.

La rédaction de cet article peut être améliorée : d'abord, pour éviter que la sanction pénale proposée ne puisse s'appliquer tant à des squatteurs qu'à des locataires défaillants, alors que ces personnes sont dans des situations bien différentes ; ensuite, pour bien délimiter les champs d'application des nouveaux articles 315-1 et 315-2, qui tendent aujourd'hui à se chevaucher.

Dans cet esprit, l'amendement précise le champ d'application de l'article 315-1 : il s'agit de sanctionner pénalement le squat de locaux qui ne constituent pas un domicile, au nom du respect du droit à la propriété privée, sans viser le locataire défaillant qui s'est introduit régulièrement dans les locaux, mais dont le bail aurait été résilié. L'amendement reprend les critères qui figurent à l'article 226-4 du code pénal, relatif au squat du domicile, à savoir l'utilisation de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Les amendements identiques COM-34 et COM-52 modifiés sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-50 rectifié devient sans objet.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-1 de notre collègue Nathalie Goulet vise à étendre le champ d'application du nouvel article 315-2 du code pénal, afin qu'il s'applique aussi à l'occupation illicite de terrains ou bâtiments agricoles.

Cette extension ne nous paraît pas opportune, car l'amendement de notre collègue est largement satisfait : l'occupation illicite de terres agricoles, par exemple par des gens du voyage ou à l'occasion d'une *rave party*, est déjà pénalement sanctionnée ; le squat d'un bâtiment agricole, qui est un local à usage économique, pourra être sanctionné sur le fondement du nouvel article 315-1 du code pénal. De plus, l'article 315-2 a été conçu pour traiter de litiges nés à l'occasion de l'occupation de locaux d'habitation : il n'est pas sûr que ce dispositif puisse être transposé à l'identique à l'hypothèse d'une occupation de locaux à usage commercial. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Je le retire.

L'amendement COM-1 est retiré.

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

Après l'article 1^{er} A (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-29 rectifié vise à modifier l'article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution. Cet article permet au juge d'accorder à la personne sous le coup d'une décision d'expulsion des délais à chaque fois que son relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales.

Notre collègue Catherine Procaccia propose d'écarter ces délais en cas de squat, c'est-à-dire lorsque l'occupant est entré dans les lieux à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte.

Cette proposition est cohérente avec position que je défends : mieux distinguer la situation du locataire défaillant, qui est entré dans les lieux régulièrement et qui a subi ensuite un accident de la vie, de celle du squatteur, qui se place d'emblée dans l'illégalité. Elle complète la mesure que je vous propose dans mon amendement COM-44, qui tend à supprimer, dans le même article L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, la mention selon laquelle les occupants n'ont pas à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation pour bénéficier d'un délai. Avis favorable.

L'amendement COM-29 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. André Reichardt, rapporteur. – Notre collègue Catherine Procaccia propose maintenant de fixer dans la loi un délai de soixante-douze heures qui serait laissé au préfet pour mettre à exécution, par le recours à la force publique, une décision d'expulsion. Il est vrai que les préfectures tardent parfois à mettre à exécution les décisions judiciaires d'expulsion. Parfois, celles-ci ne sont jamais appliquées, ce qui ouvre droit pour le propriétaire lésé à une indemnisation aux frais de l'État.

La rédaction de l'amendement soulève cependant de nombreuses interrogations : avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Nos collègues du groupe socialiste proposent de supprimer l'article 1^{er}, qui tend à relever le *quantum* de peine prévu à l'article 226-4 du code pénal.

En cas de squat du domicile, la peine actuellement encourue est d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ; il est proposé de porter cette peine à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Cette mesure aura d'abord un effet dissuasif qui me paraît bienvenu. C'est ensuite une mesure d'équité puisqu'elle aura pour effet d'aligner la peine encourue sur celle qui est prévue lorsqu'un propriétaire expulse *manu militari* un squatteur.

Je rappelle enfin que le Sénat a déjà voté cette mesure à deux reprises : d'abord dans la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap), puis lors de l'examen de la proposition de loi de Dominique Estrosi Sassone. Par souci de cohérence, j'émetts un avis défavorable sur l'amendement COM-19.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

L'amendement de coordination COM-35 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-36 vise à ajouter à l'article 1^{er} bis une disposition « standard », qui figure dans plusieurs articles du code pénal, afin de préciser les responsabilités des éditeurs, des auteurs et des imprimeurs quand la propagande ou la publicité en faveur du squat est effectuée par voie de presse écrite ou audiovisuelle.

L'amendement COM-36 est adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur. – La proposition de loi tend à créer une nouvelle infraction punissant de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait de se dire faussement propriétaire d'un bien pour le louer. Il arrive en effet que des personnes se retrouvent dans la situation de squatter un logement, alors qu'elles ont cru, en toute bonne foi, avoir affaire à son propriétaire.

Ce type de comportement mérite bien sûr d'être sanctionné. Il existe cependant déjà dans le code pénal un article 313-6-1, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de mettre à disposition d'un tiers un bien immobilier appartenant à autrui. Plutôt que de créer une nouvelle infraction, l'amendement tend à relever le quantum de peine prévu à l'article 313-6-1 afin de l'aligner sur ce qui était prévu par l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-37 est adopté.

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

Article 2

M. André Reichardt, rapporteur. – Avec l'amendement COM-20, nos collègues du groupe socialiste proposent de supprimer l'article 2.

J'y suis défavorable, car cet article vise à clarifier la notion de domicile, ce qui me paraît opportun au regard des hésitations doctrinales ou jurisprudentielles qui ont pu se faire jour. En outre, cet article tend à modifier la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet en cas de squat prévue à l'article 38 de la loi Dalo. Je vous proposerai dans un instant des améliorations de ce dispositif.

L'amendement COM-20 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Là encore, nous voulons distinguer le squat de la sécurisation des rapports locatifs. Le paragraphe II de l'article 2 de la proposition de loi tend à revenir sur la procédure d'évacuation forcée sous l'égide du préfet, prévue à l'article 38 de la loi de 2007 précitée.

La rédaction transmise par l'Assemblée nationale soulève une difficulté dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme autorisant le recours à cette procédure pour obtenir l'évacuation d'un locataire défaillant. Ce risque de confusion doit être écarté : la procédure de l'article 38 est adaptée pour mettre rapidement fin à un squat, mais elle n'est pas appropriée à une expulsion locative, en raison de son caractère expéditif et de l'absence de contradictoire.

Le présent amendement prévoit donc de substituer au dispositif adopté par l'Assemblée nationale les mesures que le Sénat avait approuvées en janvier 2021, lors de l'examen du texte de Dominique Estrosi Sassone. Ainsi, le champ d'application de l'article 38 serait étendu au squat d'un local d'habitation, alors qu'il ne s'applique actuellement qu'au squat d'un domicile ; deviendraient ainsi éligibles à la procédure d'évacuation forcée les logements occupés par des squatteurs entre deux locations ou juste après l'achèvement de la construction, avant que le propriétaire n'ait eu le temps d'emménager. Ensuite, lorsque ce dernier ne peut apporter la preuve de son droit en raison du squat, il reviendrait au préfet de s'adresser à l'administration fiscale pour établir ce droit. Enfin, le délai laissé au préfet pour mettre en demeure le squatteur de quitter les lieux serait réduit de quarante-huit heures à vingt-quatre heures, afin d'apporter une réponse plus rapide à des situations qui peuvent plonger des familles dans une situation très difficile.

L'amendement préserve l'ajout de l'Assemblée nationale tendant à prévoir que l'occupation illicite du logement peut être constatée par le maire ou par un commissaire de justice. Certes, le maire est déjà un officier de police judiciaire (OPJ), mais nous nous rangeons au souhait de l'Assemblée nationale de le mentionner expressément.

Le sous-amendement COM-31 rectifié est adopté. Les amendements COM-38 et COM-53, ainsi sous-amendés, sont adoptés.

En conséquence, l'amendement COM-5 devient sans objet.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avec l’amendement COM-23, notre collègue Vincent Capo-Canellas souhaite préciser que la procédure d’évacuation forcée prévue à l’article 38 de la loi Dalo concerne non pas les locataires défaillants entrés régulièrement dans les lieux, mais uniquement les squatteurs.

Les amendements COM-38 et COM-53 que nous venons d’adopter lèvent toute ambiguïté en visant clairement les seuls squatteurs. L’amendement de Vincent Capo-Canellas est donc satisfait.

L’amendement COM-23 n’est pas adopté.

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

Article 2 bis (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur. – L’amendement COM-21 vise à supprimer l’article. Avis défavorable : il est anormal et même injuste qu’un propriétaire ne pouvant plus accéder à son bien soit condamné en cas de dommage.

L’amendement COM-21 n’est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L’amendement COM-48 rectifié tend à introduire la notion d’empêchement pour exonérer le propriétaire de sa responsabilité en cas de dommage résultant d’un défaut d’entretien du bien. Avis défavorable au profit des amendements identiques COM-39 et COM-54 qui visent à exclure du dispositif de l’article 2 bis les propriétaires bailleurs hébergeant dans un logement indigne des personnes dont la vulnérabilité ou l’état de dépendance sont apparents ou lui sont connus.

Cette disposition a pour but d’empêcher les marchands de sommeil qui n’entretiennent pas leur bien de profiter indûment du bénéfice d’une exonération de ce type.

L’amendement COM-48 n’est pas adopté. Les amendements identiques COM-39 et COM-54 sont adoptés.

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

Article 2 ter (nouveau)

M. André Reichardt, rapporteur. – L’amendement COM-22 tend à supprimer l’article 2 ter.

Comme vous, je regrette que le Gouvernement ne se soit pas acquitté de la mission de suivi et d’évaluation de l’expérimentation relative à l’occupation temporaire prévue par la loi Élan. Il serait cependant malvenu de refuser sur ce motif la pérennisation d’un dispositif qui fait largement l’unanimité : les auditions que j’ai menées ont permis de dresser un bilan favorable de cette expérimentation. Plus de 1 000 bâtiments vacants ont fait l’objet d’une occupation temporaire depuis la création de ce dispositif, ce qui a permis de loger près de 10 000 résidents temporaires – souvent en grande difficulté.

Ces chiffres démontrent que ce dispositif a trouvé son public : avis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements identiques COM-27 rectifié et COM-4 rectifié visent à permettre une simplification des démarches pour aboutir à une éventuelle expulsion des résidents temporaires qui souhaiteraient se maintenir dans les logements occupés dans le cadre de ce dispositif d'occupation temporaire de locaux vacants, après l'expiration du contrat de résidence temporaire. Le dispositif de l'article 29 de la loi Élan ne prévoit rien en la matière. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-27 rectifié et COM-4 rectifié sont adoptés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-2 rectifié *bis*, COM-26 rectifié *bis*, COM-40 et COM-55.

Les amendements identiques COM-2 rectifié bis, COM-26 rectifié bis, COM-40 et COM-55 sont adoptés.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-3 rectifié et COM-28 rectifié.

Les amendements COM-3 rectifié et COM-28 rectifié ne sont pas adoptés.

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

Article 3 (Supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

Article 4

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-15 de M. Bourgi sera satisfait par l'adoption de l'amendement COM-41, qui vise à rétablir les pouvoirs d'office du juge pour prononcer une expulsion conditionnelle et vérifier les éléments constitutifs de la dette locative ainsi que la décence du logement – ainsi répondrons-nous également à une attente de M. Benarroche. Je suis donc défavorable à la suppression de l'article 4.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – M. Benarroche et ses collègues souhaitent la suppression de la généralisation des clauses résolutoires de plein droit. Je pense au contraire qu'elle est bienvenue : avis défavorable à l'amendement COM-6.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-7, aux amendements identiques COM-24 et COM-51 rectifié et aux amendements identiques COM-17 et COM-47 rectifié, qui seront satisfaits par l'adoption des amendements identiques COM-41 et COM-56 ; nous pensons qu'il ne faut pas supprimer les pouvoirs d'office du juge.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté. Les amendements identiques COM-41 et COM-56 sont adoptés. En conséquence, les amendements identiques COM-24 et COM-51

rectifié deviennent sans objet, de même que les amendements identiques COM-17 et COM-47 rectifié.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. André Reichardt, rapporteur. – L'adoption des amendements que Dominique Estrosi Sassone et moi-même présentons à cet article devrait permettre de lever une partie des réserves exprimées par les auteurs de l'amendement de suppression COM-16.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-43 rectifié tend à mettre à jour la dénomination des huissiers de justice, désormais appelés commissaires de justice.

L'amendement COM-43 rectifié est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Les amendements identiques COM-8 et COM-45 rectifié *bis*, les amendements identiques COM-25 et COM-46 rectifié et les amendements identiques COM-42 et COM-57 ont trait au délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice. Avec Dominique Estrosi Sassone, nous proposons de le fixer à six semaines, contre un mois dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, et deux mois dans le droit en vigueur.

Les amendements identiques COM-8 et COM-45 rectifié bis et les amendements identiques COM-25 et COM-46 rectifié ne sont pas adoptés. Les amendements identiques COM-42 et COM-57 sont adoptés.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Nous proposons, par l'amendement COM-58 rectifié, de fixer le seuil de transmission des commandements de payer à deux mois d'ancienneté d'impayé ou à deux fois le montant mensuel de la dette locative, ce seuil étant estimé pertinent tant par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) que par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), que nous avons auditionnées. Actuellement, selon les départements, le seuil retenu peut être compris entre trois et six mois.

Cet amendement vise également à permettre la réalisation du diagnostic social et financier dès ce stade. Il est prévu, en outre, que les commissaires de justice devront transmettre à ce stade de la procédure toutes les coordonnées et les informations socio-économiques qu'ils auront pu recueillir sur le locataire, ces données étant essentielles à l'établissement du DSF, outil indispensable à la prévention des expulsions.

Mme Nathalie Goulet. – C'est un excellent amendement ; de telles procédures existent par exemple en Belgique. La centralisation des informations permet aux services sociaux d'intervenir en amont pour empêcher la spirale de l'exclusion de se former.

L'amendement COM-58 rectifié est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-18 tend à supprimer la réduction du délai légal minimal entre l'assignation et l'audience. Avec Dominique Estrosi

Sassone, nous avons essayé de trouver un juste équilibre entre l'amélioration de la procédure contentieuse, indubitablement trop longue, et une meilleure prise en charge des locataires en difficulté par les services sociaux et la Ccapex. Avis défavorable.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Par l'amendement COM-44, nous clarifions les critères qualifiant le squat dans le code des procédures civiles d'exécution, en reprenant les termes du code pénal.

L'amendement COM-44 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – J'ai le sentiment que les auteurs de l'amendement COM-9 font une confusion : ils évoquent une expulsion immédiate dès le commandement de payer en cas de mauvaise foi caractérisée de la part du locataire. Or le commandement de payer représente la toute première étape en cas de litige lié à des impayés de loyer, tandis que l'alinéa 15 de l'article 5 est relatif à l'expulsion qui doit suivre un commandement d'avoir à quitter les lieux, après une décision du juge des contentieux. Je vous propose, monsieur Benarroche, de retravailler cet amendement en vue de la séance publique. Avis défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

M. André Reichardt, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-10.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

L'amendement COM-11 devient sans objet.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-12 tend à supprimer la faculté du juge de supprimer ou de réduire le bénéfice de la trêve hivernale pour les personnes entrées par voie de fait dans tout lieu autre que le domicile. Monsieur Benarroche, la suppression du dernier alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution aurait pour conséquence non pas d'empêcher les expulsions lors de la trêve hivernale, qui sont automatiques en cas d'introduction par voie de fait dans le domicile d'autrui, mais de retirer au juge la faculté de supprimer ou de réduire le bénéfice de la trêve hivernale pour les cas d'introduction par voie de fait dans les lieux autres que le domicile. Je ne pense pas que tel soit votre souhait... Avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'objectif des auteurs de l'amendement COM-13 est louable ; nous le partageons tous, dès lors qu'il s'agit des mineurs. Néanmoins, mon avis ne saurait être favorable.

Il convient de rappeler que les demandes de concours de la force publique ne sont pas une compétence liée du préfet. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pendant lequel il s'informe auprès des services sociaux et des services de police quant à la situation

économique et sociale des personnes à expulser : par définition, il peut déjà tenir compte de la composition du foyer. Aucun texte ne limite son pouvoir d'appréciation.

Supprimer le pouvoir d'appréciation du préfet permettrait à des parents de mauvaise foi de se maintenir de façon indéfinie dans un logement, sans droit ni titre et sans qu'aucune solution d'expulsion ne soit possible.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-30 crée une obligation nouvelle pour le préfet : avis défavorable.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-33.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – En cas de refus de la part du préfet du concours de la force publique pour exécuter une mesure d'expulsion contre un locataire, le propriétaire a théoriquement droit à une indemnisation par l'État de son préjudice. Force est de constater que cette procédure supplémentaire est particulièrement complexe et aléatoire ; de fait, les propriétaires renoncent à l'utiliser.

Un rapport du député Nicolas Démoulin indique que seuls 53 % des propriétaires font une demande d'indemnisation. L'amendement COM-61 vise à améliorer cette situation, étant entendu que l'article 40 de la Constitution empêche d'aller aussi loin que nous l'aurions souhaité, c'est-à-dire d'instaurer une indemnisation intégrale et automatique. Je propose donc de faire définir les modalités d'indemnisation des bailleurs privés par un décret, ce qui permettra de sortir du maquis de la jurisprudence.

L'amendement COM-61 est adopté et devient article additionnel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Les amendements COM-59 et COM-60 tendent à améliorer la prévention des expulsions en renforçant les moyens des Ccapex, pour qu'elles puissent agir plus en amont et tout au long de la procédure.

Nous proposons, par l'amendement COM-59, d'inclure les métropoles dans la coprésidence des Ccapex, sachant que la plupart d'entre elles ont repris aux conseils départementaux la compétence de la gestion du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; de rendre les Ccapex décisionnaires en matière de maintien ou de suspension des allocations logement en cas d'impayés locatifs, après avis de la caisse d'allocations familiales ; d'optimiser l'orientation des situations d'impayés locatifs auprès des différents dispositifs d'apurement de la dette, d'accompagnement budgétaire des locataires et de relogement par les Ccapex ; d'assurer l'information complète des Ccapex, notamment par le biais du logiciel Exploc ; de lever les risques en matière de protection des données personnelles liés à la transmission d'informations de la Ccapex aux opérateurs chargés de réaliser les DSF au stade de l'assignation.

Quant à l'amendement COM-60, il vise à donner aux Ccapex et au représentant de l'État la faculté de demander le déclenchement d'une procédure de quasi-tutelle du locataire lorsque les impayés relèvent de difficultés de gestion financière. Ainsi les Ccapex et le préfet pourraient-ils saisir le juge pour que soit octroyé une mesure d'accompagnement social personnalisé (Masp) de niveau 3, afin notamment que soit procédé au versement direct des prestations sociales du locataire sur le compte du bailleur.

Les amendements COM-59 et COM-60 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} A (nouveau)			
M. BOURGI	14	Suppression de l'article	Rejeté
M. PATRIAT	49 rect.	Peine encourue en cas de squat d'un local qui n'est pas un domicile	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	34	Pénalisation du squat de locaux qui ne constituent pas un logement	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	52	Pénalisation du squat de locaux qui ne constituent pas un logement	Adopté
M. PATRIAT	50 rect.	Restriction du champ du délit prévu à l'article 315-1 du code pénal et précision sémantique	Rejeté
Mme Nathalie GOULET	1	Pénalisation de l'occupation de terrains et bâtiments agricoles	Retiré
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} A (nouveau)			
Mme PROCACCIA	29 rect.	Impossibilité pour le juge qui ordonne l'expulsion d'accorder des délais lorsque l'occupant est entré frauduleusement dans les lieux	Adopté
Mme PROCACCIA	32	Délai de 72 h laissé au préfet pour exécuter les décisions judiciaires d'expulsion	Rejeté
Article 1^{er}			
M. BOURGI	19	Suppression de l'article	Rejeté
Article 1^{er} bis A (nouveau)			
M. REICHARDT, rapporteur	35	Amendement de coordination	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	36	Régime de responsabilité pénale applicable en cas de délit commis par voie de presse	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
M. REICHARDT, rapporteur	37	Alourdissement de la peine applicable quand un logement est mis en location sans l'accord du propriétaire	Adopté
Article 2			
M. BOURGI	20	Suppression de l'article	Rejeté
M. REICHARDT,	38	Extension et amélioration de la procédure d'évacuation forcée	Adopté

rapporteur			
Mme PROCACCIA	31 rect.	Sollicitation de l'administration fiscale dans un délai de 72 heures pour établir la propriété de celui dont le logement est squatté	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	53	Extension et amélioration de la procédure d'évacuation forcée	Adopté
M. BENARROCHE	5	Suppression des dispositions élargissant le champ d'application de l'article 38 de la loi Dalo	Rejeté
M. CAPO-CANELLAS	23	Exclusion de la procédure d'évacuation forcée de l'article 38 de la loi Dalo lorsque l'occupant est un locataire dont l'expulsion a été prononcée	Rejeté
Article 2 bis (nouveau)			
M. BOURGI	21	Suppression de l'article 2 <i>bis</i>	Rejeté
M. PATRIAT	48 rect.	Introduction de la notion d'empêchement pour exonérer le propriétaire de sa responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien du bien.	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	39	Exclusion des propriétaires de logements indignes du bénéfice de l'exonération de responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	54	Exclusion des propriétaires de logements indignes du bénéfice de l'exonération de responsabilité en cas de dommage résultant d'un défaut d'entretien.	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
M. BOURGI	22	Suppression de l'article 2 <i>ter</i>	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	27 rect.	Création d'une procédure d'expulsion spécifique aux contrats de résidence temporaire.	Adopté
M. WATTEBLED	4 rect.	Création d'une procédure d'expulsion spécifique aux contrats de résidence temporaire.	Adopté
M. WATTEBLED	2 rect. bis	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	Adopté
Mme PAOLI-GAGIN	26 rect. bis	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	40	Exclusion des contrats de résidence temporaire du périmètre d'application de la loi du 6 juillet 1989 régissant les rapports entre bailleurs et locataires.	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	55	Précision relative à la nature juridique des contrats de résidence temporaire	Adopté
M. WATTEBLED	3 rect.	Extension du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants aux activités commerciales et professionnelles.	Rejeté
Mme PAOLI-GAGIN	28 rect.	Extension du dispositif de mise à disposition temporaire de locaux vacants aux activités commerciales et professionnelles.	Rejeté
Article 4			
M. BOURGI	15	Suppression de l'article 4.	Rejeté

M. BENARROCHE	6	Suppression de la généralisation des clauses résolutoires de plein droit dans les baux locatifs.	Rejeté
M. BENARROCHE	7	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour octroyer une expulsion conditionnelle et vérifier les éléments constitutifs de la dette locative et la décence du logement.	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	41	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement ; conditionnement du maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire au paiement du loyer et des charges.	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	56	Rétablissement des pouvoirs d'office du juge pour l'octroi de délais de paiement et pour la vérification des éléments constitutifs de la dette locative et de la décence du logement ; conditionnement du maintien de la suspension des effets de la clause résolutoire au paiement du loyer et des charges.	Adopté
M. CAPO-CANELLAS	24	Subordination de l'expulsion conditionnelle et de la vérification des éléments de la dette locative et de la décence du logement à l'absence de mauvaise foi du locataire ; conditionnement de la suspension des effets des clauses résolutoires à la reprise du paiement du loyer avant l'audience.	Rejeté
M. PATRIAT	51 rect.	Subordination de l'expulsion conditionnelle et de la vérification des éléments de la dette locative et de la décence du logement à l'absence de mauvaise foi du locataire ; conditionnement de la suspension des effets des clauses résolutoires à la reprise du paiement du loyer avant l'audience.	Rejeté
Mme ARTIGALAS	17	Information du locataire par le préfet sur sa faculté de saisir le juge pour l'octroi de délais de paiement	Rejeté
M. PATRIAT	47 rect.	Information du locataire par le préfet sur sa faculté de saisir le juge pour l'octroi de délais de paiement	Rejeté
Article 5			
M. BOURGI	16	Suppression de l'article 5.	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	43 rect.	Mise à jour de la dénomination des huissiers de justice, désormais appelés commissaires de justice.	Adopté
M. BENARROCHE	8	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
M. REQUIER	45 rect. bis	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
M. CAPO-CANELLAS	25	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
M. PATRIAT	46 rect.	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre le commandement de payer et l'assignation en justice.	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	42	Allongement du délai entre le commandement de payer et l'assignation, d'un mois (texte AN) à six semaines, contre deux mois dans le droit en vigueur.	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE	57	Allongement du délai entre le commandement de payer et l'assignation, d'un mois (texte AN) à six semaines, contre deux mois dans le droit en	Adopté

rapporteur pour avis		vigueur.	
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	58 rect.	Fixation d'un seuil national pour le signalement des commandements de payer aux Ccapex et réalisation des DSF dès ce stade, mais dans un délai de trois mois.	Adopté
Mme ARTIGALAS	18	Suppression de la réduction du délai légal minimal entre l'assignation et l'audience	Rejeté
M. REICHARDT, rapporteur	44	Clarification des critères qualifiant le squat dans le code des procédures civiles d'exécution, en reprenant les termes du code pénal.	Adopté
M. BENARROCHE	9	Suppression du critère de la mauvaise foi pour prononcer une expulsion immédiate	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 5			
M. BENARROCHE	10	Suspension du délai entre le commandement d'avoir à quitter les lieux et l'expulsion en cas de saisine de la commission de médiation.	Rejeté
M. BENARROCHE	11	Remplacement de la trêve hivernale par une décision individuelle de la commission de médiation.	Rejeté
M. BENARROCHE	12	Suppression de la faculté du juge de supprimer ou réduire le bénéfice de la trêve hivernale pour les personnes entrées par voie de fait dans tout lieu autre que le domicile.	Rejeté
M. BENARROCHE	13	Interdiction des expulsions avec le concours de la force publique lorsque le ménage expulsé est composé de mineurs.	Rejeté
Mme PROCACCIA	30	Obligation pour le préfet de proposer une solution de logement à la personne dont la résidence principale est squattée	Rejeté
Mme PROCACCIA	33	Expulsion de l'occupant sans droit ni titre d'une résidence principale dans un délai de 72 h en cas de refus d'une proposition de logement	Rejeté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	59	Renforcement du rôle et des prérogatives des Ccapex.	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	60	Extension au préfet et aux Ccapex de la faculté de saisine du juge pour que soit octroyé ou suspendu un accompagnement social personnalité (MASP) de niveau 3	Adopté
Mme ESTROSI SASSONE rapporteur pour avis	61	Clarification des règles d'indemnisation des propriétaires de logements pour lesquels le concours de la force publique est refusé par le préfet.	Adopté

Proposition de loi constitutionnelle, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le texte adopté en première lecture le 24 novembre 2022 par l'Assemblée nationale, inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat sur l'initiative du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, vise à nouveau à inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG).

Il tend à introduire un nouvel article 66-2 au sein du titre VIII sur l'autorité judiciaire, dont les termes seraient les suivants : « La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse. »

Si les députés ont supprimé la mention de la contraception, cette évolution n'est pas de nature à lever les doutes déjà émis par le Sénat sur la pertinence de la constitutionnalisation du droit à l'IVG.

Notre assemblée a en effet déjà rejeté, le 19 octobre dernier, une précédente proposition de loi constitutionnelle présentée par Mélanie Vogel, visant l'IVG et la contraception. Nous avons jugé que la protection juridique de l'IVG était déjà très solide.

Comme vous le savez, l'IVG est inscrite à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique, qui dispose que : « La femme enceinte qui ne veut pas poursuivre une grossesse peut demander à un médecin ou à une sage-femme l'interruption de sa grossesse ».

La liberté de la femme d'avorter est aujourd'hui pleinement protégée par la loi du 17 janvier 1975, qui fut portée par Simone Veil, qui fait désormais partie intégrante de notre patrimoine juridique et à laquelle le Sénat s'est toujours montré fortement attaché.

L'accès à l'IVG n'a jamais cessé d'être conforté par le législateur : allongements successifs des délais, élargissement de la liste des praticiens autorisés à pratiquer des IVG, amélioration de la prise en charge financière, suppression du critère de « situation de détresse » ou encore du délai de réflexion préalable.

Certes, le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré de droit constitutionnel à l'avortement, mais il l'a toujours jugé conforme à la Constitution, les quatre fois où il s'est prononcé sur le sujet, en 1975, 2001, 2014 et 2016.

De surcroît, depuis sa décision du 27 juin 2001, il rattache l'IVG à la liberté de la femme, découlant du principe général de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qu'il concilie avec le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation.

Telle était d'ailleurs la position exprimée par le Gouvernement lors de la dernière législature.

Il est vrai que le Conseil constitutionnel reconnaît une large marge de manœuvre au législateur sur les questions de société, mais il n'est pas interdit de penser que, s'il était saisi d'une loi interdisant ou restreignant fortement l'IVG, il refuserait probablement de valider une atteinte disproportionnée à cette liberté fondamentale de la femme.

Existe-t-il un danger réel de remise en cause de l'IVG ?

Aucun parti politique n'a jamais indiqué vouloir remettre en question ce principe : il n'est donc pas crédible de soutenir qu'il est menacé en France comme il l'est aux États-Unis ou dans d'autres pays de l'Union européenne.

À cet égard, la situation institutionnelle de la France n'est en rien comparable à celle des États-Unis, où la Cour suprême a renvoyé aux États fédérés la compétence pour légiférer sur l'avortement dans son arrêt *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* rendu le 24 juin 2022.

En France, la situation est radicalement différente. Nous sommes une République indivisible dans laquelle le législateur national dispose d'une plénitude de compétence et où les lois sont les mêmes pour tous.

Je préfère donc rester fidèle aux conclusions rendues par le comité présidé par Simone Veil qui, en décembre 2008, n'avait pas recommandé de modifier le préambule ni d'intégrer à la Constitution de droits et libertés liés à la bioéthique, notion englobant l'IVG, et qui avait refusé d'y « inscrire des dispositions de portée purement symbolique ».

Il peut toutefois exister des difficultés d'accès à l'IVG ; et je rappelle que nous sommes particulièrement attachés à ce droit à l'interruption volontaire de grossesse. Il est anormal que certaines femmes souhaitant y recourir ne puissent le faire dans de bonnes conditions, en particulier dans certains territoires.

La constitutionnalisation résoudrait-elle ce problème ? Malheureusement non ; cette solution est donc illusoire. La Constitution ne saurait garantir l'effectivité de l'accès à l'IVG.

Il est clair, par ailleurs, que la Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas été conçue pour qu'y soient intégrées toutes les déclinaisons des droits et libertés énoncés de manière générale dans son préambule.

De surcroît, pourquoi se limiter à l'IVG et ne pas constitutionnaliser d'autres manifestations de la liberté qui n'ont pas non plus, en tant que telles, valeur constitutionnelle, comme le mariage pour les personnes de même sexe ou d'autres droits liés à la santé ou la bioéthique ?

Au-delà de ces questions de principe, la formulation qui nous est proposée ne me paraît pas aboutie.

La difficulté de trouver une place pertinente parmi les dispositions constitutionnelles témoigne de l'absence de cohérence de l'objet de la proposition de révision avec le texte de la Constitution. Ainsi, l'intégration du droit à l'IVG au sein du titre VIII relatif à l'autorité judiciaire, juste après l'abolition de la peine de mort, a de quoi surprendre.

En outre, dès lors que la loi « garantit » « l'effectivité et l'égal accès au droit à l'IVG », cette formulation laisse entendre que cet accès pourrait être inconditionnel. Or le législateur doit pouvoir en fixer les conditions, comme pour toutes les libertés publiques : l'avortement ne saurait être un droit absolu, sans limites.

Enfin, je réitère les mêmes réserves de procédure qu'en octobre dernier.

Il convient d'avoir un débat serein sur les « mérites » d'une constitutionnalisation de l'IVG. Si ceux-ci étaient réellement démontrés, c'est en tout état de cause la voie d'un projet de loi constitutionnelle qui devrait être recherchée pour éviter de mettre au cœur de l'actualité, par référendum, un sujet sur lequel il n'y a pas aujourd'hui de débat public. La voie de l'initiative parlementaire ne nous paraît absolument pas adaptée à ce débat de fond.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de ne pas adopter cette proposition de loi constitutionnelle.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je me trouve dans la situation quelque peu originale de représenter le groupe qui tient lieu, en quelque sorte, d’auteur de ce texte, qui sera examiné dans le cadre de notre niche parlementaire. Nous avons déjà eu des échanges voilà peu sur ce sujet ; il nous faut y revenir.

Quelques mots, tout d’abord, sur l’argument selon lequel la législation actuelle protégerait déjà suffisamment le droit à l’IVG : nous trouvons étrange de devoir attendre qu’un droit soit menacé pour songer à le protéger. Je fais un parallèle : nous n’avons pas hésité à défendre la constitutionnalisation de l’abolition de la peine de mort alors que cela n’était pas juridiquement nécessaire compte tenu des engagements internationaux de la France.

Vous dites, ensuite, que ce droit n’est pas remis en cause ni en France ni en Europe. Mais voyez la Hongrie, la Suède, l’Italie, après l’épisode espagnol de 2014, sans même pointer les déclarations de certains de nos collègues sénateurs, fort heureusement minoritaires, qui parlent d’« infanticide légalisé » ! Une manifestation a d’ailleurs eu lieu à Paris le week-end dernier sur ce sujet.

J’en viens à l’argument selon lequel le droit à l’IVG serait déjà garanti par la Constitution, au titre des libertés fondamentales. Non, notre rapporteur l’a dit, le fait que le Conseil constitutionnel, saisi, ne l’ait pas déclaré inconstitutionnel ne suffit pas à faire de ce droit un droit constitutionnellement protégé : ce raisonnement *a contrario* ne suffit pas. Vous avez raison de soulever la question de l’effectivité de l’accès ; mais c’est un autre sujet.

Je tiens à votre disposition le sondage réalisé par l’Ifop voilà six mois sur la question de l’IVG : un tiers des Français pensent qu’une remise en cause du droit à l’IVG est possible. Concernant le principe de son inscription dans la Constitution, 81 % des Français y adhèrent, indépendamment de leur sensibilité politique : 77 % des électeurs de Mme Péresse et 82 % des catholiques y sont favorables.

Quid, enfin, de l’utilité de cette inscription de l’accès à l’IVG dans la Constitution ? Quelque 77 % des Français la trouveraient utile.

Ces éléments doivent être pris en considération dans notre appréciation du sujet. Nous ne cessons de demander au Gouvernement de prendre la main en déposant un projet de loi. Alors que l’Assemblée nationale a très largement voté en faveur de ce texte, le Gouvernement ne semble pas se décider ; il est incontestable qu’un vote du Sénat le pousserait à agir.

M. Dominique Théophile. – Je vous remercie, ma chère collègue, de ces précisions très utiles, et je remercie le groupe Socialiste Écologiste et Républicain d’avoir inscrit ce texte à l’ordre du jour du Sénat, quelques semaines après la discussion de la proposition de loi de Mélanie Vogel. À titre personnel, je voterai pour ce texte ; j’avais d’ailleurs cosigné celui de Mme Vogel : je continue de penser qu’il est nécessaire de rehausser le niveau de protection accordé à l’IVG, qui fait pleinement partie de notre contrat social. Contrairement au texte que nous avons examiné en octobre dernier, le texte adopté par l’Assemblée nationale ne fait pas référence à la contraception ; il est le fruit d’un travail partisan dont je me félicite.

La constitutionnalisation du droit à l’IVG devrait s’accompagner de son inscription dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, que le Président

de la République et le Parlement européen appellent d'ailleurs de leurs vœux. À cet égard, je me réjouis que la France et l'Allemagne aient engagé très récemment un travail de mise à jour de cette charte. Il faut désormais espérer que le couple franco-allemand réussira à convaincre les États membres les moins respectueux du droit à l'IVG, dans la mesure où toute modification de la Charte ne peut être décidée qu'à l'unanimité.

Considérez, mes chers collègues, qu'un danger imminent pèse sur le droit à l'IVG ; j'invite ceux qui n'en seraient pas convaincus à changer de position.

M. Philippe Bas. – Je n'ai rien à retrancher à l'analyse présentée par Agnès Canayer, à laquelle je souscris ; je me contente d'y ajouter quelques considérations.

J'exclus totalement l'adoption du texte qui nous est soumis, qui est tout simplement mal rédigé et n'est pas approprié à l'objectif allégué de ses auteurs. Pour qu'une révision constitutionnelle soit adoptée, il faut avant tout que le texte en soit écrit en langue française. En l'espèce, « La loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit... », est-il écrit. « L'effectivité au droit », donc : pour commettre une erreur de syntaxe aussi manifeste et aussi grave, il faut être pratiquement analphabète !

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Merci pour les députés !

M. Philippe Bas. – Mes chers collègues qui avez voulu inscrire cette proposition de loi constitutionnelle à l'ordre du jour des travaux du Sénat, à tout le moins, par respect pour le Parlement et pour la Constitution, il eût fallu que vous l'amendiez pour écrire, par exemple, « La loi garantit l'accès effectif et égal au droit à l'interruption volontaire de grossesse », ce qui veut dire la même chose, mais le dit correctement. Je ne voterai jamais un texte de révision constitutionnelle qui n'est pas écrit en langue française. Et je ne comprends pas qu'il ait pu être adopté par l'Assemblée nationale – ce point me paraît dirimant.

Mmes Éliane Assassi et Marie-Pierre de La Gontrie. – Amendez-le !

M. Philippe Bas. – Amendez-le vous-mêmes, puisque vous voulez son adoption !

À supposer même que vous l'ayez réécrit en langue française, ce qui est bien sûr à votre portée, il me semble que ce texte n'est pas approprié, pour une raison très simple : il porte sur une mesure organisationnelle, l'effectivité, et sur les modalités d'accès à ce droit, l'égalité ; or ce sujet-là n'est pas exactement celui que vous voulez traiter.

Vous voulez inscrire dans la Constitution le droit à l'interruption volontaire de grossesse ; mais justement, la disposition dont nous avons à débattre ne définit pas ce qu'est ce droit. Or le Conseil constitutionnel ne parle pas d'un droit, mais d'une liberté, que la décision de 2001 a élevée au rang des libertés constitutionnelles. Bien entendu, le Conseil constitutionnel pourrait un jour faire évoluer sa jurisprudence, mais, en l'état actuel du droit, il s'agit d'une liberté de nature constitutionnelle. Mais toute liberté a des limites ; en l'espèce, ces limites sont définies de manière tout à fait équilibrée par la loi Veil, qui dispose qu'il faut concilier la liberté de la femme enceinte d'interrompre sa grossesse avec les droits de l'enfant à naître, les seconds prévalant sur la première à partir de la quatorzième semaine, sauf motif thérapeutique – jusqu'à la quatorzième semaine, c'est la liberté de la femme qui prévaut sur les droits de l'enfant à naître.

Si vous inscrivez dans la Constitution la liberté de la femme enceinte de mettre un terme à sa grossesse, vous devez aussi assigner au législateur le devoir d'en déterminer les

conditions et les limites. Si l'on avait constitutionnalisé la loi Veil, on n'aurait pas pu allonger le délai de dix à douze puis à quatorze semaines sans révision de la Constitution ; on n'aurait pas pu supprimer la condition de détresse sans révision de la Constitution ; on n'aurait pas pu faciliter l'accès des femmes mineures à l'interruption volontaire de grossesse sans révision de la Constitution.

Vous voyez qu'il y a là un débat substantiel, complètement escamoté : dès lors que l'on ne préserve pas les pouvoirs du législateur en matière d'avortement, alors cela se retourne contre toute revendication féministe, et non pas seulement contre ceux qui voudraient mettre en cause la loi Veil.

Par conséquent, j'incite à la plus grande prudence dans l'examen de cette question, qu'il faut traiter sans instrumentalisation politicienne et sans renvoyer ceux qui sont contre à une supposée hostilité à l'avortement tel qu'il est permis par la loi Veil – cela est faux et même offensant. Je considère, comme Mme de La Gontrie, que le Gouvernement et le Président de la République n'assument pas leurs responsabilités dans ce processus de révision constitutionnelle.

Voilà un texte mal fagoté, qui n'a pas même été soumis au Conseil d'État – je ne parle pas de le soumettre à l'Académie française : on peut s'en dispenser... –, dont la qualité juridique est très contestable : tel est le premier défaut d'une révision constitutionnelle dont le Président de la République ne prend pas l'initiative sur proposition du Gouvernement. Son deuxième défaut est le suivant : le champ du possible se referme, puisqu'on n'a plus le choix entre le Congrès et le référendum – si un texte de révision d'initiative parlementaire est adopté en lieu et place d'un projet de loi constitutionnelle, c'est obligatoirement la voie du référendum qui prévaut.

En ce qui me concerne, je ne suis pas fermé à l'idée d'inscrire une telle liberté dans la Constitution, puisqu'elle est déjà reconnue comme étant de rang constitutionnel compte tenu de la décision de 2001. Encore faut-il une rédaction simple, sobre, cohérente. Pareille rédaction est possible : il suffit d'écrire que la loi détermine les conditions et les limites dans lesquelles s'exerce la liberté de la femme enceinte de mettre fin à sa grossesse. Je vous propose, mes chers collègues, que nous y réfléchissions ensemble.

Mme Esther Benbassa. – Je remercie Mme Canayer pour son rapport sur ce texte qui porte sur un sujet sur lequel nous avons déjà débattu, et Mme de La Gontrie d'avoir exposé l'essentiel des arguments décisifs.

Je m'étonne de la position de M. Bas : vous êtes fin législateur, et vous vous attardez sur la forme... Il ne s'agit pas de décerner un prix Nobel ou quelque prix littéraire que ce soit ! Cette insistance sur un élément qui n'est d'aucune importance montre que vous n'avez pas d'arguments, s'agissant d'un sujet grave qui concerne les femmes.

Ce n'est pas parce que le droit à l'IVG a été voté il y a cinquante ans qu'il est hors de danger à jamais ; *a contrario*, jetez un œil à la législation néerlandaise, particulièrement protectrice. Nous devons entendre les demandes de la population et les exigences du mouvement social : la Constitution n'est pas un texte sacré ou intouchable. Il faudra bien, un jour, voter ce texte, que l'exécutif devrait certes s'approprier sous forme de projet de loi.

Je voterai cette proposition de loi et j'espère, mes chers collègues, que vous changerez de position : je ne souhaite pas que le Sénat donne l'impression qu'il est un lieu de réaction.

M. Éric Kerrouche. – Au-delà de la compétence syntaxique forte du questeur Bas, qui empêche manifestement d'étudier le fond du sujet,... la question qui nous est posée est claire.

On nous oppose que le droit à l'IVG n'est pas menacé en France. C'est faux ! L'extrême droite identitaire fait de cette question un combat fondamental. On peut décider de ne pas le voir, mais c'est une réalité : en ce sens, cette liberté est menacée.

Je rappelle que le bloc de constitutionnalité va beaucoup plus loin que le texte de la Constitution proprement dite : il englobe la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et les principes « particulièrement nécessaires à notre temps » du préambule de 1946. Au sein de ce bloc, l'IVG est considérée comme une liberté de second rang ; nous considérons qu'il n'est pas possible d'en rester là.

J'entends les arguments de Mme le rapporteur : après tout, si une menace sur l'IVG venait à se manifester, le Conseil constitutionnel jouerait son rôle. Mais cela veut dire que nous nous remettons dans les mains d'une cour suprême ; or, en fonction de la composition de celle-ci, la jurisprudence peut varier. Et qu'on ne me dise pas que c'est impossible : c'est arrivé aux États-Unis. Le pire peut advenir !

Plus fondamentalement, les constitutions ont deux fonctions. La première est de définir le fonctionnement des pouvoirs publics ; la seconde est d'énoncer des principes déclaratifs, symboliques. Ce n'est pas pour rien que la nôtre a été modifiée vingt-quatre fois, parfois de manière substantielle.

Sur le fond, nous convergions au moins sur une chose : en effet, la proposition de loi n'était sans doute pas le véhicule le plus adapté et le Gouvernement aurait dû prendre son courage à deux mains en déposant un projet de loi. À cet égard, si le Sénat votait pour le présent texte, il est bien entendu que cela l'obligerait.

Mme Muriel Jourda. – Les Français seraient favorables à 80 % à la constitutionnalisation de l'IVG, nous dit-on. Je serais curieuse de savoir si, parmi ce panel de Français interrogés, tous ont connaissance de la hiérarchie des normes et des implications réelles d'une constitutionnalisation.

En revanche, je l'admets aisément, ce chiffre montre combien les personnes interrogées sont attachées à la liberté des femmes de recourir à l'IVG, ce qui confirme qu'il n'y a pas en France, en réalité, d'opposition massive à ces dispositions, contrairement à ce que dit M. Kerrouche. On ne voit pas de manifestation massive d'une telle opposition dans les divers partis politiques. Qui est cette extrême droite identitaire à laquelle il a été fait référence ? En tout cas, l'extrême droite qui est élue au Parlement, c'est-à-dire le Rassemblement national, a exprimé majoritairement, par la voix de ses députés, sa volonté de constitutionnaliser la liberté des femmes de recourir à l'IVG...

Ce problème est un problème américain : il y a là-bas de forts débats, en effet, qui sont peut-être liés au fait que dans certains États l'avortement est possible jusqu'à six mois de grossesse.

M. Hussein Bourgi. – Et en Pologne ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Et en Suède ?

Mme Muriel Jourda. – En France, je ne vois pas à quel titre nous modifierions notre loi fondamentale pour y inscrire une liberté que personne ne conteste et à laquelle les Français sont attachés. Je voterai contre ce texte.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce débat n'est pas si exclusivement américain que cela... Si nous proposons de nouveau, quelques semaines après un premier débat sur la constitutionnalisation de l'IVG, un texte du même esprit, nous restons lucides : nous imaginons bien que la majorité sénatoriale ne changera pas d'avis, mais nous essayons malgré tout de vous convaincre.

Un projet de loi constitutionnelle serait un meilleur véhicule ; mais il faut que le Sénat joue son rôle. Si vous estimez que la rédaction proposée n'est pas idéale, monsieur Bas, amendez-la ! Nous n'avons pas besoin d'un vote conforme, mais d'une amélioration de ce texte. Si la rédaction issue de tels travaux peut ensuite convenir à l'Assemblée nationale, ou au Gouvernement qui déciderait de la reprendre sous la forme d'un projet de loi, nous aurons progressé et notre démarche aura eu du sens – tel est l'objet même de la navette parlementaire.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie Agnès Canayer pour son travail sur un texte difficile, qui fait l'objet d'interprétations et d'appréciations devant lesquelles je ne suis pas sans éprouver une certaine gêne.

Sur le fond, ceux qui réclament la sacralisation de ce droit que j'approuve totalement nous disent en même temps qu'une Constitution se modifie. Ainsi reconnaissent-ils que la constitutionnalisation ne protège pas de façon pérenne.

Quant au sondage sur la volonté des Français de constitutionnaliser le droit à l'IVG, je partage les réserves exprimées par Muriel Jourda ... La question telle qu'elle est posée peut conduire à se dire favorable à la constitutionnalisation au motif fallacieux qu'être contre reviendrait à vouloir supprimer le droit à l'IVG...

Une menace pèse-t-elle en France sur le droit à l'IVG ? Je crois beaucoup à la souveraineté de la France ; il appartient à chacun d'entre nous de défendre la démocratie et ses valeurs. Je me refuse à intérioriser l'idée qu'en 2027 un tsunami électoral surviendrait forcément qui remettrait en cause ce droit. Le cas échéant, mes chers collègues, le régime dont il est question en menacerait bien d'autres. *Quid* du droit au logement, par exemple ? Les sénateurs qui ne voteront pas ce texte ne sont pas du tout opposés à l'IVG. Notre devoir est de garantir l'effectivité de ce droit.

M. Hussein Bourgi. – Tous les arguments qui ont été échangés sont recevables et respectables. Ne soyons ni excessivement alarmistes ni excessivement confiants. J'ai entendu l'une de nos collègues faire référence aux votes émis par les élus d'un certain groupe politique à l'Assemblée nationale. Restons au Sénat : ce lundi après-midi, ici même, dans la salle

Monory, a eu lieu une conférence, parrainée par l'un de nos collègues, dont les participants ont remis en cause l'accès à l'IVG et sa constitutionnalisation...

Mme Marie Mercier. – Je remercie Agnès Canayer pour son rapport.

Je réponds à M. Bourgi : un colloque a en effet eu lieu ce lundi ; un autre avait eu lieu le lundi précédent, organisé par Michelle Meunier, sur la constitutionnalisation de l'IVG, à laquelle assistait l'une de mes consœurs, gynécologue, qui m'a dit peiner à comprendre la signification et les conséquences de la « constitutionnalisation ».

M. Éric Kerrouche. – Voilà quelques années, jamais le second colloque n'aurait eu lieu !

Mme Marie Mercier. – Certes, les femmes rencontrent des difficultés dans notre pays, mais ces difficultés sont avant tout liées au manque de moyens des plannings familiaux, des médecins scolaires, de la médecine en général. Quand une maternité ferme, c'est dans bien des cas un centre IVG qui ferme aussi.

En ce qui concerne l'extrême droite, notre rôle est celui de la vigilance démocratique : au lieu de faire comme si elle allait accéder au pouvoir en 2027, battons-nous pour que cela n'arrive pas. Car l'inscription dans la Constitution ne l'empêcherait pas de balayer ces droits d'un revers de main.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je réaffirme fortement qu'il y a une différence entre la question de la constitutionnalisation et celle de l'IVG : ne les amalgamons pas. Le problème n'est pas de savoir si l'on est pour ou contre l'IVG ; il est de savoir si l'on souhaite constitutionnaliser ce droit.

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur l'IVG ; il l'a reconnue comme une déclinaison de la liberté de la femme. L'inscription dans la Constitution ne présagerait pas de l'avenir : ce texte a déjà été modifié vingt-quatre fois et un renversement de régime conduirait probablement à changer de Constitution ; il ne s'agit pas d'une arme absolue.

A contrario, une inscription mal ficelée, mal rédigée, trop restrictive, viendrait restreindre les libertés et limiter les prérogatives du législateur. Or la rédaction du texte qui nous est soumis n'est pas acceptable à cet égard, au-delà même de la faute de syntaxe qui y figure.

J'ai mené beaucoup d'auditions sur cette question : il y a beaucoup de réserves sur cette proposition de loi. Certains de mes collègues députés m'ont même dit qu'ils avaient voté pour sachant que le Sénat s'y opposerait...

Ce texte tel qu'il est rédigé n'est pas acceptable. Jean-Yves Leconte nous invite à l'amender ; mais le droit d'amendement appartient à tous les parlementaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Motion

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'émet un avis défavorable à la motion COM-1 tendant à opposer la question préalable déposée par M. Ravier : ce sujet mérite débat.

La motion COM-1 n'est pas adoptée.

M. François-Noël Buffet, président. – Notre rôle, en tant que législateurs, est d'écrire la loi de façon claire et précise. Chacun a en mémoire, pour ne citer que cet exemple, la si limpide définition de la responsabilité civile contenue dans l'ancien article 1382 du code civil : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

Il faut redire clairement que nous sommes tous favorables à l'interruption volontaire de grossesse telle qu'elle est reconnue par la loi ; il n'est pas question de faiblir sur ce point.

Éric Kerrouche a dit qu'on ne pouvait pas prévoir, voilà quelques années, qu'un colloque comme celui qui a été organisé au Sénat ces jours-ci aurait lieu. Mais on ne pouvait pas plus prévoir que des propos d'une violence terrible, que je condamne, seraient tenus à l'Assemblée nationale par des députés d'extrême gauche.

Enfin, s'agissant d'un sujet aussi important, il n'est pas acceptable que le Gouvernement n'assume pas sa responsabilité.

Je suivrai notre rapporteur. Un travail plus sérieux serait nécessaire si nous voulions qu'un tel texte puisse prospérer.

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle n'est pas adopté.

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

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Motion			
M. RAVIER	COM-1	Motion tendant à opposer à la question préalable	Rejeté

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 24 janvier 2023

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

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 21 h 40.

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

Mercredi 25 janvier 2023

- Présidence de M. Joël Bigot, président d'âge -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Réunion constitutive

M. Joël Bigot, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la première réunion de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. Je vous rappelle que cette commission d'enquête a été créée sur l'initiative du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (GEST), en application du droit de tirage reconnu aux groupes politiques par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Il en a formulé la demande lors de la Conférence des présidents du 14 décembre 2022.

Les dix-neuf membres de la commission ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique du 17 janvier dernier.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, le groupe à l'origine de la création de la commission a demandé à exercer la fonction de rapporteur et que cette demande est de droit.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la commission d'enquête.

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de Mme Dominique Estrosi Sassone, du groupe Les Républicains.

La commission d'enquête procède à la désignation de sa présidente, Mme Dominique Estrosi Sassone.

- Présidence de Mme Dominique Estrosi-Sassone, présidente -

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de m'avoir confié la présidence de cette commission d'enquête, dont le sujet est central pour nos concitoyens et sur lequel, comme vous le savez, je me suis particulièrement investie au cours des années précédentes.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de vous rappeler brièvement les règles spécifiques qui s'appliquent au fonctionnement des commissions d'enquête.

Nous sommes tout d'abord tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux. La prise d'effet de la création de la commission d'enquête étant fixée au jour de nomination de ses membres, c'est-à-dire le 17 janvier, elle prendra fin par la publication de son rapport et au plus tard le 16 juillet prochain.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tels que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage ou d'obtenir la communication de tout document que nous jugerions utile.

Les auditions seront publiques, sauf si nous devons en décider autrement. Toutes les personnes appelées à témoigner le feront sous serment.

En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du Bureau, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de vingt-cinq ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur les travaux qui ne seront pas rendus publics.

Pour mémoire, je me dois de vous indiquer que le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que « tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion « entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

Ce rappel étant fait, nous poursuivons la constitution du Bureau de la commission d'enquête.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé le nom de M. Guillaume Gontard pour la fonction de rapporteur.

La commission d'enquête procède à la désignation de son rapporteur, M. Guillaume Gontard.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous félicite, cher collègue, nous aurons l'honneur et le plaisir de travailler ensemble au bon aboutissement de nos investigations.

Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents.

Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président est la suivante : pour les groupes Socialiste, Écologiste et Républicain, Union Centriste et Les Républicains, deux vice-présidents ; pour les autres groupes, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Sabine Drexler et Mme Christine Lavarde ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Joël Bigot et M. Jean-Jacques Michau ; pour le groupe Union Centriste, Mme Amel Gacquerre et Mme Daphné Ract-Madoux ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Michel Dagbert ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Marie-Noëlle Lienemann ; pour le groupe Rassemblement démocratique et social européen, M. Jean-Pierre Corbisez ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Pierre Médevielle.

La commission d'enquête procède à la désignation des autres membres de son Bureau : Mme Sabine Drexler, Mme Christine Lavarde, M. Joël Bigot, M. Jean-Jacques Michau, Mme Amel Gacquerre, Mme Daphné Ract-Madoux, M. Michel Dagbert, Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Jean-Pierre Corbisez et M. Pierre Médevielle.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – M. le rapporteur va présenter le programme de travail qu'il envisage de suivre, avant d'avoir un premier échange de vues.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je vous remercie de votre confiance et suis heureux que nous puissions commencer nos travaux.

Notre groupe a demandé la constitution de cette commission d'enquête, car, depuis le Grenelle de l'environnement, la France affiche une forte ambition en matière de rénovation énergétique, mais échoue à atteindre ses objectifs. Nous voulons donc en comprendre les raisons et voir comment nous pouvons y remédier pour que nous soyons en mesure de relever ce défi qui est au cœur de l'actualité et de la vie des Français en liant « fin du monde », c'est-à-dire les grands équilibres climatiques dont nous constatons les dérèglements, et la « fin du mois », à savoir la grande difficulté de nos concitoyens à payer leur facture d'énergie pour leur logement, ce qui a un impact sur leur pouvoir d'achat, voire aggrave les situations de précarité.

Ainsi, depuis 2013, les gouvernements successifs ont réitéré l'ambition de parvenir à 500 000 logements rénovés chaque année sans pour autant y parvenir. La loi du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte s'est donné pour objectif d'éradiquer, d'ici à 2025, les passoires thermiques, c'est-à-dire les logements dont le diagnostic de performance énergétique est de classe G ou F. Mais cet objectif a été reculé à 2028 pour la classe F par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et on constate chaque jour combien ce sera difficile.

Pourtant des moyens significatifs ont été déployés : taux de TVA réduit sur les travaux de rénovation, éco-prêt, crédit d'impôt pour la transition énergétique (Cite), MaPrimeRénov', etc. Ce sont plusieurs milliards qui y sont consacrés chaque année, et il nous faudra chercher à en évaluer le montant véritable et à savoir si c'est suffisant.

Mais au-delà de la question financière, ce sont les outils eux-mêmes qui suscitent l'interrogation. Plusieurs travaux d'experts mettent, par exemple, en cause la capacité du dispositif MaPrimeRénov' à faire sortir des logements du statut de « passoire thermique » en plus d'être confrontés à d'importantes difficultés opérationnelles. Là aussi, il nous faudra établir un diagnostic et déterminer des pistes pour aller vers plus de rénovation globale avec des effets mesurables et significatifs.

En outre, sans entrer dans le champ d'instructions judiciaires sur lesquelles une commission d'enquête n'est pas compétente, il nous faudra prendre la mesure des effets d'aubaine, arnaques ou fraudes qui minent la confiance des Français dans les dispositifs de rénovation et chercher à y remédier.

Pose également question le bilan carbone de ces opérations, qu'il s'agisse du remplacement fréquent de chaudières fioul par des chaudières gaz ou l'utilisation massive de matériaux d'isolation issus de la pétrochimie plutôt que de la biomasse.

Malgré une ambition politique sans cesse réaffirmée et des moyens financiers conséquents, les politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments déployées depuis quinze ans font montre de limites criantes – quand il ne s’agit pas d’effets pervers –, et rendent tout à fait hypothétique le respect des objectifs fixés par le législateur. Cela est d’autant plus dommageable que les contextes géopolitique, économique, social et climatique exigent un effort de sobriété énergétique considérable, particulièrement dans le secteur du bâtiment.

Je vous propose donc d’enquêter sur l’efficacité de ces politiques, sur le cadre normatif, notamment réglementaire, en vigueur ; les règles et les méthodes des diagnostics de performance énergétique (DPE) ; l’efficacité des dispositifs d’aides existants et l’accès à l’emprunt des ménages pour la réalisation des travaux ; leur adéquation avec les objectifs de rénovation globale fixés par le législateur ; leur adéquation avec les besoins de nos compatriotes, notamment les plus précaires, ainsi que leur caractère réellement incitatif pour les classes moyennes ; la capacité de la filière, notamment des architectes, des producteurs de matériaux et des artisans, à faire face à l’explosion de la demande ; la capacité des pouvoirs publics à juguler les effets d’aubaine et les fraudes ; l’empreinte environnementale des rénovations énergétiques effectuées, qu’il s’agisse des matériaux utilisés ou des dispositifs de production d’énergie installés ; les coûts réels des travaux engagés, notamment en matière d’isolation, et la bonne répartition du partage de la valeur sur toute la chaîne – du producteur au maître d’œuvre – ; l’efficacité de la formation des acteurs de la filière – architectes, artisans –, son orientation vers des rénovations performantes, notamment en termes de diagnostic global et d’utilisation de matériaux biosourcés ; l’adaptation des rénovations énergétiques effectuées avec le réchauffement constaté lors des périodes estivales ; l’efficacité, les moyens financiers et la lisibilité des dispositifs d’ingénierie publique, des agences de l’État au premier rang desquelles l’Agence nationale de l’habitat (Anah) et l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), tout comme de l’ingénierie territoriale, notamment des agences locales de l’énergie et du climat (Alec) ; le rôle et les moyens des collectivités locales pour accompagner cet effort national.

En répondant à toutes ces interrogations et en posant un constat lucide et partagé, notre commission d’enquête pourra nourrir l’ambition de formuler des recommandations pour permettre une massification effective de l’indispensable effort national en matière de rénovation énergétique.

Dans la pratique, avec la présidente, nous vous proposons que nos travaux s’articulent autour d’une douzaine de séances plénières d’auditions qui, sauf exception, auront lieu le lundi après-midi, et permettront d’entendre les principaux responsables et acteurs du sujet ; nous réaliserons quelques déplacements, dont un aurait lieu en Isère, courant mars. Nous commanderons une étude de législation comparée pour mieux comprendre ce qui se fait chez nos principaux partenaires européens et préparer d’éventuelles auditions par visioconférence. Nous démarrerons les auditions, le mardi 7 février à partir de 16 heures, pour entendre vraisemblablement plusieurs anciens ministres responsables de ce sujet.

Je souhaite que cette ébauche de notre programme de travail puisse s’enrichir de vos expériences, réflexions et contributions.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci pour ces pistes de réflexion. Certains d’entre vous veulent-ils intervenir sur le champ d’investigation de la commission d’enquête ? Nous avons estimé que le périmètre du logement est suffisamment large, mais certains d’entre vous estiment peut-être qu’il conviendrait d’élargir nos travaux à

la rénovation énergétique des bâtiments publics, par exemple, tout en sachant qu'une mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique a été créée.

Mme Marta de Cidrac. – Je remercie le rapporteur de nous avoir proposé quelques pistes de réflexion. J'aimerais savoir quels sont les objectifs réels et les enjeux de la commission d'enquête dans la mesure où elle porte sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. Cet intitulé recoupe deux volets : un volet financier, avec les aides publiques, et un volet technique, avec l'efficacité d'une rénovation énergétique des bâtiments. Comment allons-nous articuler ces deux objectifs, sachant que l'on peut avoir de l'efficacité financière sans efficacité technique, et inversement ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Cette question est fondamentale. Se pose la question de l'efficacité financière des politiques publiques. Au cours des dernières décennies, des moyens importants ont été consacrés à la rénovation thermique. Aussi, il convient d'évaluer l'efficacité des politiques publiques au regard des objectifs à atteindre. Par ailleurs, il importe de mesurer l'efficacité de la rénovation énergétique. On nous annonce quelque 700 000 logements rénovés, mais, à y regarder de plus près, on s'aperçoit que, dans 60 % ou 70 % des cas, la rénovation porte uniquement sur le changement de la chaudière ou des fenêtres. La classe énergie des bâtiments varie donc à la marge, ces derniers passent parfois de la catégorie G à la catégorie F. La plupart du temps, on est loin d'atteindre l'objectif de bâtiments passifs. Le dernier rapport de la Cour des comptes évalue que 2 000 à 3 000 logements sont réellement sortis du statut de « passoire thermique ». Nous devons donc nous pencher sur ces éléments. Le but est d'en finir avec les passoires thermiques, la rénovation énergétique doit conduire à diminuer le plus possible les factures de chauffage, voire à transformer les logements en logements passifs.

Il me tient également à cœur de voir quelles filières peuvent être mises en place dans les territoires. Avoir des moyens financiers c'est bien, mais encore faut-il pouvoir réaliser les travaux et avoir les matériaux pour ce faire. De plus, on s'aperçoit que 90 % des matériaux utilisés pour la rénovation thermique sont issus de l'industrie pétrochimique. Se posent aussi des questions de disponibilité des matériaux et de recyclage.

M. Philippe Folliot. – Un certain nombre de personnes ont fait le choix de remplacer leur chaudière au fioul par une chaudière à pellets. Or ces derniers temps, les prix des pellets ont explosé. Nos concitoyens aimeraient en comprendre la cause, car le coût des granulés de bois est décorrélé de celui des énergies fossiles. Nous pourrions examiner cette question pour leur apporter des éléments d'information.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Je vous suggère d'auditionner le département de l'Essonne et des responsables du parc naturel régional (PNR) du Gâtinais français. Des primes écologiques sont versées en sus des primes nationales, et elles permettent depuis deux ans et demi de multiplier les travaux de rénovation. Ce sera d'autant plus intéressant pour faire un comparatif que le PNR se trouve sur les territoires de la Seine-Marne et de l'Essonne et que seul l'un des deux départements a mis en place des primes spécifiques. Il y a un effet de levier par rapport aux revenus des ménages qui veulent engager des travaux et au coût global de la rénovation pour atteindre une plus grande performance énergétique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous pourrions envisager un déplacement dans l'Essonne en plus de celui qui est prévu en Isère et d'un autre dans les Alpes-Maritimes.

Mme Sabine Drexler. – Je souhaiterais que nous travaillions sur le patrimoine bâti. En Alsace, le DPE n'est pas du tout adapté au bâti ancien. Des calculs similaires sont appliqués aux bâtiments construits après la Seconde Guerre mondiale et aux bâtiments datant de 400 ou 500 ans, tous qualifiés de passoires énergétiques. Les préconisations les mettent en péril ; le polystyrène appliqué sur les pans de bois étouffe ces maisons, et il va falloir les détruire rapidement. On constate que des personnes renoncent à isoler leur maison ancienne et l'abandonne. Dans le cadre du « zéro artificialisation nette » (ZAN), ces maisons seront rachetées et démolies. C'est un vrai sujet.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Nous pourrions en effet examiner le vaste sujet des bâtiments anciens. Il n'est pas toujours facile de trouver des réponses, mais il y a parfois des aberrations techniques. On sait parfaitement que ces bâtiments, s'ils ne sont plus des passoires thermiques, ne pourront jamais atteindre des performances énergétiques élevées, comme cela peut être le cas pour des bâtiments neufs ou plus faciles à réhabiliter. Peut-être faut-il alors modifier leur usage.

Le prix des pellets a doublé, voire triplé. Se posent la question de la ressource, de la spéculation sur les prix, et, plus généralement, celle de la rénovation dans sa globalité. Changer la chaudière dans une maison qui est une passoire thermique ne contribuera que marginalement à baisser le coût de la facture énergétique. C'est pourquoi il faut inverser les choses : isoler les bâtiments pour réduire les besoins en matière de chauffage. Il me semble que l'axe retenu n'est pas le bon.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Madame Drexler, n'hésitez à nous donner le nom des personnes que vous souhaitez auditionner.

Mme Sabine Drexler. – Tout à fait, d'autant que cette problématique a été très souvent évoquée dans le cadre des auditions organisées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023.

M. Franck Montaugé. – Au regard de l'intitulé de la commission d'enquête, au-delà de la question de l'efficacité, il serait intéressant que l'évaluation porte sur la durabilité des matériaux utilisés. Il a été récemment fait écho à une étude qui montrerait que les techniques qui sont aujourd'hui développées perdent rapidement en efficacité thermique. Si cette assertion est avérée, cela signifie que les sommes sont investies en pure perte. Ce sujet mérite que l'on s'y attarde.

Mme Marta de Cidrac. – Ne pourrions-nous pas auditionner un expert en pathologie du bâtiment pour être parfaitement informés ? Un bâtiment est un corps vivant ; or en matière d'isolation, plusieurs corps d'État peuvent intervenir, sur la ventilation par exemple, pour traiter l'isolation.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La durabilité des techniques utilisées est un vrai sujet. La question de la durée de vie des matériaux est importante, et partant celle du recyclage, et se pose aussi la question de la qualité des interventions. Les rénovations thermiques atteignent-elles réellement leur but ? Des experts en pathologie du bâtiment et des experts en qualité pourraient nous en dire plus, car sinon l'argent public est dépensé à fonds perdus. Les aides sont plutôt attribuées pour le changement de fenêtres, mais lorsque l'on change uniquement les fenêtres d'un bâtiment ancien, cela peut provoquer des moisissures. La rénovation thermique doit être vue comme un tout, et cela pose la question de toute la filière dans son ensemble. Actuellement, le label RGE – reconnu garant environnement – délivré aux

entreprises garantit que les travaux seront correctement réalisés. Mais ce label est-il une garantie suffisante ? On se prive peut-être d'entreprises qualifiées qui n'ont pas fait les démarches. C'est un vrai sujet, car, au final, la qualité des travaux peut ne pas être au rendez-vous.

M. Laurent Somon. – Il faut également analyser ce que font les collectivités territoriales en termes de subventions ou d'avances de financement, au travers notamment des offices publics de l'habitat (OPH) et dans le cadre du programme Habiter mieux.

Il faut également voir comment les collectivités locales se mobilisent pour accompagner les entreprises. Alors qu'elles touchent des subsides, les rénovations tardent parfois faute d'accompagnement. Or cela peut donner l'impression que les financements publics sont inefficients.

Pour ce qui concerne la qualité des travaux de rénovation, outre la question de la labellisation des entreprises, n'oublions pas les fraudes qui ont échaudé nos concitoyens.

Mme Amel Gacquerre. – Il serait intéressant d'avoir un benchmark au niveau européen.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous allons commander une étude de législation comparée.

Mme Amel Gacquerre. – C'est parfait. Vous le savez, la France est en queue de peloton. Peut-être pourrions-nous nous rendre en Suède, un bon élève en matière de rénovation.

Mme Daphné Ract-Madoux. – Vous avez parlé des professionnels qui réalisent les travaux de rénovation, mais en amont il y en a d'autres qui donnent des conseils préalables et évaluent les travaux à réaliser pour atteindre la meilleure performance énergétique en fonction du logement. Nous pourrions auditionner des agences locales de l'énergie et du climat (Alec), qui ont une certaine objectivité en la matière.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Nous avons bien identifié tous ces problèmes. Notre déplacement en Isère nous permettra de rencontrer la plus grosse Alec de France. Nous pourrions mesurer l'importance de l'ingénierie pour accompagner les bailleurs et les particuliers notamment. Il sera intéressant de faire des comparaisons avec des structures plus petites dans les territoires ruraux, qui donnent de très bons résultats. Cette plateforme permet de rassurer les personnes qui veulent se lancer dans la rénovation et les accompagne dans une rénovation globale. L'implication des collectivités dans la rénovation est indispensable.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Notre prochaine réunion aura lieu mardi 7 février. N'hésitez pas à nous contacter si vous voulez que certaines personnes soient auditionnées.

La réunion est close à 17 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 30 JANVIER ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 31 janvier 2023

À 14 h 15

Salle 263

- Examen des éventuels amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 271 (2022-2023) sur la proposition de loi n° 28 (2022-2023) visant à régulariser le PLUi de la Communauté de communes du Bas Chablais

Mercredi 1^{er} février 2023

À 9 heures

Salle 263

- Communication par M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur, et Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application des mesures de « zéro artificialisation nette » de la loi Climat-Résilience, sur la proposition de loi n° 205 (2022-2023) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

- Communication relative à la réunion du bureau de la commission des affaires économiques du 18 janvier 2023

Commission des affaires étrangères

Mercredi 1^{er} février 2023

À 9 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition du vice-amiral d'escadre (2S) Pascal Ausseur, directeur général de la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (FMES)

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 356 (2021-2022) visant à réhabiliter les militaires « fusillés pour l'exemple » durant la Première Guerre mondiale.

Commission des affaires sociales

Mardi 31 janvier 2023

Éventuellement à 13 h 30

Salle n° 213

Examen des amendements de séance sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à calculer la retraite de base des non-salariés agricoles en fonction des vingt-cinq années d'assurance les plus avantageuses (n° 277, 2022-2023) (Rapporteur : Mme Pascale Gruny) Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 30 janvier à 12 heures

Mercredi 1^{er} février 2023

À 9 heures

Salle n° 213

Captation

- Audition du professeur Christèle Gras-Le Guen (en téléconférence) et de M. Adrien Taquet, co-présidents du comité d'orientation des Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant
- Audition de M. Renaud Villard, directeur de la caisse nationale d'assurance vieillesse, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (A.N, n° 760)
- Audition de M. Christophe Rolin, directeur général de la caisse de retraites des personnels de la RATP, sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (A.N, n° 760)

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé (n° 282, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Laurence Rossignol)
Délai limite pour le dépôt des amendements de commission sur ce texte : lundi 30 janvier à 12 heures

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi de M. Dany Wattebled et plusieurs de ses collègues relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités (n° 102, 2022-2023)
- Désignation des membres de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

À 18 h 30

Captation

Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de Mme Caroline Semaille, candidate proposée à la direction générale de Santé publique France

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 1^{er} février 2023

À 9 h 15

Salle n° 67

Présentation par Mme Annick Jacquemet de deux notes scientifiques de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, relatives au déclin des insectes d'une part, et sur les effets de la pollution lumineuse sur la biodiversité d'autre part

À 16 h 30

Salle n° 263

Captation

Audition de Mme Bérandère Couillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée de l'Écologie, sur le bilan de la 15^e conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 1^{er} février 2023

À 9 h 30

Salle Médicis

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 177 (2022-2023) portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique

Captation vidéo

- Table ronde sur la transition écologique du bâti ancien, en présence de M. François de Mazières, maire de Versailles, M. Boris Ravignon, président de l'Agence nationale de la transition écologique, M. Jean-François Hébert, directeur général des patrimoines et de l'architecture au Ministère de la culture, M. Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France, et Mme Grégoire Dutertre, directrice du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de Seine-et-Marne

Commission des finances

Mardi 31 janvier 2023

À 14 heures

Salle 131

Examen des amendements au texte de la commission sur la proposition de loi n° 586 (2021-2022) tendant à renforcer la protection des épargnants (MM. Jean-François HUSSON et Albéric de MONTGOLFIER, rapporteurs) Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 30 janvier 2023, à 12 heures

Mercredi 1^{er} février 2023

Salle 131

À 9 h 45

- ° Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 217 (2022- 2023) visant à renforcer l'action des collectivités territoriales en matière de politique du logement, présentée par M. Ronan DANTEC et plusieurs de ses collègues (M. Jean-Baptiste BLANC, rapporteur)
Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 30 janvier 2023, à 12 heures

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Nicolas DUFOURCQ aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance 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 3° Contrôle budgétaire – communication de M. Philippe DOMINATI, rapporteur spécial, sur la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

À 10 h 45

Captation

- Audition de Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, présidente de l'Autorité nationale des jeux

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 31 janvier 2023

À 14 heures

Salle 216

Examen des amendements éventuels au texte n° 279 (2022-2023) de la commission sur la proposition de loi n° 174 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite (rapporteur : M. André Reichardt)

Mercredi 1^{er} février 2023

À 8 h 30

Salle 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration (*sous réserve de son dépôt*) ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi organique n° 51 (2022-2023) visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice de compétences de l'État, présentée par Mme Micheline Jacques ;

- Examen du rapport de M. Arnaud de Belenet et du texte proposé par la commission sur le texte n° 210 (2022-2023) de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne n° 197 (2022-2023), en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), présentée par MM. Jean-François Rapin et François-Noël Buffet ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au :

Lundi 30 janvier 2023, à 12 heures

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi constitutionnelle n° 143 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse (rapporteur : Mme Agnès Canayer)

- Communication sur les candidatures proposées par le Président du Sénat et le Président de la République aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

À 9 h 30

Salle 216

Captation

- Auditions, 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, en tant que candidats proposés aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature, de :

- à 9 h 30 : Mme Dominique Lottin, proposée par le Président du Sénat, puis vote sur la proposition de sa nomination ;
- à 10 h 15 : M. Patrick Titium, proposé par le Président de la République, puis vote sur la proposition de sa nomination ;
- à 11 h 00 : Mme Élisabeth Guigou, proposée par le Président de la République, puis vote³ sur la proposition de sa nomination ;
- à 11 h 45 : M. Patrick Wachsmann, proposé par le Président du Sénat, puis vote sur la proposition de sa nomination ;

- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur les propositions de nomination par le Président de la République de Mme Élisabeth Guigou et M. Patrick Titium aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature ;

- Dépouillement des scrutins sur les propositions de nomination par le Président du Sénat de Mme Dominique Lottin et M. Patrick Wachsmann aux fonctions de membres du Conseil supérieur de la magistrature ;

À 16 h 45

Salle René Monory
Captation

Audition de M. Mathias Guyomar, juge à la Cour européenne des droits de l'homme (en commun avec la commission des affaires européennes)

Commission des affaires européennes

Mercredi 1^{er} février 2023

À 16 h 45

Salle Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Mathias Guyomar, juge français à la Cour européenne des droits de l'Homme - CEDH (en commun avec la commission des Lois) ;

- Impact en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne de MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon et Jean-François Rapin, sous réserve de son dépôt

Jeudi 2 février 2023

À 8 h 30

Salle Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Hervé Berville, Secrétaire d'État chargé de la Mer ;

- Atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran : examen du rapport de M. Pascal Allizard sur la proposition de résolution européenne n° 226 (2022-2023) de Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues ;

- Éradication de la brucellose : examen du rapport d'information de M. Cyril Pellevat

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mercredi 1^{er} février 2023

À 13 h 30

Salle n° 213

- Réunion constitutive

Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France

Mardi 31 janvier 2023

À 16 heures

Salle n° 213

- Réunion constitutive

Mission d'information sur « le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 31 janvier 2023

À 17 h 30

Salle Monory

- Réunion constitutive