

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### **COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4713**

- *Audition de M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France..... 4713*
- *Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Armées (sera publiée ultérieurement) ..... 4735*
- *« Quelle stratégie française dans le golfe de Guinée ? » – Examen du rapport d’information... 4735*
- *Désignation de rapporteurs ..... 4745*

### **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4747**

- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Examen du rapport..... 4747*
- *Proposition de loi relative à la maîtrise de l’organisation algorithmique du travail – Désignation d’un rapporteur ..... 4773*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Examen des amendements de séance ..... 4774*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Examen d’une motion référendaire (sera publié ultérieurement)..... 4775*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Suite de l’examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)..... 4775*
- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Suite de l’examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)..... 4775*

### **COMMISSION DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 4777**

- *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..... 4777*
- *Bilan de la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP15) et accord de Kunming-Montréal – Examen du rapport d’information..... 4797*

### **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 4803**

- *Audition de MM. François Brouat, président du collège des directeurs des Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), et Olivier Celnik, élu au Conseil national de l'Ordre des architectes d'Île-de-France (sera publié ultérieurement)..... 4803*

## **COMMISSION DES FINANCES..... 4805**

- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 - Examen du rapport pour avis..... 4805*
- *Définition, caractéristiques et fonctionnement des cryptoactifs - Audition de M. Ludovic Desmedt, professeur de sciences économiques à l'université de Bourgogne (sera publié ultérieurement)..... 4812*
- *Innovation et régulation dans le domaine des cryptoactifs - Audition de Mmes Marie-Anne Barbat-Layani, présidente de l'Autorité des marchés financiers, Faustine Fleuret, présidente de l'Association pour le développement des actifs numériques, et de MM. Nicolas Louvet, président-directeur général de Coinhouse et Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publié ultérieurement)..... 4813*

## **COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 4815**

- *Services pénitentiaires d'insertion et de probation - Examen du rapport d'information ..... 4815*
- *Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration - Audition de MM. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, et Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion ..... 4823*
- *Proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire..... 4845*
- *Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 4845*
- *Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 4851*
- *Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement » - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 4856*
- *Organisation de la police judiciaire - Examen du rapport d'information..... 4869*

## **COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES TERRITOIRES ..... 4877**

- *Audition de Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, au titre de Régions de France ..... 4877*
- *Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur*

<i>et du ministre de la transition écologique, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité</i> .....	4889
• <i>Audition d'associations d'élus locaux du bloc communal (sera publié ultérieurement)</i> .....	4903
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE</b> .....	<b>4905</b>
• <i>Audition de MM. Philippe Bouyoux, président, et Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament, du Comité économique des produits de santé (sera publié ultérieurement)</i> .....	4905
• <i>Audition de M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé (sera publié ultérieurement)</i> ....	4905
• <i>Audition du professeur Pierre Albaladejo, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, de Mmes Sophie Beaupère, déléguée générale d'Unicancer, Yvanie Caillé, fondatrice et vice-présidente de Renaloo, M. Pierre Chirac, de la revue Prescrire et du professeur Luc Frimat, président de la Société francophone de néphrologie, dialyse et transplantation (sera publié ultérieurement)</i> .....	4905
<b>COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE</b> .....	<b>4907</b>
• <i>Audition de l'Observatoire national de la rénovation énergétique</i> .....	4907
• <i>Audition de M. Simon Huffeteau, coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments</i> .....	4923
• <i>Audition de M. Nicolas Hulot, ancien ministre de la transition écologique et solidaire et de Mme Michèle Pappalardo, ancienne directrice de cabinet</i> .....	4933
<b>MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »</b> .....	<b>4943</b>
• <i>Mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique - Audition de M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces »</i> .....	4943
<b>MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »</b> .....	<b>4955</b>
• <i>Technologies de la recherche dans le domaine des biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène - Audition (sera publié ultérieurement)</i> .....	4955
<b>MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU : L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT</b> .....	<b>4957</b>
• <i>Audition d'agences de l'eau</i> .....	4957

**MISSION D'INFORMATION SUR L'IMPACT DES DÉCISIONS  
RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT SUR L'ÉQUILIBRE  
FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES ..... 4959**

- *Réunion constitutive ..... 4959*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE  
EN FRANCE..... 4965**

- *Crise de vocation des maires – Audition (Sera publié ultérieurement) ..... 4965*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 6 MARS ET À VENIR... 4967**

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

Mercredi 11 janvier 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

## Audition de M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes heureux de vous accueillir, Monsieur l’Ambassadeur, devant notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées pour discuter de tous les sujets d’intérêts qui concernent nos deux pays. Dans un contexte international marqué par plusieurs crises graves, il est plus que jamais nécessaire de développer ce type d’échanges afin de faire progresser nos relations mutuelles et de réduire, autant que possible, nos différends.

Nous partageons votre peine après l’odieux attentat du 13 novembre dernier à Istanbul. Frappés nous-mêmes à maintes reprises par le terrorisme, nous continuerons à faire de la lutte contre cette violence intolérable une priorité.

Le premier de nos sujets de préoccupation est bien sûr la guerre en Ukraine et les souffrances du peuple ukrainien. Ce conflit a aussi de graves conséquences pour l’Europe et les autres pays du monde, que ce soit en matière d’approvisionnement énergétique ou d’alimentation. La Turquie a joué un rôle important, notamment en facilitant l’obtention d’un accord sur l’exportation des céréales ukrainiennes, un moment suspendu mais rétabli en novembre dernier, c’est essentiel pour l’alimentation des pays d’Afrique en particulier. Votre pays prône un cessez-le-feu, au moins humanitaire dans un premier temps, nous venons de voir à l’occasion nouvel an orthodoxe combien un tel cessez-le-feu était difficile à mettre en œuvre. Nous aimerions connaître votre point de vue sur les perspectives de ce conflit cette année, et quelle issue vous voyez au conflit, sachant que la Turquie est un interlocuteur de la Russie et de l’Ukraine.

Nous souhaiterions également aborder la question de l’adhésion de la Suède et de la Finlande à l’OTAN, qui est aussi une conséquence de cette guerre – il y a un an, personne n’aurait imaginé que ces pays demandent une telle adhésion. Ce renforcement de l’Alliance atlantique est désormais crucial à nos yeux, comme le montre la large majorité obtenue lors du vote sur la ratification de l’adhésion par nos deux assemblées – nous avons été parmi les premières assemblées parlementaires à nous prononcer, au Sénat, et le résultat a été quasi-unanime. Pouvons-nous espérer une ratification par votre pays dans les prochaines semaines, sachant que la Turquie est l’un des deux pays de l’Alliance qui n’a pas encore ratifié ces adhésions ? Ne pensez-vous pas avoir besoin de ce renforcement ?

Deuxième sujet, l’Arménie. Nous constatons que la situation se dégrade autour du corridor de Latchine, dans le Haut-Karabakh, je m’en suis entretenu avec vous. Quelle est la position de la Turquie dans cette crise ? Comment agir pour la résoudre ? Vous dites vouloir empêcher le trafic d’armes vers le Haut-Karabakh, mais la fermeture de ce corridor met en péril la vie d’enfants, de femmes, de malades, il faut aider à résoudre de ce problème.

Par ailleurs, on observe depuis quelque temps un rapprochement de votre pays avec la Syrie. Le ministre de la défense turc, celui de la Syrie et celui de la Russie sont

entretenus, mercredi 28 décembre, lors d'une réunion à Moscou et une rencontre des ministres des affaires étrangères de votre pays et de la Syrie est prévue pour janvier. Jusqu'à présent, votre pays luttait contre Bachar El-Assad, que nous considérons comme responsable d'immenses souffrances pour son peuple par des violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire à grande échelle. Quel est, pour vous, l'objectif de ce rapprochement ? La Turquie va-t-elle plaider auprès du régime syrien pour une solution politique conforme aux résolutions des Nations unies ? Comme vous le savez, nous considérons aussi que toute nouvelle offensive turque dans le nord du pays, dans la lignée des bombardements de novembre dernier, serait contreproductive et risquerait de nous empêcher de maintenir la pression sur Daech.

Nous pourrions enfin aborder les questions relatives à la politique intérieure et à l'économie turques. Nous nous félicitons que l'inflation ait diminué récemment mais elle reste élevée et le peuple turc en souffre. Quels sont pour vous les perspectives dans ce domaine ?

Enfin, vous le savez, la France a fait du combat pour l'égalité des hommes et des femmes une des priorités de sa diplomatie. La Turquie a récemment confirmé son retrait de la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : n'est-ce pas un mauvais signal au moment où la plateforme associative turque « *We will stop femicide* » a comptabilisé dans votre pays plus de 330 femmes assassinées et 254 morts suspects en 2022, soit une augmentation de 23 % entre 2020 et 2022 ?

Monsieur l'Ambassadeur, nous connaissons votre franchise et nous l'apprécions. Nous pensons qu'un échange direct est la meilleure façon de faire progresser notre relation et de lever les malentendus. La France et la Turquie sont des partenaires de longue date, nous avons été alliés pendant de longues périodes et nous le sommes à nouveau dans l'OTAN. Nous saluons également le fait que la Turquie accueille sur son territoire quelque 4 millions de réfugiés, dans des conditions très humaines, comme nous avons pu le constater. C'est pour tous ces points que nous avons voulu poursuivre aujourd'hui notre dialogue avec vous.

**M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France.** – Je suis ravi de cette occasion de partager avec vous des informations qui, je l'espère, aideront à faire mieux comprendre la Turquie.

Depuis une dizaine d'années au moins, certains de nos partenaires ont l'impression que la Turquie a opéré un virage « néo-ottoman », qu'elle suit désormais une politique expansionniste et cette impression vient, en réalité, d'événements et d'acteurs extérieurs à la Turquie, auxquels la Turquie a dû s'adapter, en choisissant les meilleurs moyens possibles – c'est ce que je voudrais vous montrer, parce qu'il me semble que nous n'avons pas suffisamment expliqué cette perspective, que nous n'avons pas été suffisamment entendus, ce qui a nourri cette impression négative.

Premier événement : le printemps arabe, que la Turquie n'a en rien suscité, qui est survenu en Tunisie et qui s'est étendu jusqu'en Syrie. En réalité, nous avons été obligés à prendre des mesures face à des menaces découlant du printemps arabe. Voyez par exemple ce qui s'est passé en Libye : nous avons jusqu'alors des relations normales avec le gouvernement libyen, des échanges qui se traduisaient notamment par des relations commerciales, des entreprises turques contribuaient aux infrastructures dans le pays, en construisant des routes, des ponts... Or, le printemps arabe a déstabilisé le pays, jusqu'à ce que la Turquie contribue utilement au rétablissement de la stabilité, dont on se félicite depuis

deux ans maintenant. Voyez ce qui s'est passé en Syrie. Les Syriens sont nos voisins et nous entretenons avec Bachar El-Assad des relations de voisinage – nous n'avions bien sûr pas choisi ce dirigeant, mais nous n'avons pas vocation à changer les gouvernements de nos voisins, vous le comprenez aisément. Nous entretenons donc les meilleures relations de voisinage possibles avec la Syrie, jusqu'à ce que le printemps arabe, et les graves erreurs des dirigeants chez nos voisins, provoquent la plus grande crise au monde, à notre frontière même.

Beaucoup des actions que nous avons prises et pour lesquelles nous sommes critiqués, répondent à des enjeux de sécurité nationale : l'insécurité en Syrie fait que la Turquie a perdu l'un de ses principaux partenaires commerciaux, que l'instabilité règne à sa frontière depuis dix ans, et que nous avons sur notre sol près de 5 millions de réfugiés – en dix ans, le contribuable turc a dépensé plus de 50 milliards d'euros pour cet accueil, et quand on entend dire que l'Union européenne payerait la Turquie pour cet accueil, il faut bien voir qu'elle nous a promis 6 milliards d'euros, mais donné effectivement la moitié seulement, c'est négligeable par rapport aux sommes que nous avons engagées. Le pire, c'est que nos plus grands alliés, les États-Unis, ont commis l'énorme erreur de coopérer en Syrie avec des groupes liés au PKK : les Américains, parce qu'ils n'ont pas eu le courage d'envoyer des troupes sur le terrain contre les djihadistes, ont choisi une lutte *low cost* contre le terrorisme de Daech, en soutenant des groupes armés qui sont affiliés aux terroristes du PKK. Les Américains n'ont pas eu le courage de la Turquie, qui a engagé ses forces sur le terrain : nous avons tué plus de 4 000 membres de Daech sur le terrain et nous y avons perdu 72 officiers : quel autre pays occidental l'a fait ? Aucun.

Placez-vous donc de notre point de vue : nous n'avons en rien cherché à déstabiliser la Syrie et quand ce voisin s'est trouvé déstabilisé, nos plus grands alliés, faute de courage de se battre sur le terrain, ont soutenu des groupes terroristes qui représentent une menace existentielle pour la Turquie. Si nous trouvons tout à fait normal qu'après les attentats du 13 Novembre à Paris, le Gouvernement français prenne toutes les mesures pour éviter de nouveaux attentats, il est difficile d'admettre que le président Hollande suive les Américains dans leur soutien au PKK : comment expliquer que, pour éviter encore 200 morts à Paris, notre plus grand allié européen vienne, aux frontières turques mêmes, soutenir, financer et armer des groupes terroristes qui ont tué 40 000 civils en Turquie ? C'est cette perception qu'on a depuis la Turquie, on regarde ce soutien comme égoïste et déséquilibré, la Turquie n'ayant fait que s'adapter à des événements extérieurs à elle, qui menaçaient cependant sa sécurité nationale.

Ces événements et ces décisions sont la raison principale de la forte tension qui s'est malheureusement produite entre la France et la Turquie en 2019. La Turquie a convaincu les États-Unis de réduire leur soutien au PKK, mais la France, contrariée, a injustement tenu la Turquie pour responsable de la situation : cela a été le début de cette grande tension dans nos relations, que nous avons heureusement dépassée depuis.

Quelques mots sur la crise qui nous occupe actuellement : l'Ukraine. La position de la Turquie a parfois été difficile à comprendre : on a dit qu'elle avait une position « équilibrée », je m'oppose vivement à cette analyse. La Turquie est le plus grand défenseur de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, nous avons protesté contre l'occupation de la Crimée et du Donbass. Grâce à un accord industriel conclu avant la guerre, nous avons, de façon transparente, été le premier pays membre de l'OTAN à fournir à l'Ukraine des équipements indispensables à sa défense ; nous avons contribué à ce que la guerre ne s'étende pas à la mer Noire, en appliquant la convention de Montreux dans un sens extensif puisque nous avons

fermé les détroits aux bâtiments militaires des belligérants. La Turquie, aussi, essaie modestement de contribuer à un cessez-le-feu, elle contribue à l'accord sur les céréales et aux échanges de prisonniers de guerre. Si vous me demandez un état des lieux des prévisions sur l'issue du conflit, je vous dirais qu'aujourd'hui, les deux parties sont convaincues qu'il n'y a pas de résultat positif à obtenir d'une négociation – davantage les Ukrainiens que les Russes, qui savent être arrivés à ce qu'ils pouvaient obtenir. Quand on me demande ce que la Turquie fera pour encourager les négociations, je réponds que nous n'agissons qu'à partir du moment où les Ukrainiens décideront quand et quoi négocier. Nous connaissons tous le plan en 10 points mis sur la table, des réunions sont prévues dans les mois à venir, la Turquie sera, modestement, disponible pour contribuer à tout effort de paix quand les parties y seront disposées, mais nous ne serons en aucun cas ceux qui pousseront l'Ukraine à céder quoi que ce soit.

**M. Christian Cambon, président.** – Y a-t-il, actuellement, des discussions entre les Russes et les Ukrainiens ?

**M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France.** – Oui, elles ne portent pas sur une trêve ou un cessez-le-feu, mais sur les possibilités d'un prochain échange de détenus et de prisonniers de guerre. Il faut savoir aussi que les Russes et les Ukrainiens sont en contact continu, à Istanbul, dans le cadre établi par l'accord sur la gestion des céréales ; ce mécanisme continu est utile quand on cherche à élargir le dialogue à l'échange de prisonniers, mais ce sont bien les parties qui décident si elles veulent élargir leur dialogue.

Nous avons entendu des propos, en Europe, qui n'ont de cesse de nous étonner, en particulier relatifs à la question de savoir si la Turquie devait rester dans l'OTAN. Je suis soulagé que tout le monde, désormais, ait bien compris le caractère indispensable de la présence de la Turquie dans l'OTAN : la Turquie dispose de la première armée européenne de l'OTAN, c'est le membre européen le plus indispensable de l'Alliance atlantique. On a reproché à la Turquie de ne pas appliquer les sanctions européennes ; mais l'Union européenne aurait pu, en élaborant ces sanctions, au moins inviter la Turquie à participer à la négociation, notre statut de candidat à l'adhésion le permettant ; l'UE n'a pas eu ce réflexe et elle a décidé unilatéralement de sanctions, il est donc déplacé d'espérer que la Turquie les applique. Je suis fier de ce que la majorité de l'opinion publique turque reste favorable à l'adhésion à l'UE, elle est convaincue que l'adhésion serait aussi dans l'intérêt de l'UE, mais je dois constater que les opinions publiques européennes n'y sont pas prêtes. On nous dit que la Turquie ne remplirait pas les critères pour adhérer à l'UE, alors même que certains membres de l'UE ne les remplissent pas non plus : cet argument est donc un raccourci intellectuel peu satisfaisant. Et si la Turquie remplissait demain tous ces critères, l'adhésion se ferait-elle pour autant ? Vous savez bien que non – et qu'il y a donc une part de responsabilité européenne dans la situation actuelle.

Vous m'interrogez sur l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN : la Turquie soutient pleinement cette adhésion, nous avons toujours promu une politique de « porte ouverte » pour l'OTAN, dès lors que les pays remplissent les conditions pour y entrer – chacun a pu le voir dans l'intégration des pays d'Europe de l'Est, alors qu'on nous accusait alors de vouloir conditionner cette intégration à notre adhésion à l'UE : la réalité, c'est que la position de la Turquie est sans ambiguïté. La seule attente que nous avons vis-à-vis de nos futurs alliés, c'est qu'ils remplissent les conditions liées à la priorité commune de la lutte contre le terrorisme, et qu'ils lèvent certaines incohérences dans leurs politiques d'exportations militaires. À titre personnel, je suis optimiste, car nous avons résolu les choses avant le sommet de Madrid. Comment l'avons-nous fait ? En nous mettant autour



de la table et en discutant longuement à trois, entre Turcs, Suédois et Finlandais, nous avons discuté de nos attentes et de ce que les Suédois et Finlandais sont disposés à faire – et ce qui me rend optimiste, c’est que nous avons discuté devant le secrétaire général de l’OTAN, Jens Stoltenberg, qui a été témoin de nos discussions et de notre accord. Il n’y a donc pas d’inquiétude à avoir sur le fait que la Turquie ferait des demandes supplémentaires, il n’y aura pas de nouvelle condition turque à l’adhésion de la Suède et de la Finlande puisque nous nous sommes engagés devant le secrétaire général de l’OTAN. De la même façon, il ne faudrait pas que la Suède et la Finlande s’abritent derrière une décision de justice intérieure pour ne pas tenir l’engagement qu’elles ont pris avec nous devant le secrétaire général de l’OTAN, parce qu’il leur suffit, alors, d’adopter une nouvelle loi qui prenne mieux en compte la lutte contre le terrorisme. Est-ce que la Suède et la Finlande pourraient refuser de le faire, c’est-à-dire refuser de remplir les conditions qui sont nécessaires à ce qu’elles tiennent leur engagement – alors qu’on demande à la Turquie de remplir des conditions pour adhérer à l’UE ? Cela ne serait pas équitable. La Turquie ne va donc pas demander davantage que ce qui a été convenu devant le secrétaire général de l’OTAN, mais il ne faut pas faire moins non plus, chacun peut le comprendre. Vous espérez que les choses se débloquent dans les semaines à venir : nous pouvons ratifier même tout de suite, si chacun tient ses engagements, et si donc on ne nous demande pas d’accepter moins que ce à quoi les Suédois et les Finlandais se sont engagés.

L’Arménie est un sujet important, je sais que les élus français y sont très sensibles – tout à fait légitimement, puisque, élus dans une démocratie, vous êtes à l’écoute de l’opinion publique française, elle-même très sensibilisée sur le sujet par les Franco-arméniens. De quoi parle-t-on ? A la dissolution de l’URSS, des frontières ont été reconnues internationalement à l’Azerbaïdjan et l’Arménie, comme cela s’est passé avec l’Ukraine, mais l’Arménie a occupé ensuite, pendant trente ans, une partie du territoire de l’Azerbaïdjan. Le groupe de Minsk, qui avait l’ambition de mettre fin à cette occupation illégale, a échoué dans son projet, vous le savez. En 2020, l’Azerbaïdjan a réussi à reprendre ses territoires : la Turquie a soutenu politiquement cette action, mais il n’y a eu aucune intervention turque sur le terrain. On associe facilement les Turcs quand on parle de l’Azerbaïdjan, on parle par exemple de « blocage turco-azéri », c’est peut-être une façon pour nos amis arméniens de ne pas accepter d’avoir été battus il y a deux ans par les seules forces azéries... L’Azerbaïdjan nous avaient acheté, comme à Israël du reste, les meilleurs équipements militaires, mais comme l’ont fait une trentaine d’autres pays, qui nous achètent ces équipements parce qu’ils sont les meilleurs au monde. Nous ne sommes donc pas intervenus militairement dans ce conflit et je tiens à dénoncer ce mensonge, selon lequel la Turquie aurait envoyé des mercenaires syriens se battre du côté des Azéris : des responsables occidentaux ont relayé ces fausses informations, nous avons tous les éléments pour établir le caractère mensonger de ces propos – je suis à votre disposition pour vous le démontrer, si vous en doutez.

Ce qui s’est passé, donc, c’est qu’alors que depuis trente ans, nous n’avions pas été capables de mettre fin à l’occupation illégale du Haut-Karabagh par l’Arménie, l’Azerbaïdjan, il y a deux ans, a repris ses territoires internationalement reconnus, mettant fin à cette occupation illégale. Dès lors, la question du Haut-Karabakh est réglée. Reste à reconnaître les frontières, qui sont celles de 1991, et personne ne devrait revendiquer plus que cela. Une fois ces frontières confirmées, il restera à l’Azerbaïdjan de garantir tous les droits de la population arménienne vivant sur son territoire, en particulier dans le Haut-Karabakh, nous serons exigeants pour que cette minorité bénéficie de tous ses droits. Vos électeurs franco-arméniens ne l’entendent peut-être pas comme cela et vous demandent autre chose, mais il faut leur expliquer qu’on ne peut refuser les frontières de 1991 pour l’Azerbaïdjan, et les exiger pour l’Ukraine. C’est la seule solution défendable.

Avec l'Arménie, la Turquie a levé tous les obstacles au blocage qui prévalait dans nos relations du fait que l'Arménie occupait illégalement le Haut-Karabakh, nous avons relancé nos efforts de normalisation dès la fin de la guerre de 2020. Nous avançons progressivement, on a annoncé il y a deux jours la reprise des vols cargos entre nos deux pays, c'est très important pour le commerce arménien, étant donné la taille du hub aérien d'Istanbul. Cependant, nos amis arméniens voudraient aller plus vite, tout régler d'un coup, de façon à peser davantage dans leurs négociations avec l'Azerbaïdjan. Nous leur disons que ce n'est pas de bonne méthode, et que le rétablissement de relations diplomatiques avec la Turquie n'est guère compatible avec le blocage des négociations avec l'Azerbaïdjan. Nous sommes donc disposés à rétablir les relations diplomatiques avec l'Arménie, mais il serait naïf d'espérer que cela intervienne tant que les négociations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan seront bloquées. Nous encourageons nos amis arméniens à avancer avec nos amis azéris aussi vite qu'ils veulent avancer avec nous.

Vous m'interrogez aussi sur nos relations avec le régime syrien. Je vous ai rappelé combien le printemps arabe avait déséquilibré la Syrie, à nos frontières. Depuis un an, nous disons à nos alliés, principalement américains, que s'ils continuent leur coopération avec les terroristes du PKK, ils nous obligeront à choisir entre le PKK et Bachar El-Assad – et qu'alors, nous n'hésiterons pas une seconde à travailler avec le gouvernement de Bachar El-Assad contre les terroristes, nous le disons en toute transparence depuis un an. Les Américains savent que leur soutien au PKK ne peut pas durer, c'est à eux de voir s'ils se donnent les moyens de corriger l'erreur qu'ils ont faite – ou bien, nous allons les y aider.

Vous m'interrogez, enfin, sur la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Je suis d'autant mieux placé pour vous répondre que j'étais, au ministère des affaires étrangères turc, chargé de négocier cette convention au nom de la Turquie – et que je suis à ce titre responsable des erreurs faites alors dans cette négociation qui ont conduit, plus tard, la Turquie à devoir quitter cette convention. Je n'entrerai pas ici dans le détail, mais j'indique que la Turquie a quitté cette convention pour la même raison qui a poussé sept pays membres de l'UE et 11 membres du Conseil de l'Europe à ne pas ratifier ou à annuler cette convention. La Turquie avait été le premier pays à ratifier le texte, qui de ce fait porte le nom de convention d'Istanbul, nous avons été l'un des premiers pays à prendre les lois d'application, qui apportent en Turquie toutes les garanties dans la lutte contre les violences faites aux femmes. Le nombre de cas de violences faites aux femmes reste cependant tristement élevé, comme dans d'autres pays européens, y compris en France, cela nous oblige à améliorer encore notre lutte contre ces violences. Le fait de quitter la convention donne probablement un mauvais message, mais notre droit intérieur, en Turquie, apporte toutes les garanties prévues par cet accord, à nous de bien appliquer nos règles.

**M. Gilbert Roger.** – Certains de vos propos me choquent. Lorsque vous parlez des 200 morts des attentats du 13-Novembre comme s'ils étaient notre seul tribut à la lutte contre le terrorisme, vous ne dites rien des soldats que la France a perdus au Sahel, sur le terrain, pour freiner la progression des djihadistes – alors que d'autres, en particulier au Mali, le groupe Wagner et ses terroristes affiliés aux Russes, renforcent en réalité le djihadisme. Vous présentez la Turquie comme la plus grande force de l'OTAN, mais dans l'Alliance ce qui compte, c'est la complémentarité des forces, pas le fait de savoir si tel pays est devant tel autre. Il est vrai qu'il n'est pas toujours facile de s'accorder sur les critères d'adhésion et sur leur respect, mais le fait d'acheter du matériel militaire aux Russes, par exemple, ne devrait pas aller de soi, de même que certains gestes peuvent poser des problèmes entre alliés. Lorsque, avec Olivier Cigolotti nous nous sommes trouvés sur le *Charles-de Gaulle* au large

de la Syrie, ce sont les bateaux turcs qui nous ont occasionné des problèmes ! La France n'a posé aucune condition à l'adhésion de la Finlande et de la Suède, ces deux pays ont eu une conduite exemplaire depuis la deuxième guerre mondiale, ils affirment désormais davantage leur occidentalité et nous les accueillons sans difficulté. Quant à ce que vous dites sur l'Arménie, je ne l'entends pas comme vous, parce que j'ai de la famille arménienne à travers laquelle je vois bien que les choses sont bien plus compliquées, de même que bien des amis turcs me disent que le pouvoir turc martyrise les Alévis... Nous pouvons donc travailler ensemble dans l'OTAN, mais il faut que la Turquie comprenne qu'elle n'est qu'un pays parmi d'autres et qu'elle n'a pas à poser des conditions à l'entrée dans l'Alliance de nos amis suédois et finlandais. Vous avez surtout à régler vos problèmes, plutôt que de mettre l'argument du PKK en travers de toute coopération et d'aider les Russes à continuer leurs massacres en Ukraine !

**M. Joël Guerriau.** – Vous vous étonnez que l'opinion européenne ne soit pas prête à ce que la Turquie adhère à l'UE, mais lorsque notre frégate *Courbet* est pointée par une frégate turque avec son radar de conduite de tir, à quelle réaction de l'opinion vous attendez-vous ?

Vous dites, ensuite, que nous serions instrumentalisés par le PKK dans nos réactions au crime perpétré le mois dernier à Paris contre des Kurdes : avez-vous des preuves que la politique française soit, d'une quelconque façon, liée au PKK ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Le Turkménistan possède la quatrième réserve de gaz au monde, qui pourrait parvenir en Europe à condition de l'y acheminer, en particulier par pipeline : que pensez-vous des projets en la matière ?

**M. André Gattolin.** – Comment percevez-vous l'emprise croissante de la Fédération de Russie sur les contours de la mer Noire – qu'elle occupe directement, comme en Crimée, ou par l'entremise de régimes qui lui sont liés, comme c'est le cas de la Géorgie ? Avez-vous un sentiment d'encerclement à une échelle plus large, compte-tenu des territoires où l'influence russe est devenue importante, comme la Syrie et l'Arménie ?

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – L'invasion russe en Ukraine a ramené la guerre aux portes de l'Europe, le président Erdogan a exhorté la Russie à un cessez-le-feu, un cessez le feu auquel personne ne croyait – je suis surprise que le président turc ait été surpris par la mauvaise foi de Vladimir Poutine... Vous dites que votre position vis-à-vis de la guerre en Ukraine est équilibrée, je dirais plutôt qu'elle est « à tiroirs », puisque vous êtes proches de l'Ukraine et que vous discutez avec Vladimir Poutine, alors qu'il viole l'intégrité territoriale de l'Ukraine : nous avons besoin de comprendre !

La guerre entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie n'est pas finie et la Turquie n'y est pas neutre, elle ne l'a jamais été. L'accord de coopération qu'elle a signé avec l'Azerbaïdjan a permis à l'agresseur azéri d'avoir une armée formée et bien équipée, qui a pris le dessus. On a entendu les encouragements du président Erdogan aux Azéris. Ensuite, nous ne sommes nullement sous une quelconque tutelle de la communauté arménienne de France, vous n'avez pas à l'insinuer ! Nous voulons que la paix soit établie : la Turquie est-elle capable de proposer une désescalade de la violence ? Condamnez-vous le blocus du corridor de Latchine, qui enferme le peuple du Haut-Karabakh ? La Turquie peut-elle aider à trouver des solutions – le veut-elle au moins ?

Nous avons besoin d'éclaircissements sur la situation à la frontière syrienne ; les minorités kurdes sont persécutées, alors qu'elles ont combattu contre l'État islamique : ne peut-on pas demander à ce que les Kurdes aient une vie normale ? Chacun sait que les Kurdes ne sont pas tous terroristes : le peuple kurde a le droit de vivre en sécurité.

Enfin, la Convention d'Istanbul porte mal son nom, la Turquie l'a quittée et le nombre de féminicides a progressé du quart en quelques années : êtes-vous prêt, oui ou non, à protéger les femmes de votre pays contre les violences et à revenir dans le cadre de cette convention internationale ?

**M. Ali Onaner.** – Je commencerai par cette dernière question. Les garanties nationales des droits des femmes en Turquie sont complètes, nous pensions bien faire en signant cette convention, mais pour les raisons qui conduisent à ce que sept pays européens ne la ratifient pas, nous nous en sommes retirés. Nous savons les menaces qui pèsent sur les femmes, nous déplorons le nombre élevé de victimes, mais nous savons aussi que notre législation apporte toutes les garanties, qu'elle va plus loin, même, que la convention d'Istanbul, dont nous nous sommes retirés.

Si le corridor de Latchine était bloqué pour les civils, ensuite, sachez que je condamnerai ce blocage.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est pourtant le cas.

**M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France.** – Les informations dont je dispose ne permettent pas de parler d'une fermeture, et s'il y a un « blocus », c'est pour empêcher le trafic de l'or exploité dans le Haut-Karabakh et l'entrée illégale d'armes dans ce territoire.

Je suis de près les positions du Sénat et je n'ai jamais dit que vous étiez sous la tutelle des Arméniens, mais que, comme élus, vous écoutiez les Arméniens. Du reste, les positions du Parlement français ont été limitées par les déclarations du Quai d'Orsay.

**M. Christian Cambon, président.** – La Turquie peut-elle s'engager à influencer sur l'Azerbaïdjan pour lever ce blocus du corridor de Latchine ? Il y a une dimension humanitaire : des malades, des blessés ne passent pas, au risque de leur vie.

**M. Ali Onaner.** – La Turquie remplit le rôle positif qu'elle doit jouer avec ses voisins. Si un blocage visait les civils, je serais le premier à le déplorer. Je suis ouvert pour comparer nos informations, celles dont je dispose ne m'inquiètent pas pour les civils.

Je me suis peut-être mal exprimé, mais je ne pense pas avoir dit que notre position était « équilibrée » sur l'Ukraine. Nous sommes le meilleur soutien de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et la Russie est pour nous un grand voisin – les Russes sont les touristes les plus nombreux en Turquie et les Ukrainiens sont au troisième rang, imaginez notre situation quand ces deux pays se font la guerre... Notre position est donc constante depuis 2014, pour l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Nous avons aussi développé des relations avec nos interlocuteurs russes, mais nous sommes souvent en confrontation sur des questions régionales. En Syrie par exemple, il y a trois ans, les Russes sont responsables de bombardements ayant coûté la vie à 35 militaires turcs, leur attaque visait y compris des ambulances qui évacuaient des blessés. Cependant, malgré les tensions, nous sommes obligés d'avoir ces relations entre voisins – nous avons l'expérience de nous faire respecter, c'est

pour cela que, alors que nous soutenons l'intégrité territoriale de l'Ukraine, les Russes nous considèrent, ils savent qu'ils peuvent nous prendre au sérieux y compris quand nous sommes dans la confrontation.

Nous sommes favorables à l'acheminement du gaz du Turkménistan vers la Méditerranée, mais il faut pour cela que le Turkménistan et l'Azerbaïdjan s'entendent – lorsqu'ils seront d'accord, nous serons à leur disposition pour les aider à exporter ce gaz.

Je ne pensais pas devoir parler de la frégate *Courbet* aujourd'hui. Lorsque j'ai pris mes fonctions en mars 2021, j'avais la naïveté de considérer le sujet clos, dès lors que les deux parties s'étaient expliquées.

**M. Christian Cambon, président.** – Le Sénat a de la mémoire...

**M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France.** – A mesure de mes entretiens avec le Président de la République et avec le ministère français de la Défense, j'ai constaté que mes partenaires considéraient que le sujet n'était pas clos. J'avais cru que les éléments communiqués par la Turquie à l'OTAN, qui ne sont pas tous publics, avaient convaincu ses alliés, la France en particulier, mais j'ai constaté que non. De quoi s'agit-il ? Le commandant de la frégate française *Courbet* dit avoir été pointé par le radar de tir d'une frégate turque, au large de la Libye – je le crois sur parole ; mais quand le commandant de la frégate turque me dit le contraire, je le crois également. L'avantage, c'est que nos bâtiments militaires ont enregistré des images précises des radars et que nous en disposons, quoiqu'elles ne soient pas publiques ; je pensais qu'elles avaient clos le sujet, mais je constate que ce n'est pas le cas. Je ne sais pas le retour que vous avez eu de nos discussions au sein de l'OTAN, mais ce qui compte, c'est qu'il n'y ait plus de malentendus entre deux alliés. J'ai proposé au ministère de la Défense de mettre les deux commandants autour d'une table et qu'ils se parlent jusqu'à ce qu'ils comprennent comment les choses se sont passées – et pour voir où a été l'erreur, parce que de mon côté, à partir de ce que l'on me dit des deux côtés, je ne sais pas où elle est. Les enregistrements sont là, ils ont donné satisfaction aux responsables de l'OTAN, mais si nous n'en sommes pas convaincus, mettons nos commandants autour d'une table et dépassons ce différend attristant – et ne restons pas sur cette impression désagréable.

**M. Christian Cambon, président.** – Je reçois à l'instant des photos de soldats azéris dans le couloir de Latchine...

**M. Ali Onaner, Ambassadeur de Turquie en France.** – Je suis disposé à ce que nous croisions nos informations, et à revenir devant vous si besoin.

Pourquoi les responsables turcs ont-ils perçu que des élus français étaient instrumentalisés par le PKK au lendemain du crime raciste visant des Kurdes à Paris, le 23 décembre dernier ? Mais parce que le lendemain, alors que des Kurdes manifestaient sur place de la République, des élus se sont mêlés à eux, sans qu'ils connaissent nécessairement les groupes qui se trouvaient là. Le problème, c'est que sur la scène où certains des élus présents sont montés, il y avait une photo du chef terroriste Ocalan, responsable de plus de morts civils qu'Oussama Ben Laden et qui est incarcéré à vie, suite à un procès conduit dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, le problème, c'est qu'il y avait sur cette scène ce torchon que le PKK appelle drapeau, et c'est devant ces symboles que des élus de la République française, sans le savoir nécessairement, se sont présentés au public...

**M. Pierre Laurent.** – J’y étais et je sais très bien ce que je faisais, puisque j’y ai pris la parole – et je vais vous répondre...

**M. Ali Onaner.** – La France reconnaît le PKK comme une organisation terroriste, mais des élus se sont exprimés sur une scène devant le portrait d’un terroriste responsable de 40 000 morts civils et entourés de ces torchons que le PKK appelle drapeau, voilà ce qu’ont vu les responsables turcs, c’est ce qui leur fait penser qu’il y a instrumentalisation par le PKK.

Vous me dites que la France n’a pas posé de condition à la Finlande et à la Suède pour leur entrée à l’OTAN, mais cela tient peut-être au fait que ces pays n’hébergent pas de terroristes responsables de crimes terroristes en France, comme c’est le cas pour la Turquie.

**M. Gilbert Roger.** – Vous faites le jeu de la Russie, nous attendons des actes...

**M. Ali Onaner.** – L’acte le plus concret, c’est l’accord auquel nous sommes parvenus avec nos alliés suédois et finlandais, devant le secrétaire général de l’OTAN. Les missiles S400 russes sont légèrement plus perfectionnés que les S300 achetés par la Grèce, récemment utilisés pour pointer des F16 turcs participant à une mission de l’OTAN. Ils servent à répondre à une regrettable lacune de la défense antiaérienne turque. À partir de 2011, lorsque la menace venant de Syrie s’est accrue, nous avons cherché à acquérir rapidement des équipements adéquats. L’un de nos premiers choix était des Patriots américains, que les Américains annoncent aujourd’hui livrer à l’Ukraine. Les Américains n’ont pas été à la hauteur de leur allié turc, pour ne pas appeler cela une trahison : ils n’ont pas proposé une offre réaliste pour que la Turquie s’équipe en missiles Patriot.

Comme les efforts visant par ailleurs à ce que la Turquie et ses alliés français et italiens produisent ensemble des équipements de défense antiaérienne ont pris du retard, le refus américain a poussé la Turquie à s’équiper avec une batterie de S400. Ceux qui connaissent cet équipement savent qu’une seule batterie ne peut assurer toute la défense antiaérienne d’un pays. Nous espérons que cet achat fera comprendre leur erreur à nos alliés américains.

Je veux terminer sur une note optimiste. Depuis la mi-2021, au plus haut niveau, les dirigeants français, italiens et turcs se sont rencontrés pour réaffirmer leur détermination à produire ensemble un équipement de défense antiaérienne comparable au SAMP/T. Nous pouvons nous féliciter et souhaiter que cette question autour des S400 sera définitivement réglée lorsque les alliés français, italiens et turcs développeront leurs propres équipements, au sein de l’OTAN, pour répondre à ce besoin.

**Mme Nicole Duranton.** – En tant que vice-présidente du groupe d’amitié France-Turquie, je me suis rendue avec une délégation dans votre pays en juin 2022. Lors de ce déplacement, il a beaucoup été question d’élections, car la Turquie est à la veille d’élections présidentielle et législatives, qui coïncident avec le centenaire de la République turque, fondée le 29 octobre 1923.

La candidature du président Erdogan à un troisième mandat est envisagée, comme ce dernier l’a lui-même laissé entendre le mois dernier. Mais malgré la révision de la constitution turque, limitant depuis 2017 le nombre de mandats à deux, un débat juridique sur l’application au président sortant de cette disposition va sans aucun doute être mené au sein de l’opposition. Y a-t-il une volonté, avant les prochaines élections, d’amender la limite des deux mandats prévue par la Constitution, afin que le président sortant puisse se représenter ?

**M. Pierre Laurent.** – Monsieur l’ambassadeur, je fais partie de ceux qui ont été à plusieurs reprises extrêmement choqués par certains de vos propos. J’exprime tout d’abord mon plus profond respect pour le peuple turc. La Turquie est un grand pays avec lequel nous avons beaucoup à construire pour la sécurité et la paix du monde.

Ma première question concerne le respect des droits humains en Turquie. Depuis la prise de pouvoir d’Erdogan en Turquie, des milliers d’arrestations politiques ont eu lieu. L’argument récurrent employé par le pouvoir turc est de dire qu’elles visent des terroristes ; mais ces arrestations extrêmement nombreuses visent bien des opposants politiques, issus de partis très différents, kurdes ou non.

Vous destituez non des terroristes, mais des maires kurdes élus, que vous emprisonnez systématiquement et remplacez par des administrateurs. Le maire d’Istanbul, ayant battu le candidat de l’AKP, a été condamné à l’issue d’un procès préfabriqué. Vous créez toutes les conditions pour qu’il ne puisse pas être candidat aux prochaines élections. Vous vous apprêtez à interdire le HDP, qui n’est pas le PKK. Vous avez, je crois, déjà bloqué ses comptes bancaires pour rendre impossible son activité. La situation est donc extrêmement préoccupante. L’argumentaire anti-terroriste que vous utilisez systématiquement pour qualifier tous les opposants au régime d’Erdogan est très problématique.

Concernant ce que vous avez pudiquement appelé les accusations sur les visées expansionnistes de la Turquie, vos propos sur l’Arménie sont particulièrement choquants. Je vous rappelle que le Sénat y a envoyé une délégation composée de tous les représentants de ses groupes politiques. Vous nous demandez aujourd’hui, dans votre propos liminaire, de reconnaître des frontières illégalement acquises par une agression militaire, en avançant que le droit des Arméniens du Haut-Karabakh de vivre en Azerbaïdjan sera garanti. Mais aujourd’hui, ce qui est en train de se produire, c’est que les populations arméniennes sont chassées du Haut-Karabakh, et que si on laisse faire, dans quelques années, il n’y aura plus d’Arméniens dans le Haut-Karabakh.

Un sujet de litige majeur avec l’Union européenne n’a toujours pas été évoqué : la situation de Chypre. L’occupation turque du nord de Chypre continue, depuis des dizaines d’années. Vous empêchez toute reprise des négociations politiques concernant Chypre ; j’aimerais vous entendre sur cette question.

Concernant l’OTAN, vous vous appuyez sur le quitus donné par Jens Stoltenberg à l’accord demandé par la Turquie, mais les demandes que vous faites à la Suède et à la Finlande seraient inacceptables pour tous les pays membres de l’OTAN, dont la France : vous remettez en cause le droit à accueillir des opposants au régime politique turc, qui, contrairement à ce que vous dites, ne sont pas des terroristes.

Par ailleurs, la Turquie prépare-t-elle à court ou à moyen terme une offensive terrestre pour occuper le nord-est de la Syrie, contre des populations qui, jusqu’à preuve du contraire, ne menacent pas la Turquie d’agression ?

Une dernière chose : vous m’avez indirectement ou volontairement mis en cause à propos de ma participation aux rassemblements du 24 décembre et de samedi dernier. Oui, je fais partie des gens qui se sont élevés, il y a dix ans, contre l’assassinat de trois militantes kurdes sur le territoire français. La justice française a montré que l’assassin de ces trois dirigeantes kurdes était un membre des services secrets turcs. L’enquête n’a pas pu être menée

à son terme, puisque le Gouvernement refuse de répondre à la demande de la justice de lever le secret défense.

L'assassinat de trois Kurdes en plein Paris le 23 décembre dernier soulève à nouveau de nombreuses questions. J'espère que la justice française pourra aller au bout de son travail sur cette affaire. En France, de nombreux élus de la République expriment leur solidarité envers les Kurdes, leurs représentants et leurs organisations, et pointent la contradiction de la France, qui soutient les militants du PKK et les forces du YPG ayant combattu Daech sur le terrain, et maintient dans le même temps le PKK sur la liste des organisations terroristes, à la demande de la Turquie. Cette question fait débat dans notre pays : j'assume totalement ma position.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Je partage entièrement les propos de Pierre Laurent, ainsi que l'agacement de Gilbert Roger face à la langue de bois. Monsieur l'ambassadeur, c'est la deuxième fois que je vous entends dire que la France de François Hollande a financé des terroristes. Arrêtez de dire cela : c'est vous qui qualifiez ainsi ces personnes ! On ne peut pas vous laisser dire tout et n'importe quoi devant la commission des affaires étrangères.

Pouvez-vous nous dire s'il y aura une intervention en Syrie ? Cela pourrait jouer sur l'opinion publique en Turquie, compte tenu des enjeux des élections et de politique interne. De même, c'est pour des raisons de politique interne que vous utilisez systématiquement le terme de « terroriste ».

Pierre Laurent a parlé des maires démis de leurs fonctions à chaque élection, alors qu'ils sont pourtant réélus. Pour l'Europe, c'est le signe d'une démocratie qui fonctionne mal. En 2019, j'étais à Istanbul au moment de l'élection municipale avec Ladislav Poniatowski, en compagnie duquel je rédigeais un rapport sur la Turquie. Notre conclusion était que vous tirez toujours sur la ficelle jusqu'à ce qu'elle casse, pour dire que ce n'est pas de votre faute...

L'inculpation et la condamnation du maire d'Istanbul Ekrem Imamoglu – il a fait appel de son jugement –, potentiel candidat de l'opposition face au président actuel, semblent pour le moins compliquées dans le cadre du fonctionnement d'une démocratie. Il aurait traité d'imbéciles les responsables ayant invalidé sa première élection en 2019. Cela ne correspond pas à notre conception de la liberté d'expression...

Que répondez-vous au communiqué de la diplomatie française, qui indique avoir appris avec une profonde inquiétude la condamnation du maire d'Istanbul à une lourde peine de prison et surtout d'exclusion de la vie politique ? Ce communiqué rappelle l'attachement de la France à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que l'importance du respect des règles d'état de droit en démocratie, et réitère l'appel à la Turquie formulé par le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions sur l'élargissement le 13 décembre dernier, à inverser de toute urgence les tendances négatives en matière d'état de droit, de démocratie, et de respect des droits fondamentaux.

Qu'avez-vous à répondre à ce communiqué de la diplomatie française, reprenant un propos de l'Union européenne ? Vous travestissez un peu la réalité au sujet des problèmes soulevés par votre adhésion à l'Europe : là encore, rien ne serait de votre faute. J'aime beaucoup la Turquie ; votre position géographique, et au sein de l'Europe et de l'OTAN, est stratégique. Vous êtes un allié important. Mais, au-delà des discours et de la langue de bois, pouvons-nous tout accepter au nom de l'amitié ? Je ne souhaite pas être désagréable, mais un politique ne parle pas comme un diplomate. Vous êtes un excellent diplomate et un maillon



essentiel pour le gouvernement turc, mais en tant que politiques, nous pouvons vous dire entre amis ce que l'on pense.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous étions convenus avec l'ambassadeur de cette règle du jeu : il était entendu qu'il y aurait des prises de position franches.

**M. Hugues Saury.** – Depuis 2004, l'Agence française de développement (AFD) a engagé plus de 4 milliards d'euros de prêts au profit de la Turquie. L'État turc, des collectivités territoriales, des entreprises ou des banques turques ont bénéficié de ces politiques. Les relations entre nos deux pays ont parfois été tendues, ce qui explique que l'ampleur de l'engagement de l'AFD pour la Turquie n'a pas toujours été comprise, car la Turquie, dix-neuvième économie mondiale, ne fait pas partie des pays les plus défavorisés. Pouvez-vous préciser si des contreparties à cet engagement considérable de la France existent ? L'AFD annonce favoriser les projets concernant l'adaptation au changement climatique et l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces engagements financiers sont-ils selon vous fléchés de façon opportune ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je suis une amie de la Turquie depuis la fin des années 1970, mais je suis très déçue. Je me suis battue pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, parce que je pensais qu'il s'agissait d'un moyen pour arrimer ce pays dont nous sommes proches à un environnement favorable aux droits de l'homme et au progrès pour les femmes. J'étais rapporteur du projet de loi autorisant la ratification de la convention d'Istanbul pour le Sénat en 2014. J'ai fait des conférences à la fondation Marmara d'Istanbul devant les présidents des pays voisins de la Turquie sur la condition des femmes. J'étais pleine d'espoir, j'avais l'impression qu'un mouvement en faveur des femmes se dessinait. Mais le résultat, c'est que la Turquie, en quittant la convention d'Istanbul, envoie un signal épouvantable. Il en va de la responsabilité de la Turquie de donner une meilleure image de la situation des femmes. De nombreuses amies turques m'ont parlé de la dégradation de leurs conditions de vie et de travail.

Sur l'OTAN, vous devez sortir de l'ambiguïté ; allez de l'avant pour nous aider à vous défendre ! Jusqu'au dernier moment, les adhésions de la Suède et de la Finlande ont été l'objet d'hésitations de la Turquie. Le doute a été levé au tout début du sommet de Madrid, où, invitée en tant que vice-présidente de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, j'ai pu féliciter le président Erdogan et son ministre des affaires étrangères pour ce geste allant dans le bon sens. Mais nous retrouvons à nouveau des doutes et des ambiguïtés ! Certes, il reste la Hongrie, mais elle va ratifier l'accord le mois prochain. Allez de l'avant, et ne regrettez pas de ne pas avoir été invités à la réunion de l'Union européenne sur les sanctions contre la Russie ! De nombreux autres pays non membres de l'Union européenne ont pris acte des décisions de l'Union et les ont soutenues. Nous aurions beaucoup aimé que la Turquie en fasse autant...

La Turquie est extrêmement respectée au sein de l'OTAN. Vous disposez d'une délégation remarquable dans l'assemblée parlementaire de l'OTAN, très présente et très active, avec laquelle nous travaillons de concert. Ce décalage avec la Turquie est très dommageable. Nous avons besoin et envie de travailler avec la Turquie dans un grand ensemble, pour le progrès. S'il vous plaît, aidez-nous.

**Mme Catherine Dumas.** – Monsieur l'ambassadeur, la commission des affaires étrangères a récemment réalisé un travail sur le réarmement en Méditerranée, dont j'étais l'une des deux rapporteuses. Au-delà du réarmement, nous avons travaillé sur les questions de migration, d'énergie et de communication, dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne.

Les relations entre la Turquie et la Grèce connaissent beaucoup de bas depuis 2020. Qu'en est-il des tentatives de forages de la Turquie dans la zone économique exclusive (ZEE) de la Grèce, que nous avons pu constater sur le terrain ? Qu'en est-il exactement de certaines déclarations belliqueuses de votre président ou de ses ministres sur les îles grecques, avec des menaces d'invasion ? Qu'en est-il des violations régulières des espaces aérien et maritime grecs par des avions ou des navires turcs ? Nous avons pu constater sur place les provocations et les tensions permanentes. Y a-t-il une volonté de remettre en cause les traités de Lausanne et de Paris, ayant réglé les questions territoriales et maritimes à l'issue de la Première Guerre mondiale puis de la Seconde ? Qu'en est-il des menaces de la Turquie envers la Grèce ?

**M. Ali Onaner.** – Je remercie les sénateurs pour toutes leurs questions : plus elles sont difficiles, plus elles me permettent de vous apporter des éléments, qu'il vous revient de considérer.

Madame Dumas, je vous répondrai en un seul mot : non. Nous ne questionnons pas les traités ; nous y tenons. Nous sommes ravis que la France soit dépositaire du traité de Lausanne, que j'ai vu dans les archives du Quai d'Orsay, signé de la main d'Ismet İnönü. Nos relations avec notre voisin, ami et allié grec semblent compliquées. Nous avons plusieurs différends concernant les eaux territoriales et les zones économiques exclusives, mais ces différends ne sont pas une source d'inquiétude. La France et le Royaume-Uni ont eu des différends comparables concernant les îles dans la Manche. Ces deux pays alliés et membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU n'ayant pu s'entendre, ils sont allés devant la justice internationale, qui a donné raison à la France. Cette jurisprudence serait très favorable à la Turquie, si elle devait être appliquée en mer Égée.

Ceci dit, nous avons un certain nombre de différends avec notre allié grec. La majorité des îles grecques proches de la Turquie ont été cédées à la Grèce non par la Turquie, mais par l'Italie. En pointant la violation par la Grèce de ces accords de cession, la Turquie ne revendique pas ces îles. Si la réflexion était poussée jusqu'à l'annulation du traité de cession en raison de la violation par la Grèce de leur statut démilitarisé, ces îles devraient revenir à l'Italie et non à la Turquie. La Turquie affirme, avec beaucoup de détermination, que ces îles doivent être démilitarisées. Or aujourd'hui, concrètement, elles accueillent des bases militaires.

Nos amis grecs revendiquent un espace aérien très particulier. Sur les côtes égéennes, ils disposent comme la Turquie d'eaux territoriales sur une distance de 6 milles marins, mais ils revendiquent, sans aucune base de droit international, un espace aérien de 10 milles. À chaque fois que nous discutons de cette question avec nos amis grecs, nous leur posons la question suivante, en souriant : si un bâtiment militaire turc passait à 7 milles marins des côtes grecques, donc dans les eaux internationales, et qu'un hélicoptère militaire décollait de ce navire, à partir de combien de centimètres de hauteur cet hélicoptère serait considéré comme violant leur espace aérien ?

Nos amis grecs critiquent également certaines de nos revendications, et je ne suis pas là pour dire que nous avons entièrement raison. Les différends sont très bien identifiés. Il y a plusieurs solutions : soit nous négocions bilatéralement, soit nous allons, comme la France, devant le tribunal international. Je l'ai dit à d'autres occasions : la Turquie n'a aucune ambition sur un centimètre carré d'une île grecque, mais ne laissera pas un millimètre carré de son territoire se faire violer. Nous devons nous mettre d'accord, pour ne pas provoquer de tension dans les zones grises.

Je propose une interprétation optimiste d'un développement qui a inquiété Ankara l'année dernière, à la suite de l'accord bilatéral de défense signé par nos alliés français et grecs. D'autres pays de l'OTAN avaient questionné cet accord, en se demandant s'il s'agissait d'une alliance au sein de l'alliance, et quels étaient ses objectifs. Le président Macron avait précisé que cela n'était dirigé contre aucun pays ; Clément Beaune, à l'époque secrétaire d'État chargé des affaires européennes, avait indiqué que cet accord n'était pas dirigé contre la Turquie. Mais cela n'a pas empêché le ministre de la défense grec d'indiquer que dorénavant la ZEE grecque était désormais défendue par l'arme nucléaire française. Vous voyez les excès...

Mais je dresse un constat optimiste à la suite de cet accord. Avant sa signature, à chaque fois que nos voisins grecs criaient au loup, alors que les relations bilatérales entre la France et la Turquie étaient tendues, notre allié français était tenté d'être le premier à soutenir la Grèce, par solidarité européenne. Je constate avec bonheur que, depuis la signature de cet accord, avant de dire que la Grèce a été violée, la France doit davantage vérifier la réalité des accusations de la Grèce, car elle pourrait être engagée à mettre en application son accord de défense. Paradoxalement, cet accord nous est très favorable dans la pratique, car notre allié français doit être plus réaliste face aux cris au loup et aux accusations venant de la Grèce.

Par rapport aux recherches gazières dans la ZEE grecque, la question est celle de la délimitation des zones économiques exclusives. La Grèce défendait l'hypothèse qu'un petit rocher grec en face d'Antalya, dont nous ne questionnons pas l'appartenance à la Grèce, accorderait à la Grèce et aux Chypriotes grecs un contrôle total de cet espace. Vous parlez de l'activité de la Turquie dans cette zone, mais il faut remettre en question les revendications de ces zones économiques exclusives. Demandez aux Grecs quelles sont les limites de leur ZEE, et selon quelles bases juridiques internationales ils fondent leurs réclamations : vous resterez sans réponse.

Concernant l'OTAN et nos futurs alliés, je remercie Joëlle Garriaud-Maylam de son amitié. Je répète notre optimisme et notre engagement total : nous souhaitons la bienvenue à la Suède et à la Finlande. Nous ne faisons pas de déclaration nouvelle incitant au pessimisme quant au processus d'adhésion. Nous avons, à trois, des consultations techniques avec les Finlandais et les Suédois, au niveau du renseignement militaire et des affaires étrangères, qui fonctionnent bien.

J'ai déjà répondu concernant la convention d'Istanbul et la situation des femmes, mais je reste à votre disposition.

Nous sommes ravis que l'AFD juge la Turquie digne d'intérêt et d'investissements, mais les actions de l'AFD ne répondent pas à une demande turque, et ne résultent pas de négociations où la Turquie se serait engagée. Je suis tenté de les comprendre non comme une tentative d'inciter la Turquie à prendre telle ou telle action, mais comme une défense des intérêts français en Turquie à long terme. La France est parmi les plus grands investisseurs européens en Turquie. Le secteur privé français a de grands intérêts en Turquie, et l'action de l'AFD s'insère dans ces investissements. Je n'ai jamais considéré ces aides de l'AFD comme des contreparties de demandes faites à la Turquie.

Monsieur Pierre Laurent, vous m'avez posé plusieurs questions, et je vous remercie de votre franchise.

Vous avez estimé que les frontières actuelles entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été illégalement récupérées par ce dernier. Sans même regarder la situation à ces frontières, le plus légitime serait de défendre, comme nous le faisons pour l'Ukraine, les frontières de 1991, reconnues et défendues par la France. La légitimité des frontières de 1991 n'est questionnée par personne : même les Arméniens ayant illégalement occupé l'Azerbaïdjan n'ont pas reconnu cette entité séparatiste, que le Sénat a pourtant conseillé à la France de reconnaître – ce qui est paradoxal.

Tous les acteurs – dont la France, qui joue un rôle important avec sa position ouvertement en faveur de l'Arménie, et la Turquie, qui soutient totalement l'Azerbaïdjan –, ont intérêt à demander à ces deux pays de confirmer leur acceptation des frontières de 1991. Cet objectif semble légitime et accessible, mais je ne sais pas s'il vous convient.

Le sujet de Chypre pourrait occuper à lui seul toute une audition. Chypre est devenue indépendante en 1960, mais l'équilibre trouvé au moyen de la constitution de 1960 a été violé de 1963 jusqu'en 1974 par les Chypriotes grecs. En 1974 a eu lieu l'opération militaire turque, à la suite d'un coup d'état grec et chypriote grec dont l'objectif était de rattacher l'île à la Grèce.

Depuis 1974, les Nations unies se sont saisies de cette crise. Divers efforts pour parvenir au règlement de la crise chypriote ont été réalisés. Le plus important de ces efforts, le plan Annan, du nom du secrétaire général de l'ONU de l'époque, a été négocié jusqu'en 2004 et devait être adopté. À l'époque, l'Union européenne avait très judicieusement utilisé son attractivité pour motiver les deux parties à s'entendre et à passer un accord autour du plan Annan pour adhérer à l'Union européenne en tant que Chypre unifiée. L'objectif de l'Union européenne était louable, et le binôme constitué par l'UE et Kofi Annan avait réalisé un exploit incroyable.

**M. Pierre Laurent.** – Le plan Annan prévoyait le retrait des troupes turques...

**M. Ali Onaner.** – Bien sûr. Il comportait des éléments inacceptables, vous dirais-je aujourd'hui – nos amis grecs, les Chypriotes grecs et turcs le diraient également, de leurs côtés. Mais objectivement, on peut penser que si tout le monde est aujourd'hui à ce point opposé au plan Annan, c'est peut-être parce qu'il est très équilibré – je dis cela théoriquement. Subissant des critiques des deux côtés, ce plan était peut-être très équilibré.

L'objectif poursuivi par l'Union européenne était l'unification de l'île et son adhésion à l'Union européenne. Chose incroyable, l'attractivité et l'élan de l'Union européenne, malgré nos réticences, a conduit la Turquie à signer le plan Annan, comme les Grecs, les Anglais, ainsi que les deux parties chypriotes, turcs et grecs. Les cinq parties avaient signé, le plan était presque adopté.

Il restait une dernière étape : les référendums au Nord et au Sud de l'île. C'est là que l'Union européenne a été induite en erreur. Récemment, en discutant avec des journalistes du *Monde*, nous nous demandions quelle était la plus grande erreur de l'Union européenne. Peut-être est-ce celle-là : l'Union européenne a cru que les Chypriotes turcs, mal intentionnés, allaient voter non au référendum pour faire capoter l'adhésion de l'île à l'Europe et tout l'élargissement de l'Union de 2004. Elle a donc levé la condition de l'adoption de l'accord Annan, pour que Chypre devienne membre quoiqu'il arrive. L'Union européenne a eu la naïveté de commettre cette erreur sans même en réaliser sa portée : le référendum revenait en fait à proposer à nos amis chypriotes grecs, s'ils votaient oui, à partager leur île avec les

Chypriotes turcs qu'ils n'aiment pas beaucoup, et s'ils votaient non, à adhérer seuls à l'Union européenne, comme s'ils étaient les patrons de toute l'île. Voilà le message passé par l'Union européenne ! Nous étions à deux doigts de régler le problème, mais l'Union européenne a incité les Chypriotes grecs à voter non au référendum, alors que les Chypriotes turcs avaient voté oui !

**M. Pierre Laurent.** – Sans refaire toute l'histoire et revenir sur l'interprétation des événements, pouvez-vous dire si la Turquie est prête à revenir à la table des négociations sur la base du plan Annan ?

**M. Ali Onaner.** – En 2004, la Turquie avait signé ce plan. Les Chypriotes turcs avaient voté oui au référendum. Aujourd'hui, ce n'est pas à nous qu'il faut poser la question de revenir aux négociations sur la base du plan Annan : nous n'avons pas retiré notre signature. L'Union européenne a comme pratique de refaire des référendums jusqu'à ce qu'on les accepte. Revenez-donc vers les Chypriotes grecs pour voir s'ils acceptent le plan Annan. Ensuite, je serai ravi de discuter avec vous à la table des négociations.

Concernant les opposants en Turquie, vous me reprochez d'appeler tout le monde « terroriste ». Faisons donc l'inverse : n'appelons personne « terroriste », et appelons tout le monde « opposant », même si je pourrais alors vous faire la critique d'appeler « opposants » tous les terroristes...

Réfléchissons plutôt sur les faits. Aujourd'hui, la Turquie mène des opérations ciblées en Syrie pour mettre hors d'état de nuire les terroristes du PKK ou du PYD, après avoir confirmé sans aucune ambiguïté la culpabilité de chaque terroriste envers la Turquie. Ne les appelons pas « terroristes », « combattants de la liberté » ou « opposants », mais ciblons et combattons seulement ceux qui ont commis des crimes répréhensibles.

Vous avez dit que des milliers d'« opposants » sont en prison en Turquie. Je ne le conteste pas, mais la dénomination « opposant » est plus que discutable. En dehors de la lutte contre le PKK, il faut prendre en compte les ouvertures réalisées par la Turquie envers les Kurdes de Turquie. La Turquie a beaucoup fait pour tenter de compenser ses lacunes par rapport aux droits reconnus aux Kurdes : tous les droits individuels revendiqués par les Kurdes de Turquie, comme les Turcs en général, doivent être garantis.

Dans la lutte contre le PKK, ne perdons pas de temps à savoir qui appeler « terroriste » ou « opposant » ; ne combattons que ceux qui ont commis des crimes répréhensibles.

Lorsque l'on parle des milliers d'opposants emprisonnés, on parle souvent des gulénistes. L'organisation de Fethullah Gülen est considérée comme terroriste en Turquie, même si je constate que parfois cela suscite des questions : n'étaient-ils pas auparavant des alliés politiques ? Ne s'agit-il pas juste d'opposants ?

Ces discussions sont sans fin. Là encore, réfléchissons sur les faits. Imaginez, en France, une secte ayant infiltré le ministère des armées – nous l'avons récemment vu en Allemagne. Imaginons donc que cette secte ayant infiltré l'armée française subtilise des Mirage et des Rafale et bombarde les Champs-Élysées, l'Assemblée, le Sénat, faisant 300 morts en un jour. Les appelleriez-vous « terroristes » ?

**M. Christian Cambon, président.** – La France a été parmi les premiers pays à condamner la tentative de coup d'État, vous vous en souvenez...

La situation qui interpelle directement les sénateurs concerne les maires, notamment celui d'Istanbul, qui ne pilote pas des avions de chasse pour bombarder la ville, mais présentait le risque d'être un opposant dans une future élection. Au Sénat, nous savons ce que c'est qu'un maire. Pourquoi s'en prendre à des maires qui ne défendent pas la ligne politique du président Erdogan en les excluant de la vie politique ? C'est cela qui nous choque.

**M. Ali Onaner** – Je répondais au sujet des 6 000 « opposants » que nous avons emprisonnés à la suite du coup d'État, condamné par nos alliés. La Turquie a pris des mesures contre tous les responsables. J'arriverai à la situation des maires, mais je commencerai en vous donnant un exemple tiré du ministère des affaires étrangères. On parle parfois de purges de gülenistes et de leur élimination de l'administration. Pour partager mon expérience de manière transparente, en 2010 et en 2011, cette secte terroriste avait falsifié les concours d'entrée du ministère des affaires étrangères, et réussi à faire entrer par centaines ses cadres dans mon ministère. Ces gülenistes, qui ont illégalement réussi à rentrer dans le ministère turc des affaires étrangères, ont-ils commis des crimes, tué quelqu'un, volé des avions de chasse ? Peut-être que non. Mais les ai-je fait emprisonner ? Non. J'ai sorti les feuilles d'examens des archives du ministère, et il a été aisé d'identifier qu'environ 200 personnes avaient trafiqué le concours d'entrée. Je les ai donc mises à la porte. Peut-être même que parmi eux il y avait des non gülenistes ; peut-être qu'un candidat innocent a pris la feuille des gülenistes et réussi le concours, mais lui aussi a réussi un concours sans le mériter. Sur ces éléments factuels, ces personnes ont été mises à la porte : je revendique le terme de purge. Ne perdons pas notre temps sur les dénominations de « terroriste » ou d'« opposant »...

**M. Pierre Laurent.** – C'est vous qui employez ces termes en permanence...

**M. Ali Onaner.** – Revenons au maire d'Istanbul, dont la situation est plus médiatique. Une décision de justice de première instance a été rendue, à laquelle le maire a fait appel. Je ne peux pas émettre une opinion sur la décision à venir de la justice d'appel, mais mon expérience, ma connaissance de l'attachement de la Turquie au respect du droit et de la Convention européenne des droits de l'homme me permet d'être sûr et certain que ni le maire d'Istanbul, ni qui que ce soit d'autre ne subira une condamnation injuste et contraire aux normes européennes.

Revenons aux maires du HDP, plus nombreux, définitivement démis de leurs fonctions. Je vous donnerai un exemple concret – il ne concerne pas tous les maires, mais je ne connais pas l'histoire individuelle et les crimes commis par tous les maires. Il y a une dizaine d'années, le gouvernement turc a pris un risque politique énorme en cherchant à normaliser la question kurde, dans ce que certains ont appelé un « processus de paix ». L'objectif de cet effort louable et courageux était de diluer l'organisation terroriste PKK dans des mouvements kurdes politiques, de juger tous les terroristes ayant du sang sur les mains, et de permettre à tous les autres de déposer les armes.

Pendant ce temps-là, les actions terroristes ont diminué, ainsi que les opérations antiterroristes. Les maires et les élus locaux, dans le sud-est de la Turquie, ont été encouragés à construire de belles routes et des infrastructures, pour permettre à la population d'origine kurde de cette région de faire l'expérience d'une vie sans terrorisme. Cela a été très bénéfique

pour la Turquie : de nombreux Kurdes de cette région ont vu les bénéfices d'une vie sans terrorisme.

Malheureusement, ce processus est tombé à l'eau – nous pourrions discuter pendant des heures des raisons de cela. L'organisation terroriste PKK a tenté une folie, consistant en l'autogestion des villes et un séparatisme quartier par quartier. Les forces de l'ordre ont alors pris les toutes nouvelles routes, construites par le HDP. Savez-vous ce qui s'est passé ? Des camions blindés ont sauté sur des mines préinstallées lors de la construction de ces routes, avec l'argent du contribuable. Devant cela, je n'ai aucune hésitation à mettre hors d'état de nuire ces personnes, élus ou non.

**M. Pierre Laurent.** – Des centaines de maires auraient donc été élus deux fois de suite, sans que personne n'ait rien vu de ce que vous affirmez ?

**M. Ali Onaner.** – Je l'ai indiqué plus tôt, cet exemple ne concerne pas tous les maires.

**M. Pierre Laurent.** – Mais les destitutions, si.

**M. Ali Onaner.** – Non. Vous pouvez consulter des documents indiquant le nombre de maires du HDP n'ayant commis aucun crime, et qui sont toujours en poste. Le HDP est toujours représenté au Parlement. Il peut y avoir des discussions quant à la légalité de ce parti, la justice turque peut décider de geler l'aide financière qui lui est apportée. Rien de cela ne me choque, à partir du moment où les avoirs de personnes proches du HDP, pour ne pas dire du PKK, que vous fréquentez peut-être à Paris, sont gelés en France par la justice française, en raison de leurs liens avec le PKK. Le centre culturel Ahmet-Kaya a été dissous par la Cour de cassation française en 2014, en raison de ses liens avec le terrorisme. Ses membres ont trompé les services français : le centre culturel a été fermé, mais il a rouvert en tant qu'association.

**M. Pierre Laurent.** – Vous avez une piètre opinion des services français, qui suivent les Kurdes, sans être ni naïfs ni imbéciles.

**M. Ali Onaner.** – C'est ce que je vous dis : pour cette raison, les avoirs de ces terroristes sont gelés, et l'individu qui s'est fait photographe aux côtés du ministre de la justice a déjà fait de la prison pour action terroriste en France.

Au Nord de la Syrie, il est difficile de percevoir si une entité qu'on appellerait « les Kurdes » existe. En Irak, le président Macron a tenu des propos très importants. Les responsables français ayant demandé l'avis du président irakien de l'époque, Barham Saleh, sur les incursions de la Turquie dans le cadre de la lutte contre le PKK ont trouvé étonnant d'entendre que le PKK constituait d'abord une menace pour l'Irak, et que même si l'Irak préférerait qu'un pays étranger n'intervienne pas sur son territoire, cette intervention servait en définitive les intérêts irakiens. La même chose leur a été dite par les Kurdes irakiens et M. Barzani – qui a toute la légitimité pour représenter les Kurdes d'Irak, et qui est le meilleur interlocuteur pour expliquer à nos partenaires français qui sont les Kurdes et ce qu'est le PKK. Je comprends que mes propos ne puissent pas sembler objectifs. Mais s'il vous plaît, allez demander aux Kurdes irakiens ce qu'est le PKK.

**M. Pierre Laurent.** – Sauf votre respect, monsieur l'ambassadeur, je suis allé à Erbil, je discute avec tous les partis représentés au parlement kurde d'Irak.

**M. Ali Onaner.** – Vous pouvez donc confirmer mes propos.

**M. Pierre Laurent.** – Je ne tire pas les mêmes conclusions...

**M. Ali Onaner.** – Vos conclusions vous engagent, mais ce que les représentants kurdes vous disent correspond à ce que je viens de dire.

On a tendance à dire qu'il faut soutenir les Kurdes syriens du nord de la Syrie, qui ont été les alliés de la France. Je suis le plus grand défenseur de leurs droits : parmi les 4 millions de réfugiés syriens, il y a 400 000 Kurdes syriens qui se sont réfugiés en Turquie parce qu'ils ont été chassés de leurs villages par le PKK ou le PYD. Si vous avez des doutes, vous pouvez leur demander leur avis ; personne ne conteste ce fait, et il suffit de voir les dates et les raisons des départs. Les Américains ont tenté une opération *low cost* en utilisant le PKK, et ils doivent assumer la responsabilité de leur naïveté. Mais prétendre que les terroristes du PKK, financés et armés par les Américains, représentent les Kurdes de Syrie est une absurdité que je ne peux pas accepter.

J'en viens à la dernière question, sur l'assassinat. Quitte à vous étonner, j'en reviendrai aux gülenistes. Le 23 décembre dernier, après l'attentat raciste commis à ce centre dissous par la Cour de cassation, on a tout de suite tenté d'insinuer que la Turquie pourrait être responsable de ces trois meurtres. Cela ne mérite même pas de commentaire. Je suis simplement satisfait que les autorités françaises aient très rapidement partagé de nombreuses informations ne laissant aucun doute sur le caractère raciste de ce meurtre.

La justice travaille, comme pour l'affaire de 2013, où lors d'une attaque, trois terroristes ont été tués par un quatrième. Cette affaire a été traitée avec toute l'attention nécessaire par le parquet antiterroriste. C'est seulement à la fin de 2015 et au début de 2016 qu'il y a eu des insinuations selon lesquelles des agents turcs seraient impliqués, à la suite de la prise en compte par la justice d'un document prétendument issu des services de renseignement turcs, mis en avant par les avocats du PKK. Je consulte tous les jours ce type de documents. Je peux vous dire qu'il est très bien fait, mais qu'il s'agit d'un faux. Ce document a circulé pour la première fois sur un compte Twitter nommé Fuat Avni, dont on a reconnu plus tard qu'il était géré par une dizaine de gülenistes, qui soit fournissaient de vraies informations, soit falsifiaient des documents. Notez ce nom : c'est sur ce compte Twitter qu'a circulé la seule indication pouvant laisser penser que la Turquie était impliquée. Ce document est un faux. Vous pouvez passer chez moi, si vous le souhaitez : je suis prêt à vous montrer un document authentique, pas trop confidentiel, pour que vous puissiez voir en quoi consiste le faux.

**M. Pierre Laurent.** – Avec tout le respect que je vous dois, sur un sujet pareil, je m'en tiens à ce que dit la justice française.

**M. Ali Onaner.** – Je vous entends : la justice française prend en compte un tel élément porté à son attention, et à sa place, je ferais la même chose. Il y a cette discussion sur la levée du secret défense, et selon certains les documents envoyés à la justice française auraient été caviardés de noir. Je suis le premier à demander que le secret défense soit levé. Chiche ! Levez le secret défense, et vous verrez qu'il n'y a rien dans ces documents qui mette en cause la Turquie. Je vous le dis : l'idée que le secret défense protégerait la Turquie est une supercherie, une propagande du PKK.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Avez-vous eu accès aux documents ?



**M. Ali Onaner.** – Non, mais je sais qu’il n’y a eu aucune implication de la Turquie, et que, quels que soient les documents, il n’y aura rien. Je n’ai même pas besoin d’avoir eu accès à ces documents pour m’engager à ce que, si vous levez le secret défense, il n’y aura rien. C’est encore plus fort ! Je n’ai pas eu accès à vos documents, comment y aurais-je eu accès ? Si ces documents sont des écoutes des agents turcs, très bien, encore mieux : que le secret défense soit levé, qu’on voie ce qui a été écouté, et que l’on confirme que strictement rien, dans ces écoutes, ne pourrait impliquer la Turquie.

La tentative du PKK d’insinuer que le crime raciste du 23 décembre serait lié à la Turquie devrait aussi vous interroger sur la propagande du PKK concernant le crime de 2013.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Laissez-nous responsables des travaux français. Je vous ai interrompu, car vous donniez l’impression de savoir ce que ces documents peuvent contenir.

**M. Ali Onaner.** – Non, je lis ce qu’il y a dans les médias français.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous allons devoir conclure.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Il serait intéressant d’entendre l’ambassadeur concernant l’appel de l’Union européenne à inverser de toute urgence les tendances négatives à l’œuvre en matière d’état de droit, de démocratie et de respect des droits fondamentaux en Turquie.

**M. Ali Onaner.** – En une phrase, je ne demande que cela. La Turquie est candidate à l’adhésion et négocie. Plus de trente chapitres restent à négocier, dont les chapitres 23 et 24, qui concernent ces sujets. Je suis pour négocier ces chapitres avec l’Union européenne et adopter l’acquis communautaire. Mais savez-vous qui bloque ces négociations ? Les Chypriotes grecs. Allez les voir, puisque vous leur proposerez de revoter le plan Annan, pour qu’ils débloquent les négociations sur ces chapitres. Je reste à votre disposition.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – C’est l’Union européenne, et non les Chypriotes grecs, qui a émis cet avis.

**M. Ali Onaner.** – Je vous explique pourquoi cet avis reste inaudible. L’Union européenne refuse de négocier ces chapitres, et dit qu’elle ne veut pas nous permettre d’adopter l’acquis communautaire dans ces domaines. Cet avis est inaudible et irrecevable.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l’ambassadeur, nous vous remercions de cette audition, qui a témoigné de l’amitié de notre pays pour la Turquie. Les questions étaient inspirées par nos sentiments vis-à-vis d’éléments envers lesquelles nous sommes très sensibles, tant en matière de respect du droit des femmes que de démocratie.

Je souhaiterais que ces questions parviennent au gouvernement turc, pour qu’il comprenne que certaines prises de position et certaines attitudes peuvent nous interroger, et nuisent au rétablissement d’une bonne relation. Vous avez évoqué une période où les chefs de gouvernement s’échangeaient des noms d’oiseaux. Tout ceci est heureusement terminé, mais des interrogations sur les droits fondamentaux demeurent.

La Turquie peut jouer le rôle d’une grande puissance régionale et calmer certains conflits. Nous vous avons interrogé sur le corridor de Latchine, car la situation y est

excessivement tendue. Nous espérons pouvoir compter sur la Turquie sur cette question, de même que pour le règlement futur du conflit entre l'Ukraine et la Russie. C'est parce que nous donnons beaucoup d'importance au rôle de la Turquie et à la relation que nous entretenons avec elle que cette audition, que j'ai volontairement prolongée – ce qui est tout à fait exceptionnel –, a pu parfois paraître polémique. Nous avons souhaité aller au fond des choses, vous avez eu la courtoisie de nous répondre, et je tiens à vous remercier.

Une fois de plus, la diplomatie parlementaire prouve son importance : elle permet à chacun de s'exprimer. Nous serions très heureux de rencontrer plus souvent les parlementaires turcs. Mme Garriaud-Maylam a dit les bonnes relations que nous entretenons au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Je vous encourage à indiquer à vos collègues qu'ils peuvent venir nous rencontrer. Je vous remercie encore une fois d'avoir accepté cette longue audition et sa règle de jeu initial, selon laquelle les questions ne seraient pas lénifiantes.

Je souligne notre tristesse devant la manière dont des opposants, qui ne sont ni des terroristes ni des gülenistes, sont traités au prétexte que leurs vues sont différentes de celles du président Erdogan. Il y aura des élections, souhaitons qu'il y ait toujours des opposants. Notre message est là : le respect que nous portons à la Turquie et notre longue histoire de coopération nécessitent que ces valeurs démocratiques soient respectées, alors même que vous êtes en négociation avec l'Europe. Il faut que les intérêts convergent. Souhaitons que ce dialogue continue, même s'il est tonique, parfois compliqué et difficile. Des points positifs existent : j'ai mentionné votre action concernant les réfugiés, qui n'est pas une mince affaire. Des points de divergence ont été identifiés ; espérons que nous pourrions nous rapprocher, et que la France et la Turquie pourront marcher main dans la main pour la paix dans cette partie du monde.

La négociation et le dialogue sont toujours au cœur des sujets. Concernant les recherches gazières autour de Chypre, lorsque l'on voit qu'Israël et le Liban ont réussi à se mettre d'accord au bout de quarante ans, on comprend qu'il y a toujours des solutions aux conflits.

Je n'oublie pas non plus les intérêts français en Turquie, que vous avez mentionnés. Faisons en sorte que le dialogue se poursuive, et que le Gouvernement turc comprenne le sens de nos interrogations. Il peut y avoir de mauvaises informations. Le PKK est identifié comme une organisation terroriste, mais la Turquie ne peut pas systématiquement évoquer le PKK comme résolution de tous ses problèmes.

**M. Ali Onaner.** – Je remercie tous les membres de la commission. Je réitère mon invitation pour vous recevoir en Turquie. Je reste à votre disposition pour mener à bien ce dialogue, ou si vous voulez aborder d'autres éléments que la Turquie doit prendre en compte.

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Armées (sera publiée ultérieurement)**

Le compte-rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 19 h 40.*

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**« Quelle stratégie française dans le golfe de Guinée ? » – Examen du rapport d'information**

**M. Bernard Fournier, co-rapporteur.** – Le Golfe de Guinée est sans doute une région d'Afrique qui se trouve moins sous le feu des projecteurs que le Sahel. Cela se comprend aisément étant donné l'engagement français depuis 2013 contre les groupes terroristes dans le cadre des opérations Serval puis Barkhane. Au-delà de cet engagement militaire, la région a également concentré plus qu'aucune autre, pendant une décennie, les efforts de la diplomatie et de l'aide au développement françaises.

Au moment où nos armées sont contraintes de se retirer du Mali et du Burkina Faso et où la Russie consolide son emprise sur le Sahel, il nous a paru utile de prendre du recul. Car le Sahel doit être replacé dans l'ensemble plus vaste que constitue l'Afrique de l'Ouest, et dont les pays du Golfe de Guinée constituent en réalité le cœur économique et démographique.

Notre conviction est en effet que le Golfe de Guinée est une région incontournable aussi bien pour le développement et la stabilité de l'Afrique de l'Ouest que pour la préservation des intérêts stratégiques français.

Ce serait d'ailleurs une erreur de se focaliser sur les seuls pays francophones. D'abord, ce serait faire l'impasse sur le géant démographique et économique africain, le Nigeria. Géant démographique, avec ses plus de 200 millions d'habitants, sans doute plus de 400 millions en 2050 et 800 millions en 2100, ce qui en fera le deuxième pays le plus peuplé du monde derrière l'Inde et devant la Chine. Géant économique, avec un PIB de 440 milliards de dollars, également le premier d'Afrique.

En outre, le Golfe de Guinée dans son ensemble représente près de 50% de la production pétrolière du continent, avec des réserves estimées à 100 milliards de barils, soit 10% des réserves mondiales. Ce pétrole compte aussi pour 10% des exportations mondiales.

De fait, les intérêts économiques de la France dans la région sont significatifs, en particulier au Nigeria. C'est en effet le premier partenaire commercial de la France en Afrique subsaharienne. Le Nigeria concentre 60% du stock d'investissement français en Afrique de l'Ouest. Une centaine d'entreprises françaises y sont présentes, dans le domaine pétrolier (Total), la construction (Lafarge-Holcim, Bouygues), la logistique (Bolloré), etc. La situation est similaire en Côte d'Ivoire, deuxième partenaire de la France en Afrique subsaharienne après le Nigeria.

Du fait de sa population très importante et grâce au dynamisme et à la créativité de sa jeunesse, le Nigeria présente de nombreuses opportunités d'investissements et d'affaires, comme l'ont souligné les chefs d'entreprise français que nous avons rencontrés à Lagos. Selon eux, ces opportunités très significatives compensent la corruption qui crée un environnement complexe pour les entreprises.

Ensuite, la France a un atout à jouer dans les pays anglophones, avec un passé moins compliqué que dans les pays francophones, d'où une image globalement très positive de notre pays, comme nous avons pu le constater au Nigeria.

La région « Golfe de Guinée » revêt également une importance cruciale sur le plan des phénomènes migratoires. Sur l'ensemble des migrants d'Afrique de l'Ouest, moins de 10% prennent la destination de l'Afrique du Nord et de l'Europe. L'immigration en provenance du Sahel est ainsi très importante dans la région. La stabilité et le développement économique des pays du Golfe de Guinée sont donc essentiels pour que ces migrants n'aient pas à chercher massivement un avenir meilleur en-dehors de l'Afrique.

Enfin, rappelons qu'environ 80 000 Français sont présents dans le Golfe de Guinée, y travaillent et y entreprennent.

Le Golfe de Guinée est cependant pris en tenaille entre deux types de menaces : les unes en provenance de l'Océan, les autres de l'intérieur du Continent. Ces menaces viennent potentiellement « percuter » le potentiel de prospérité de cette région ainsi que les intérêts de la France que j'ai évoqués.

Je parlerai pour ma part de la menace qui trouve son origine au large des côtes. En réalité, et c'est l'un des enseignements de notre mission, cette menace est au moins triple : la piraterie, la pêche illégale et un trafic de drogue en explosion.

En ce qui concerne la piraterie, le Golfe de Guinée est devenu dans les années 2010 la première région au monde pour ce fléau, avec plus de cent incidents par an. Les enlèvements avec demande de rançon ont remplacé les vols de pétrole. Les armateurs de France nous ont dit combien la piraterie leur coûtait, notamment en termes de frais d'assurance et de sécurité privée, dans cette zone où passent plus de 1 500 navires par jour. Trois remarques à ce sujet.

D'abord, comme l'ont rappelé deux résolutions du conseil de sécurité des Nations unies, c'est la responsabilité première des États de la région de sécuriser leur domaine maritime. De fait, ils s'y efforcent, individuellement mais aussi collectivement avec

l'architecture de Yaoundé mise en place en 2013, et qui consiste en un dispositif assez complexe avec plusieurs instances régionales sur divers niveaux. Le bilan de ce dispositif est d'ailleurs mitigé. Les pays restent un peu jaloux de leur souveraineté. Ils ont de tels problèmes à l'intérieur de leurs frontières qu'il leur est difficile de traiter en plus la sécurité maritime. L'harmonisation des législations, indispensable pour mieux réprimer la piraterie, n'avance pas vite.

Deuxième niveau d'intervention contre la piraterie : l'opération Corymbe, et je veux ici rendre hommage à nos militaires, en particulier de la Marine nationale, qui assurent cette mission depuis plus de trente ans, en coordination avec les forces française prépositionnées. C'est un travail de coopération et d'exercices communs de grande ampleur – nous avons pu rencontrer l'équipage du PHA Tonnerre qui était à quai à Lagos lors de notre venue. Ce sont également des formations au profit des marines locales, mais aussi des opérations menées contre les pirates. Corymbe peut s'appuyer sur des outils remarquables comme le MICA Center hébergé à Brest, qui veille H24 sur le trafic maritime et, en cas d'attaque, alerte les Marines concernées.

Il existe également, au niveau de l'Union européenne, une « Présence maritime coordonnée » combinant les moyens navals européens disponibles.

Ces actions sont-elles efficaces, faut-il les renforcer ? D'abord, de l'avis général des spécialistes que nous avons entendus, une opération de type Atalante, parfois réclamée par les armateurs, est à exclure, car nous ne sommes pas du tout ici dans la même situation. En effet, contrairement à la Somalie en 2009, les États de la zone ne sont pas des États faillis. Par ailleurs, le golfe d'Aden est un « rail de navigation » où les navires de commerce peuvent être protégés en convois. Au contraire, dans le golfe de Guinée, les routes maritimes sont diverses et les navires très dispersés.

Par ailleurs, au moment où nous avons lancé notre mission, un fait étonnant s'était produit depuis environ un an : le nombre d'attaques de piraterie a complètement chuté. On est passé de 115 incidents en 2020 à 52 en 2021, et seulement 16 entre janvier et juin 2022.

Les spécialistes que nous avons entendus ne doutent pas du bien-fondé des actions de sécurisation maritime. Néanmoins, ils n'y voient pas le facteur déterminant dans cette diminution, qui serait plutôt à rechercher à l'intérieur du Nigeria. En effet, les troubles politiques et sociaux majeurs dans le delta du Niger ont sans doute joué un rôle essentiel dans le développement de la piraterie dans les années 2010. Inversement, l'approche des élections présidentielles au Nigeria a probablement un lien avec la diminution des attaques, tout comme, à l'inverse, l'augmentation massive du pillage des oléoducs à terre, 80% de la production étant volée ! Ceci ne nous conduit toutefois pas à préconiser un allègement du dispositif anti-piraterie. En effet, il est tout à fait possible que de nouveaux changements au Nigeria conduisent à son retour dans le Golfe de Guinée. La coopération entre les pays de la zone et avec leurs partenaires doit donc continuer à progresser, notamment les efforts d'harmonisation juridique.

Par ailleurs, nous avons identifié deux autres menaces qui sont peut-être encore plus graves que la piraterie. La première, c'est la pêche illégale, menée par des bateaux souvent chinois ou russes, qui prélèvent des quantités dépassant les capacités de reconstitution des stocks. Or la pêche fait vivre plus de 7 millions de personnes dans la région et le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et dans le golfe de Guinée a doublé en deux ans.

Nous aidons déjà les États dans ce domaine dans le cadre de CORYMBE. Selon nous, il faut aller plus loin et en faire une véritable priorité, d'autant que la baisse de la piraterie donne des marges pour agir. Plus globalement, il est nécessaire d'aller au-delà de la seule approche sécuritaire immédiate pour créer les conditions d'une « économie bleue » prospère dans le Golfe de Guinée, car toute la région en bénéficiera.

**M. François Bonneau, co-rapporteur.** – Après la piraterie et la pêche illégale, j'évoquerai la troisième menace majeure dans le Golfe de Guinée : le trafic international de drogues, essentiellement à destination de l'Europe. Il s'agit malheureusement d'un problème qui devient de plus en plus grave. Une grande partie de la cocaïne qui alimente notre continent transite désormais par le Golfe de Guinée. En décembre 2022, plus de 4,6 tonnes de cocaïne, d'une valeur d'environ 150 millions d'euros, ont ainsi été saisies par la Marine française dans le Golfe.

Il existe ainsi un véritable « écosystème » de la drogue sur la côte du Golfe de Guinée, autour des aéroports internationaux, des ports maritimes avec terminal à conteneurs et des réseaux routiers régionaux, pour redistribuer la drogue en Afrique et surtout en Europe. Une partie de la solution relève de la classique coopération policière et judiciaire entre l'ensemble des pays par lesquels transitent les flux. Une réponse régionale commune a aussi été ébauchée avec la Commission ouest-africaine sur les drogues (WACd), dirigée par Kofi Annan. Mais il faut aussi indéniablement davantage de volonté politique pour faire passer ce problème au premier plan et lui consacrer les financements qu'il mérite. L'un des obstacles majeurs à une telle avancée est cependant le haut niveau de corruption de certains pays de la zone. Si le trafic de drogue fait désormais peser une menace jugée sérieuse sur des institutions de certains pays d'Europe du Nord, on imagine la situation dans le Golfe de Guinée.

Le deuxième grand type de menace dans le Golfe de Guinée, c'est la « descente » des groupes terroristes en provenance du nord des pays et du Sahel. C'est un fait constaté par tous les États concernés. Le Togo, le Bénin, la Côte d'Ivoire ont subi des attaques. Le Bénin a dû renforcer son armée, construire des postes avancés et des forts. Tous les pays de la région partagent un terreau de vulnérabilité au terrorisme lié aux conflits d'usage de la terre, aux inégalités extrêmes, et à la « contagion » des groupes déjà constitués dans les pays du Sahel.

La situation au Nigeria reste également très grave. La branche historique de Boko Haram y a été fortement affaiblie, mais la branche ISWAP, franchise locale de l'Etat islamique, s'enracine et s'étend. En outre, depuis environ un an, le Nord-Ouest du pays est devenu le théâtre d'actes de banditisme de grande ampleur. Des groupes criminels dirigés par de véritables seigneurs de la guerre profitent du kidnapping et de l'extraction minière illégale. La force multilatérale mixte contre Boko Haram a quant à elle un bilan mitigé. Ses membres, notamment le Tchad et le Niger, se sont en partie désengagés afin de consacrer leurs forces à la résolution de leurs problèmes internes.

Il est vrai que ces pays ont pris très tôt conscience de la menace. Nous avons d'ailleurs senti une réelle inquiétude de nos interlocuteurs sur cette expansion du djihadisme. Ils étaient aussi, pour la même raison, très inquiets de notre départ du Sahel. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo ont ainsi lancé l'initiative d'Accra dès septembre 2017 afin de partager des renseignements, de former des personnels et de conduire des opérations militaires transfrontalières conjointes. Certes les résultats obtenus sont modestes. Ce cadre a surtout permis de renforcer le dialogue et la confiance entre les pays de la région. Mais le contexte actuel est porteur pour cette Initiative d'Accra et la redéfinition de la stratégie française dans la région doit la prendre en compte. En décembre dernier s'est

d'ailleurs tenu un sommet de l'Initiative d'Accra où se sont rendus plusieurs dirigeants européens (dont Charles Michels). Des appels à des financements extérieurs ont été lancés. Cette initiative est un peu à la croisée des chemins. Il faut, selon nous, la renforcer, au besoin par de nouveaux financements et des projets de coopérations menées par nos agences, en particulier Expertise France. Le G5 Sahel n'a pas bien fonctionné mais le contexte était différent : il faut en tirer les leçons et mieux soutenir ces pays qui prennent le problème plus en amont.

Les pays de la région font des efforts certes militaires, mais aussi dans le domaine économique et social, car ils ont compris qu'il fallait traiter les causes profondes du terrorisme. Ils s'efforcent de réduire les vulnérabilités socio-économiques en développant des infrastructures de base ainsi que des infrastructures pour les forces de défense et sécurité. Ils tentent aussi de coopérer avec des chefs religieux pour lutter contre les processus de radicalisation et promouvoir des pratiques religieuses pacifiques. Or nous avons un certain nombre d'outils pour les aider dans leurs initiatives, notamment les financements de l'AFD, j'y reviendrai.

Enfin, une troisième menace pèse particulièrement sur nos intérêts, c'est celle issue de nos compétiteurs stratégiques. Il est clair notamment que la Russie, après les succès rencontrés en République centrafricaine, au Mali et au Burkina Faso, ne va pas en rester là. D'ores et déjà, la Côte d'Ivoire compte de nombreux influenceurs pro-russes. Si les pays du Golfe de Guinée venaient à être déstabilisés par les mouvements djihadistes comme les pays du Sahel l'ont été, il y a fort à parier que les Russes chercheraient à reproduire le succès qu'ils ont rencontré au Sahel.

Pour résumer, la région du Golfe de Guinée constitue un foyer de développement essentiel pour l'Afrique de l'Ouest et nous y avons des intérêts significatifs qu'il nous revient de protéger. Cette région est prise en étau entre plusieurs menaces majeures, auxquelles il convient donc de faire face tout en prenant en compte nos échecs passés.

La période est évidemment favorable à ce genre de réflexion, au moment où nos armées sont contraintes de quitter le Mali et le Burkina Faso et où nous sommes défiés sur tous les continents par la Russie et la Chine.

Puisqu'on a pris l'habitude de raisonner en « 3D » (diplomatie, défense et développement), j'évoquerai d'abord le premier D, la diplomatie.

En plus du soutien à la lutte contre les djihadistes que j'ai déjà évoqué, il est indispensable de se battre dès aujourd'hui sur le terrain de l'influence. Nous avons déjà commencé : la France dispose désormais d'un ambassadeur dédié à la diplomatie publique en Afrique et l'État-major des Armées a créé une cellule Anticipation, stratégie et orientation (ASO).

Au-delà de ces démarches utiles, il est indispensable de trouver des relais non institutionnels pour utiliser les réseaux sociaux d'une manière plus offensive. Cela semble à l'opposé de la diplomatie traditionnelle, plutôt discrète, et nous n'en avons pas l'habitude, mais c'est indispensable. Nous savons comment agissent nos concurrents. Encore récemment, il a été démontré qu'une société israélienne avait non seulement mis en place de faux influenceurs au Burkina Faso, mais avait aussi utilisé un hebdomadaire français pour diffuser une information visant à discréditer le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), accusé d'avoir noué des alliances avec des groupes djihadistes pour pouvoir y circuler librement.

Nous devons aussi compter avec le panafricanisme, un réel courant de pensée, légitime, qui trouve actuellement des échos dans certaines luttes pour les droits dans les pays occidentaux. Toutefois, il ne faut pas être naïfs : c'est aussi un mouvement qui peut être instrumentalisé par les adversaires de la France. En particulier par la Russie, qui mène contre nous une offensive idéologique globale en Afrique, prônant le retour à des valeurs autoritaires contre les valeurs « dépravées » de l'Occident.

Il ne s'agit pas, comme nos concurrents, de diffuser cyniquement des mensonges, mais au contraire de diffuser et d'illustrer davantage deux vérités : celle de ce que nous accomplissons en faveur des populations, et celle de ce que certains de nos compétiteurs font en réalité. Il est donc plus que jamais nécessaire de trouver des relais, des influenceurs qui seraient prêts à diffuser nos messages.

De manière complémentaire, il est sans doute nécessaire de faire évoluer notre modèle d'aide au développement. Au total, l'AFD a investi 5,15 milliards d'euros entre 2016 et 2020 au sein des pays du Golfe de Guinée, soit 23% de ses engagements totaux en Afrique. Rien qu'au Nigeria, l'AFD a engagé 2,5 milliards d'euros depuis 2008, soit le deuxième engagement de l'agence sur le continent derrière le Maroc. De même, la Côte d'Ivoire était la première bénéficiaire de l'APD française en 2018 et encore la troisième en 2021 avec 251 millions d'euros. Un troisième « Contrat de désendettement et de développement » (C2D), dont l'AFD assurera la mise en œuvre, a été récemment signé avec ce pays pour un montant de 1,144 milliard s'euros.

Pourtant, deux évolutions sont selon nous nécessaires dans ce domaine. Puisque ces pays ont pris conscience de la menace djihadiste, il faut les soutenir en même temps dans leurs efforts de développement socio-économique des régions du Nord. C'est déjà en partie le cas. Nous avons ainsi constaté que la stratégie « Golfe de Guinée » de l'AFD prend explicitement en compte le risque de développement du terrorisme dans le Nord. Dans ce cadre, les projets en matière de conciliation des usages du sol, d'emploi des jeunes et d'éducation doivent être multipliés, ce qui suppose de maintenir des moyens importants en dons.

Mais en second lieu, l'aide au développement ne peut rester à l'écart de notre effort d'influence. Il paraît nécessaire de privilégier les actions ayant de fortes retombées médiatiques et « réputationnelles ». Comme le faisait remarquer notre ambassadeur au Burkina Faso, les projets structurants sont nécessaires, mais ils n'offrent pas beaucoup de retombées à court terme. Il faut donc ré-augmenter les moyens dont disposent les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, car ils ont la réactivité et la culture nécessaire pour ce genre d'actions. Or, malgré une augmentation de leurs financements dans la période récente, ils restent peu pourvus.

**Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse.** – Je vais donc à présent évoquer la question de la coopération et de la présence militaires de la France dans les pays du Golfe de Guinée.

Avec la fin de l'intervention Barkhane et l'hostilité grandissante que la France rencontre dans les pays du Sahel, il est évident que nous ne pouvons pas faire un « copier-coller » de la politique suivie jusqu'à aujourd'hui. Il est d'abord nécessaire d'avoir une réflexion générale sur la justification et sur les conditions de nos interventions militaires. La progression du djihadisme dans le Golfe de Guinée rend également cette réflexion plus urgente.



Certes, la nature et les modalités de notre engagement dans les pays africains ont déjà profondément changé au fil des années. C'est pourquoi d'ailleurs les accusations de néocolonialisme me semblent déplacées. Le soutien inconditionnel aux régimes en place n'est plus d'actualité. La France promeut depuis longtemps une politique davantage soucieuse de démocratie et de droits de l'homme que ce n'était le cas auparavant. En outre, La présence militaire française en Afrique a déjà connu une très forte déflation depuis le milieu des années 90. La doctrine d'emploi des forces armées françaises a également évolué. Après la mise en œuvre du concept de « renforcement des capacités africaines de maintien de la paix », la progression du djihadisme a imposé une évolution vers la lutte contre le terrorisme. Parallèlement, l'accent a été mis sur la formation des militaires locaux, menée par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay, qui s'appuie sur une quinzaine d'Écoles nationales à vocation régionale (ENVR).

Toutefois, les dernières interventions importantes de la France ont illustré les limites de ces évolutions. En Côte d'Ivoire, le conflit a montré la difficulté pour la France d'adopter une politique cohérente face aux crises de régime des pays de l'Afrique de l'Ouest, puisque l'intervention a mécontenté les deux parties en conflit. Au Mali et au Burkina Faso, les succès militaires n'ont pas permis d'enrayer une dégradation radicale des relations diplomatiques, ouvrant la voie à la Russie.

Ces deux interventions ont souligné, comme l'avait développé devant la commission le général Didier Castres, le problème de l'« inconcordance des temps » que nous rencontrons dans nos interventions. Alors que les crises sont déterminées par des facteurs structurels comme des conflits politiques et sociaux ou encore une mauvaise gouvernance persistante, les opinions publiques et plus encore les médias exigent des résultats rapides. Ceci peut conduire, soit à surévaluer des succès conjoncturels, soit au contraire à condamner une intervention au bout de quelques mois sans lui avoir laissé le temps de porter ses fruits. D'autant que, sur la durée, les populations des pays concernés perçoivent toute présence armée d'un Etat étranger comme une forme d'« occupation ».

Il convient de garder à l'esprit ces facteurs pour imaginer de nouvelles modalités d'intervention et faire évoluer la conception même que la France se fait de la coopération ou du soutien militaire aux pays africains, en un mot de notre l'« offre stratégique » à ces pays.

Depuis trente ans a été privilégiée d'une part la formation des cadres militaires, que ce soit en France ou dans les écoles nationales à vocation régionale, d'autre part la coopération opérationnelle, avec notamment les « partenariats militaires opérationnels » (PMO), qui vont de la formation initiale jusqu'à l'accompagnement au combat.

Or, au cours des dernières décennies, le nombre de stagiaires formés dans les écoles françaises a drastiquement diminué et la nouvelle génération de chefs est donc beaucoup moins francophile, comme on le voit aujourd'hui au Burkina Faso. Surtout, la formation au long court des officiers supérieurs n'est pas la panacée. La construction d'une armée efficace dépend de très nombreux facteurs et la formation n'en est qu'un parmi d'autres. Souvent, ces formations n'irriguent pas jusqu'aux cadres « de contact » – c'est-à-dire les sous-officiers ou officiers subalternes, ceux mènent leurs hommes au combat. Certes, les efforts plus ciblés que nous consentons sur la formation à la lutte contre le terrorisme sont utiles, à travers notamment la nouvelle Académie internationale de lutte contre le terrorisme (AILCT) que nous avons pu visiter à Abidjan. Cette formation y concerne non seulement des militaires mais aussi des magistrats ou des policiers, ce qui la rend sans doute plus efficace.

Quant aux partenariats opérationnels, ils ont aussi leur vertu, mais ils maintiennent les militaires locaux dans une position subordonnée et ne les responsabilisent pas forcément.

Dès lors, il faut davantage répondre à ce que demandent actuellement les partenaires africains de la France, et qui est moins « structurel ». Plutôt que des formations ou de l'accompagnement au combat, ils demandent en effet des financements, des équipements ou des armements, ainsi que de l'appui opérationnel en renseignement. Dans ce domaine, la facilité européenne de paix doit permettre de débloquer certains financements. Il ressort de notre déplacement que les dirigeants de ces pays sont très inquiets de la progression des djihadistes et sont en demande d'une coopération avec la France sur ces sujets. En particulier au Nigeria, les groupes djihadistes se développent dans le Nord-Ouest en continuité avec les groupes sahéliens. Dans ce domaine, notre appui en matière de renseignement peut être décisif compte tenu de la connaissance très précise que nous avons acquise sur ces différents groupes tout au long de l'opération Barkhane.

Bien entendu, dans cette volonté de répondre aux besoins formulés par les États partenaires africains, il faut être prudent pour ne pas franchir des lignes rouges en aidant des armées qui n'agiraient pas dans le respect du droit de la guerre.

La deuxième grande réflexion doit porter sur nos bases militaires au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Gabon. Faut-il diminuer leurs effectifs, voire en supprimer certaines ?

Il faut d'abord tenir compte du fait qu'on est déjà passé de 8 000 hommes au début des années 90 à 1 600 aujourd'hui. Par ailleurs, ces bases sécurisent nos ressortissants, nombreux dans la région : 150 000 Français vivent au Sud du Sahara, surtout en Afrique de l'Ouest. Pour nos concitoyens et nos entreprises, c'est une assurance-vie en cas de troubles majeurs. Elle bénéficie d'ailleurs aussi à nos amis européens, ce dont ils ne nous témoignent pas toujours beaucoup de reconnaissance, comme nous l'a rappelé notre ambassadeur au Burkina.

La question des bases est ainsi étroitement liée à celle de notre capacité à mener des opérations. S'il est entendu que l'armée française n'a plus vocation à intervenir pour soutenir des régimes, faut-il s'interdire toute opération significative en cas de péril majeur pour nos ressortissants ? Par ailleurs, on ne peut exclure complètement le risque de développement d'un sanctuaire terroriste qui servirait de foyer pour des actions projetées en France, ce qui poserait alors de nouveau la question d'une intervention, fût-elle ponctuelle contrairement à Barkhane.

Le président de la République a annoncé avant-hier dans son discours sur l'Afrique, nous nous en félicitons, que ces bases ne seront pas fermées, mais transformées pour s'intégrer davantage au sein des pays où elles sont implantées. La mutualisation avec nos alliés africains et avec des partenaires européens, peut aussi être une bonne chose. Le Président a aussi évoqué la transformation en « académies », faisant référence sans doute à cette académie de lutte contre le terrorisme que nous avons visitée à Abidjan et qui constitue effectivement un beau projet.

Selon nous, il faut cependant veiller à garder une présence significative si nous voulons pouvoir faire face aux situations exceptionnelles que j'ai évoquées. Il faut rappeler que même l'A400M ne peut pas transporter plus de quelques véhicules lourds depuis

l'hexagone. La distance par rapport à celui-ci implique donc de conserver des capacités logistiques suffisantes sur place.

En outre, les bases sont des relais d'influence permanente, permettant de garder des contacts discrets sur la durée et de développer des connaissances précieuses, même en dehors de toute intervention. Par ailleurs, les bases des forces prépositionnées ne focalisent pas spécialement le sentiment anti-français.

Nous devons donc être attentifs à cette évolution du dispositif au cours des prochains mois, car en réalité tout reste à construire.

Pour conclure, la manière dont nous allons faire face aux enjeux du Golfe de Guinée constitue un test de notre « résilience » après l'échec rencontré au Sahel. S'il est évident que nous ne souhaitons plus mener des opérations aussi lourdes et longues que Barkhane, cela ne doit nullement signifier que nous renonçons à cultiver notre influence, à protéger nos ressortissants, à contribuer au développement de la région en même temps qu'au rayonnement de nos entreprises et à proposer à nos partenaires des coopérations militaires. C'est un chantier difficile, mais de sa réussite dépend en partie la préservation de notre statut international. Sur l'ensemble de ces sujets, la nouvelle LPM sera importante : en fonction des moyens accordés aux armées, il sera possible de dimensionner ou non une offre stratégique crédible dans le Golfe de Guinée. Il faudra donc que nous y soyons particulièrement attentifs.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est un sujet essentiel. La démographie parle d'elle-même. De plus nous sommes dans l'actualité, compte-tenu du discours que le Président de la République a tenu avant-hier sur l'avenir de la posture française en Afrique.

**M. Joël Guerriau.** – La première fonction de l'armée est de protéger la population française. Lors de la guerre civile en Côte d'Ivoire nous avons rapatrié beaucoup de Français. Les entreprises françaises ont essentiellement été reprises par des Libanais. Quelles sont aujourd'hui nos capacités d'évacuation ? Les mouvements anti-français sont souvent liés à de la corruption de manifestants. Comment pouvons-nous y réagir ?

**M. Pascal Allizard.** – Les montants versés par l'AFD interrogent. Nous investissons beaucoup dans des infrastructures, alors que nos concurrents répondent aux besoins à court terme. Par ailleurs, la politique d'influence menée par ceux-ci doit être prise en compte, il faut que nous y réagissions. Enfin, notre image d'ancienne puissance coloniale, malgré les changements, nous colle encore à la peau. Notre sincérité est questionnée, comme celle des britanniques dans leur ancienne zone coloniale.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Ne faudrait-il pas être en capacité, comme d'autres puissances, d'avoir des contacts discrets à haut niveau ?

**M. Philippe Folliot.** – L'attitude envers la France est-elle très différente entre les pays francophones et les pays anglophones ? Par ailleurs, comment promouvoir une exploitation raisonnée de l'Océan, essentielle pour la sécurité alimentaire des populations de la région, notamment celles qui vivent de la pêche vivrière ? Comment lutter contre la pêche illégale et le pillage halieuthique dans les eaux territoriales, en zone économique exclusive et en haute mer ?

**M. Alain Cazabonne.** – Comment la Russie peut-elle avoir un tel poids dans la région alors qu'elle n'a plus la puissance de l'URSS ? Il y a quelques années nous étions très

bienvenus en Côte d'Ivoire ; ce n'est plus le cas. Comment l'expliquer, est-ce seulement une question de moyens ?

**M. Gilbert Roger.** – Il a eu récemment des reportages intéressants sur ces sujets, notamment sur le choix des pays de visite où se rendra le Président de la République dans le cadre de son déplacement en Afrique, choix qui ne serait peut-être pas le meilleur.

**M. Rachid Temal.** – L'arrivée de concurrents vient aussi du fait qu'ils ont des propositions intéressantes, parfois peut-être plus que les nôtres. Pourriez-vous préciser le fonctionnement de l'Académie de lutte contre le terrorisme ?

**M. André Vallini.** – Il ne faut pas avoir de nostalgie de la françafrique. M. Sarkozy avait tenté d'en finir avec ces méthodes ; avec François Hollande c'était totalement terminé, et il ne faut pas le regretter. L'Afrique est un champ de compétition mondial et tous les pays sont là. Il y a aussi un ressentiment anti-colonial.

**M. Bernard Fournier, co-rapporteur.** – L'image de la France est effectivement variable : très positive dans les pays anglophones comme le Nigeria où nous avons une excellente image, moins bonne dans les pays francophones, comme la Côte d'Ivoire, du fait de notre passé colonial, avec cependant des rapports différents selon les groupes sociaux auxquels on s'adresse, la jeunesse ayant des réactions assez vives à l'égard de notre pays, notamment à cause des réseaux sociaux.

**Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse.** – Le Nigeria est favorable à l'apprentissage de la langue française. Beaucoup de jeunes mais aussi des adultes apprennent le Français à l'Alliance française. Il faut changer notre regard sur ce sujet. En revanche il y a une persécution des Chrétiens dans le Sud du Nigeria, en lien avec la pression démographique. Sur l'AILCT, il s'agit d'une initiative intéressante de part son caractère multidisciplinaire. Le premier financement a été assuré par la Côte d'Ivoire et la France mais il faut trouver d'autres financements pour assurer la pérennité de cet organisme qui doit atteindre sa pleine mesure en 2025.

**M. François Bonneau, rapporteur.** – Nous avons rencontré les forces économiques françaises au Nigeria. Lagos est une ville tentaculaire. On voit beaucoup plus de signes de la présence de forces économiques françaises à Abidjan même si nous y sommes en compétition avec les Chinois, les Turcs, les émirati, des pays européens, etc. En ce qui concerne notre image, les retours que nous avons eus sont bons malgré une frange non négligeable de la jeunesse qui ne nous est pas toujours favorable. On ne peut pas dire sans nuance, en tout cas, que notre image soit mauvaise dans ces pays. Il y a aussi une forte demande de coopération, notamment militaire contre le djihadisme, qui s'exprime.

Plus généralement, il faut prendre en compte la réalité africaine sans imposer nos schémas. La lutte contre l'analphabétisme est essentielle car elle a de multiples impacts, notamment sur la natalité.

Pour les putschistes, Wagner constitue une protection malgré son exploitation des ressources du pays. Concernant la pêche illégale, la corruption constitue un handicap qui empêche de progresser. Par ailleurs, le développement durable ne constitue pas la préoccupation essentielle de ces pays, il faut en être conscient.

**Mme Gisèle Jourda.** – Notre offre d'aide au développement est totalement conforme aux normes du développement durable, ce qui nous met d'ailleurs parfois en faiblesse par rapport à des pays qui n'ont pas les mêmes conditionnalités.

**M. Christian Cambon, président.** – Ce rapport arrive à un bon moment, alors que nous réexaminons le rôle de la France en Afrique !

*Le rapport est adopté par la commission à l'unanimité.*

### **Désignation de rapporteurs**

Mes chers collègues,

Je souhaitais vous donner quelques informations sur les missions d'information de notre commission qui comprennent des déplacements à l'étranger.

Les missions se composeraient donc ainsi :

- la mission sur le Brésil serait composée de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. André Vallini, Mme Catherine Dumas, M. Philippe Folliot et Mme Nicole Duranton. La mission devrait se dérouler du 9 avril au 17 avril ;

- la mission sur l'Égypte serait composée de M. Ronan Le Gleut, M. Jacques Le Nay et Mme Sylvie GoyChavent ;

- la mission aux Émirats arabes Unis et au Sultanat d'Oman serait composée de M. Hugues Saury, Mme Gisèle Jourda, M. Jean-Noël Guérini, M. Joël Guerriau et Mme Vivette Lopez. La mission devrait se dérouler du 23 au 28 avril ;

- la mission dans les Balkans occidentaux sera composée de M. Olivier Cigolotti, Mme Hélène Conway-Mouret, M. Pierre Laurent et M. Edouard Courtial. La mission devrait se dérouler soit la semaine du 17 avril, soit celle du 24 avril ;

- Enfin, la mission à l'Assemblée générale des Nations unies à l'automne sera composée de M. Pascal Allizard, Mme Marie-Arlette Carlotti et M. Guillaume Gontard.

*La réunion est close à 11 h 15.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 28 février 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 14 h 35.***Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –  
Examen du rapport**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Depuis 2020 et l’arrivée de la crise épidémique de covid-19, notre commission a souvent réclamé que le Gouvernement dépose un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale en cours d’année afin que le Parlement puisse se prononcer en temps utile sur les bouleversements que cette crise a entraînés sur les comptes sociaux. Trois années de suite, les prévisions et les objectifs de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ont été rendus caducs en cours d’exercice, aussi bien en recettes qu’en dépenses. Pourtant, comme vous vous en souvenez, nous n’avons pas été entendus, mais nous avons veillé à introduire, dans la dernière loi organique relative aux LFSS, des « clauses de retour au Parlement » afin qu’un tel dessaisissement du législateur ne se produise plus.

Paradoxalement, c’est en ce début d’année, alors que les prévisions de la dernière LFSS n’ont pas été modifiées en profondeur, que nous sommes saisis d’un « collectif social » afin de porter la réforme des retraites.

J’indique d’emblée qu’un tel véhicule peut contenir, selon moi, de telles dispositions. Nous aurions d’ailleurs mauvaise grâce à prétendre le contraire puisque la commission propose une telle réforme depuis des années lors de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) – la majorité sénatoriale, je le précise, portait chaque année un amendement en ce sens. Et, sur le fond, peu de mesures pourraient avoir un impact sur les comptes de la sécurité sociale supérieur à celui d’une réforme paramétrique des retraites. Qu’un texte budgétaire soit le cadre dans lequel le Parlement débat de la pérennité financière de notre système de retraite ne me choque pas, au contraire. Il n’empêche que la plupart des mesures dont nous allons débattre auront un impact financier à terme et que la rectification des comptes de l’année 2023 n’est que mineure.

En quelques mots, le Gouvernement n’a pas fait évoluer les prévisions macro-économiques sur lesquelles il s’est appuyé l’automne dernier. Il ne fait donc que tirer les conséquences, pour la seule année 2023, de la réforme des retraites proposée par le présent texte. Or celles-ci sont faibles et font apparaître, paradoxalement, une légère dégradation du solde de la branche vieillesse de 0,4 milliard d’euros. Celle-ci est due, d’une part, à l’augmentation des dépenses à hauteur de 600 millions d’euros en raison notamment de la majoration des minima de pension ; et, d’autre part, à une économie de 200 millions d’euros grâce à la première application du relèvement des bornes d’âge à compter du 1<sup>er</sup> septembre.

Au total, le déficit consolidé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) serait dégradé de ce montant, passant de 7,1 à 7,5 milliards d'euros.

Pour être complet, on peut cependant ajouter que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement – il n'a pas été examiné – visant à augmenter l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) de 2023 de 750 millions d'euros afin de « tirer les conséquences des annonces faites par le Président de la République lors de ses vœux aux acteurs de la santé le 6 janvier 2023 et qui auront un impact sur les dépenses de l'assurance maladie en 2023 ». En prenant en compte ce recalibrage, la dégradation du solde pourrait donc dépasser 1 milliard d'euros par rapport à la LFSS de 2023.

Je précise ne pas avoir repris à mon compte les amendements déposés par le Gouvernement sur divers articles du texte afin de tenir compte de cette hausse. En effet, si nos débats nous permettent de parvenir à l'article 15, il reviendra au Gouvernement lui-même de les défendre dans la suite des débats de l'automne dernier qui nous avaient conduits, je le rappelle, à rejeter l'Ondam. Même s'il n'a pas de lien avec les retraites, ce débat sera important. Mais bien entendu, le cadrage financier le plus important intervient à terme puisque l'objet même de ce texte est d'organiser le retour à l'équilibre financier de notre système de retraite à l'horizon de 2030, dans un contexte démographique délicat.

À titre personnel, je souscris à cet objectif, qui me semble cohérent avec les positions que notre commission, et au-delà le Sénat, a défendu depuis longtemps. Je relève que, au fil de ces années, le message du Gouvernement a varié bien davantage puisqu'il s'agissait une année de refonder le système sans objectif financier, puis de refonder le système en l'assortissant d'un « âge pivot », puis de le réformer de façon paramétrique afin de financer toute sorte de dépenses publiques pour, finalement, comme le proposait le Sénat, de présenter une réforme paramétrique pour équilibrer le seul système de retraite.

Dès lors, il est difficile de reprocher à nos concitoyens d'avoir du mal à suivre. La pédagogie, puisque le mot est à la mode, naît de la répétition et non des changements de pied...

Les projections de l'année 2030 font apparaître un déficit du système pris dans son ensemble de quelque 13,5 milliards d'euros en l'absence de réforme. Il s'agit bien d'un chiffre annuel, dont le cumul creuserait une dette susceptible de remettre en cause la pérennité du système par répartition créé à la Libération, c'est-à-dire le principe de solidarité entre les générations qui fait que chaque génération d'actifs finance, par ses cotisations, les retraites de ses aînés en comptant sur le fait que les générations suivantes feront de même.

La solution alternative serait la capitalisation, système dans lequel chacun se finance lui-même en mettant de côté des sommes investies afin de les faire fructifier pour les reverser sous forme de rente. Certains amendements ont d'ailleurs pour objet, sous une forme ou sous une autre, l'introduction d'un tel principe. Soyons donc conscients du manque de confiance que les déficits récurrents de la branche vieillesse entraînent chez les Français, en particulier les plus jeunes, quant à l'avenir même du système.

Face à ce trou de 13,5 milliards d'euros, le relèvement de l'âge légal et l'accélération de la durée de cotisation devraient rapporter 17,7 milliards en 2030, ce qui se traduirait par un excédent théorique de 4,2 milliards à cette échéance. Néanmoins, le présent PLFRSS contient diverses mesures dites d'accompagnement – invalidité ou inaptitude,



revalorisation des minima de pension, *etc.* – pour un total de 5,9 milliards d’euros. Le « trou » de 1,7 milliard qui en résulte a été comblé dans le projet initial par deux mesures, d’ailleurs d’ordre réglementaire, à savoir, d’une part, l’augmentation de 0,12 point des cotisations patronales vieillesse qui sera compensée par la baisse à due concurrence des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) ; et, d’autre part, l’augmentation de 1 point des cotisations patronales de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

C’est donc d’un projet tout juste à l’équilibre en 2030, par ailleurs fondé sur des hypothèses qu’il est permis de juger optimistes, que l’Assemblée nationale a été saisie le 23 janvier.

Comme vous le savez, les débats n’ont pas permis aux députés d’aller au-delà de l’examen de l’article 2 *ter* et seule une mesure adoptée par l’Assemblée nationale aura un impact financier significatif : l’harmonisation à 30 % du taux de la contribution assise sur les indemnités de mise à la retraite d’un salarié à l’initiative de l’employeur et de celles qui seront versées à l’occasion d’une rupture conventionnelle (article 2 *bis*), dont le rendement en 2030 est estimé à 300 millions d’euros.

Cependant, le Gouvernement a déposé des amendements à l’Assemblée nationale qui n’ont pas pu être examinés, mais qui auraient eu un coût s’ils avaient été adoptés. C’est le cas, en particulier, d’un amendement prévoyant quatre bornes d’âge de départ anticipé au lieu de trois. Ainsi, les assurés ayant validé cinq trimestres avant la fin de l’année de leur 21<sup>e</sup> anniversaire et justifiant d’une durée d’assurance cotisée au moins égale à 43 ans bénéficieraient d’une possibilité de départ à 63 ans. Il s’agit également de l’annonce de la Première ministre selon laquelle, pour les assurés ayant commencé à travailler avant 16 et 18 ans, seule la durée d’assurance requise de 43 ans sera exigée pour un départ anticipé. Le coût cumulé de ces deux mesures est de 700 millions d’euros. On peut même ajouter environ 150 millions supplémentaires pour un ensemble de mesures plus modestes auquel le Gouvernement s’était montré favorable.

Cette présentation quelque peu aride vise à montrer que, même si le Sénat devra avoir ses propres « marqueurs », nous ne disposerons que de fort peu de marges de manœuvre pour adopter des mesures « généreuses », en recettes comme en dépenses. Les quelques marges existantes ont déjà été utilisées, et il ne serait pas responsable de notre part de voter une réforme qui suscite tant d’émotion dans le pays si nous ne rétablissons pas véritablement la trajectoire budgétaire de notre système de retraite.

La vraie générosité, pour les générations futures, consiste à leur léguer un système de retraite financièrement solide et dans lequel elles peuvent avoir confiance.

Permettez-moi de dire quelques mots sur les articles que j’ai plus particulièrement instruits, en dehors des articles récapitulatifs dont j’ai déjà parlé.

L’article 1<sup>er</sup> concerne la fermeture de plusieurs régimes spéciaux selon la clause dite « du grand-père ». Concrètement, les nouveaux personnels embauchés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023 cotiseront désormais au régime général et non plus au régime spécial. Cette mesure concerne les industries électriques et gazières (IEG), la RATP, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Banque de France, et les membres du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Même si cette liste peut sembler présenter un certain aléa, les régimes retenus se caractérisent par un déséquilibre financier, compensé soit par une subvention d'équilibre de l'État, ou de l'employeur dans le cas de la Banque de France, soit par une taxe spécifique.

Je vous proposerai donc de nous en tenir à l'équilibre ainsi défini, au bénéfice de l'adoption d'un amendement de coordination.

L'article 1<sup>er</sup> *bis* a introduit une demande de rapport que je vous proposerai de supprimer.

Par ailleurs, l'article 3, qui prévoit l'abandon du projet de transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), constitue un motif de satisfaction pour notre commission. Je rappelle que le rapport d'information remis en juin dernier par nos collègues René-Paul Savary et Cathy Apourceau-Poly soulignait les risques majeurs que ces transferts présentaient ainsi que le faible potentiel d'économies qui pouvaient en résulter à moyen terme. Le Sénat s'était d'ailleurs prononcé en faveur de l'abandon du projet par 302 voix contre 28 lors de l'examen du PLFSS pour 2023. Je vous inviterai à confirmer ce vote.

Enfin, l'article 6 approuve le rapport annexé qui donne la trajectoire financière de la sécurité sociale jusqu'en 2027 et précise notamment quelles mesures de niveau réglementaire accompagneront la réforme. C'est notamment dans ce rapport que figure le principe de l'augmentation des cotisations patronales pour la CNRACL. Je vous proposerai un amendement introduisant dans la loi le principe de compensation intégrale par l'État dès 2023 des surcoûts engendrés par cette mesure pour les collectivités territoriales.

En conclusion, ce rapport est abrupt, car il est budgétaire. Mais une réforme des retraites renvoie à l'intime de chacun de nos concitoyens. En débattre au Sénat sera de nature à leur apporter des réponses face aux angoisses qu'ils expriment. C'est faire acte de générosité envers les générations futures que de réfléchir à la pérennité du système de retraite par répartition au vu des déficits.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – Voilà quatre ans que notre assemblée vote, sur ma proposition, une réforme paramétrique du système de retraite fondée sur le report de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans et sur l'accélération de la montée en charge de la réforme Touraine, c'est-à-dire l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein à 43 annuités.

Bien qu'il s'y soit vigoureusement opposé chaque année, le Gouvernement semble finalement avoir été convaincu de la justesse et de l'intérêt de nos préconisations. Il était temps, me direz-vous. Quoi qu'il en soit, nous marchons enfin dans la bonne direction.

La situation financière du système de retraite et plus encore sa trajectoire sont, comme vient de le rappeler Mme la rapporteure générale, particulièrement dégradées. Le principe de la retraite par répartition, c'est-à-dire la solidarité entre les générations, auquel nous sommes tous ici attachés, s'étiolle pas à pas à mesure que nous faisons peser sur les épaules de nos enfants la charge du financement des retraites de nos parents et de nos grands-parents, que nous n'assumons plus nous-mêmes.

Dans une telle situation, le champ des possibles est extrêmement limité : augmenter le niveau des cotisations – c'est impensable dans un pays qui affiche déjà l'un des

taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'Union européenne – ; diminuer le niveau des pensions – c'est inacceptable dans un contexte d'inflation galopante et après plusieurs années de sous-indexation sur l'initiative du Gouvernement – ; relever l'âge légal de départ en retraite et la durée de cotisation requise.

C'est cette dernière option que nous propose le Gouvernement à l'article 7 du projet de loi. L'âge d'ouverture des droits serait donc progressivement relevé pour atteindre 64 ans à compter de la génération 1968. L'âge de départ au titre de la catégorie active atteindrait, quant à lui, 59 ans à compter de la génération 1973 et celui de la catégorie super-active 54 ans à compter de la génération 1978.

La durée de services requise pour le bénéfice d'un départ au titre des catégories actives resterait toutefois inchangée. En outre, les services actifs accomplis avant la titularisation du fonctionnaire seraient pris en compte pour l'ouverture du droit à un départ en retraite anticipé, tandis que les bonifications du temps de service accompli seraient accordées aux agents qui n'occupent plus un emploi classé en catégorie active au moment de leur départ en retraite.

Au surplus, les fonctionnaires ne relevant pas des catégories actives et auxquels s'applique une limite d'âge d'au moins 67 ans pourraient, sur autorisation, être maintenus en fonctions jusqu'à 70 ans. Les enseignants du premier et du second degré qui atteindront leur limite d'âge en cours d'année scolaire pourraient par ailleurs partir en retraite sans attendre la fin de l'année scolaire.

En parallèle, la durée d'assurance requise serait portée à 172 trimestres, soit 43 annuités, à partir de la génération 1965 au lieu de la génération 1973. Pour autant, l'âge d'annulation de la décote resterait fixé à 67 ans, comme le proposait notre assemblée.

Il résulterait de ces mesures un gain de 7,5 milliards d'euros en 2026. La pension moyenne augmenterait sous l'effet de l'allongement des carrières, pour atteindre 20 000 euros par an pour les générations nées à la fin des années 1970. Bien que l'augmentation prévue de l'âge moyen de départ des femmes soit supérieure à celle de l'âge moyen de départ des hommes, à hauteur de quatre mois pour la génération 1972, leur âge moyen de départ serait toujours inférieur à celui des hommes et s'établirait, pour la même génération 1972, à 64,3 ans, contre 64,5 ans pour les hommes.

Ces mesures permettraient de dégager, en dehors du système de retraite, 15 milliards d'euros de cotisations sociales et de recettes fiscales supplémentaires. Dans la mesure où, contrairement à ce qu'indiquent les prévisions très optimistes du Gouvernement, le système de retraite devrait toujours afficher un déficit important à l'horizon 2030, il me paraît indispensable que ces ressources lui soient affectées en priorité.

En tout état cause, il n'est pas envisageable de demander aux Français de travailler davantage sans lutter plus efficacement contre la fraude aux prestations sociales, qui suscite, à juste titre, la colère de nos concitoyens. Le Gouvernement n'ayant toujours pas pris le décret d'application des dispositions de la LFSS pour 2020 qui permettent le recours à la biométrie dans le cadre du contrôle de l'existence des retraités résidant à l'étranger, je vous proposerai de prévoir qu'elles s'appliquent au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Afin d'éviter que les mesures paramétriques ne pénalisent les travailleurs les plus fragiles, l'article 8 aménage les différents dispositifs de retraite anticipée. Trois bornes d'âge

au lieu de deux seraient prévues pour les assurés ayant accompli une carrière complète et commencé à travailler tôt et les trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seraient désormais comptés parmi les trimestres cotisés pour le bénéfice du départ en retraite au titre des carrières longues.

Dans le but de tenir compte de la situation des mères de famille qui atteignent souvent la durée de cotisation requise grâce aux trimestres de majoration de durée d'assurance accordés au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants, je vous soumettrai un amendement permettant aux assurées ayant obtenu au moins un trimestre de majoration et ayant atteint la durée requise à 63 ans de bénéficier d'une surcote de 5 % par an dès cet âge, sans avoir à attendre pour cela l'âge de 64 ans. Il s'agira non seulement d'une marque de reconnaissance, mais aussi et surtout d'un puissant instrument de politique familiale. Je rappelle en effet que la natalité constitue la principale déterminante de l'équilibre financier du système de retraite à long terme.

Par ailleurs, le départ en retraite anticipée pour handicap, dont les bornes d'âge n'évolueraient pas, serait facilité par la suppression de la condition de durée validée, plus exigeante que la condition de durée cotisée, qui serait, quant à elle, conservée. De même, afin de maintenir à 62 ans l'âge de départ à taux plein des assurés inaptes au travail ou invalides, un dispositif de départ anticipé spécifique serait institué à leur profit. Le Gouvernement évalue son coût à 3,1 milliards d'euros en 2030, mais il convient de noter qu'il permettra d'éviter une grande partie de l'augmentation des dépenses sociales qui résulte généralement d'un report de l'âge de départ en retraite.

En matière de compensation de l'usure professionnelle, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente ouvre droit à un départ à la retraite à taux plein dès 60 ans aux victimes d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail avec un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 20 % ou, sous conditions, compris entre 10 % et 19 %.

L'article 9 du projet de loi prévoit plusieurs assouplissements procéduraux visant à simplifier l'accès au dispositif. En outre, le seuil d'exposition aux facteurs de risques professionnels permettant de bénéficier du dispositif à partir de 10 % d'incapacité serait abaissé par décret de 17 à 5 ans. Le Gouvernement propose par ailleurs de repousser par voie réglementaire l'âge de départ de 60 à 62 ans.

Nous estimons que l'équilibre des évolutions proposées ne permet pas d'assurer une juste réparation des dommages subis par les assurés exposés à la pénibilité au cours de leur carrière. En conséquence, nous vous présenterons un amendement visant à maintenir à 60 ans l'âge minimum de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente en fixant cette condition d'âge dans la loi.

Le compte professionnel de la prévention (C2P) permet aux salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels d'acquérir des droits pour leur permettre de sortir de la pénibilité soit en suivant une formation professionnelle, soit en accédant à du temps partiel sans perte de rémunération, soit en partant à la retraite de manière anticipée. Dans ce dernier cas, les bénéficiaires pourraient désormais partir en retraite à 62 ans au lieu de 60 ans. Ce dispositif étant censé inciter ses bénéficiaires à s'orienter vers des professions moins pénibles, notamment au travers de la formation, je suis favorable à ce relèvement de l'âge de départ.

De plus, l'article 9 tend à assouplir et à compléter le C2P en déplaçant l'acquisition de points sur le compte, actuellement limitée à 100 points sur l'ensemble de la carrière, et en permettant leur utilisation pour financer un projet de reconversion professionnelle.

Depuis sa création en 2014, et malgré les allègements opérés en 2017, le C2P reste mal connu des salariés et mal accepté par les employeurs. À cet égard, les améliorations proposées semblent aller dans le bon sens. En revanche, il serait contre-productif de réintroduire dans le C2P les quatre facteurs de risques professionnels supprimés en 2017, dont l'évaluation par les employeurs s'est avérée trop complexe.

Il paraît cependant nécessaire d'encadrer plus précisément les modalités du projet de reconversion professionnelle afin d'apporter davantage de garanties aux utilisateurs. En outre, afin de faciliter les transitions entre emploi et retraite des salariés âgés, nous proposons de limiter à un nombre maximum de points fixé par décret l'utilisation du C2P pour financer un passage à temps partiel avant le soixantième anniversaire du salarié. Passé l'âge de 60 ans, cette utilisation serait déplaçonnée.

L'article 9 introduit par ailleurs des dispositifs dédiés à la prévention des effets de l'exposition aux trois facteurs de risques « ergonomiques ». Il prévoit ainsi la création d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (Fipu), qui serait adossé à la branche AT-MP. Ce fonds serait doté de 1 milliard d'euros jusqu'à la fin du quinquennat, soit 200 millions par an en année pleine. Les orientations du Fipu seraient définies sur la base d'une cartographie des métiers et des activités particulièrement exposés à ces facteurs de risques, à partir de listes établies par les branches professionnelles.

Le texte prévoit également la mise en place d'un suivi médical spécifique pour les salariés exposés aux facteurs de risques concernés, consistant en une visite de mi-carrière « améliorée » à 45 ans et une nouvelle visite médicale obligatoire entre le 60<sup>e</sup> et le 61<sup>e</sup> anniversaire.

Les manutentions manuelles sont à l'origine de 50 % des accidents du travail et les troubles musculo-squelettiques représentent la grande majorité des maladies professionnelles. Ces constats justifient que les facteurs de risques à l'origine de ces pathologies fassent l'objet d'un effort de prévention soutenu.

Il résulte toutefois de ces mesures une prise en compte à géométrie variable des facteurs de risques professionnels. En effet, l'exposition aux agents chimiques dangereux, exclus du C2P en 2017 au même titre que les facteurs ergonomiques, n'ouvrirait toujours droit qu'à un accès simplifié, auquel le recours reste très faible, à une retraite anticipée pour incapacité permanente. Or, il reste aussi dans ce domaine des marges d'amélioration en matière de prévention. Nous vous proposerons donc de prendre en compte les agents chimiques dangereux dans le cadre des dispositifs créés par cet article.

En revanche, nous vous proposerons de supprimer l'ensemble des dispositions prévoyant un suivi médical spécifique des salariés, dont la portée nous semble essentiellement cosmétique. Nous considérons, d'une part, que ces mesures n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, qu'il est prioritaire d'augmenter les moyens consacrés à la santé au travail et d'assurer une application satisfaisante du cadre légal existant, modifié par la loi du 2 août 2021.

Afin de prendre en compte les facteurs de pénibilité auxquels sont exposés les soignants des fonctions publiques hospitalière et territoriale, l'article 9 prévoit enfin la création, au sein de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et médico-sociaux, qui serait doté de 100 millions d'euros par an. Compte tenu des problématiques d'usure professionnelle que connaissent les métiers concernés, cette initiative mérite d'être soutenue.

Comme en témoignent les multiples propositions de loi que nous avons adoptées ces dernières années, la situation des retraités les plus fragiles constitue l'une de nos principales préoccupations. À cet égard, l'article 10 prévoit une revalorisation des minima de pension des futurs retraités à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. Je rappelle en effet que 37 % des retraités percevaient une pension inférieure à 1 000 euros bruts par mois en 2016 et que le Gouvernement a aggravé cette situation en choisissant de sous-indexer les pensions par rapport à l'inflation constatée en 2018, 2019 et 2020. Les montants du minimum contributif de base et majoré seraient donc relevés de 100 euros au total pour une carrière complète cotisée au niveau du Smic, ce qui permettrait de porter la pension globale d'un assuré dans cette situation à 85 % du Smic net au 1<sup>er</sup> septembre 2023, soit 1 193 euros bruts, contre 82,6 % aujourd'hui. Toutefois, sur 100 euros d'augmentation, 75 euros seraient réservés aux assurés justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés, tandis que la majoration serait réduite au prorata de la durée d'assurance effectivement accomplie par rapport à la durée requise pour le taux plein. Afin que la cible de 85 % du Smic soit toujours atteinte par les nouveaux liquidants en remplissant les conditions, le montant du minimum contributif serait désormais indexé sur le Smic, et non plus sur l'inflation. De plus, certains trimestres validés au titre de l'AVPF et de l'AVA seraient désormais pris en compte pour atteindre les 120 trimestres cotisés qui conditionnent l'accès au minimum contributif majoré.

Le minimum de pension des non-salariés agricoles, la pension majorée de référence (PMR), serait lui aussi augmenté de 100 euros pour une carrière complète cotisée au Smic.

Les retraités actuels, quant à eux, percevront une majoration de leur pension pouvant atteindre 100 euros pour une carrière complète cotisée et réservée aux assurés bénéficiant du taux plein et justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés.

Au total, ces mesures bénéficieraient à 1,8 million de retraités, dont 60 % de femmes, pour un gain annuel moyen de 400 euros et un coût de 1,8 million d'euros à l'horizon 2030. Je signale toutefois que seuls 125 000 retraités percevront effectivement 100 euros de plus par mois.

Du reste, l'article 10 assouplit les conditions d'accès au complément différentiel de points de retraite complémentaire des exploitants agricoles, c'est-à-dire la garantie de pension à 85 % du Smic pour une carrière complète en qualité d'exploitant, qui serait ouvert aux assurés bénéficiant du taux plein et non plus aux seuls assurés justifiant de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Dans le même temps, le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) serait porté par décret de 39 000 à 100 000 euros. Je vous proposerai de graver ce montant dans le marbre de la loi et de permettre, en sus de ces mesures, aux professionnels libéraux de bénéficier de la majoration de 10 % du montant de la pension des parents d'au moins trois enfants.

L'article 12 propose que les aidants actuellement éligibles à l'AVPF soient transférés vers l'AVA. Outre ce transfert à droits constants pour les assurés, l'AVA sera ouverte à de nouveaux bénéficiaires. D'une part, les conditions de cohabitation et de lien de parenté ne seront plus requises pour l'affiliation des aidants d'une personne adulte en situation de handicap. D'autre part, l'éligibilité à un complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui peut être accordé pour compenser la réduction d'activité d'un des parents dont l'enfant a un taux d'incapacité d'au moins 50 %, ouvrira droit à l'AVA.

Nous vous proposons de soutenir ces mesures qui améliorent la lisibilité de l'affiliation des aidants au régime général de l'assurance vieillesse, en visant l'ensemble des situations d'aide qui ont des conséquences sur l'activité professionnelle. Leur financement est rendu plus cohérent puisque la branche autonomie remboursera à la branche famille les cotisations acquittées pour l'affiliation de l'ensemble des personnes éligibles à l'AVA.

Un mot concernant l'article 11, qui prévoit l'assimilation rétroactive à des trimestres cotisés pour la retraite des travaux d'utilité collective (TUC), et d'autres dispositifs similaires. Alors que les stages de la formation professionnelle sont, depuis 2015, considérés comme des périodes assimilées, les bénéficiaires de ces formes anciennes de contrats aidés, déployées dans les années 1980, restent traités de manière moins favorable au regard des droits à la retraite que s'ils étaient restés au chômage. Ces personnes atteignant aujourd'hui l'âge de la retraite, nous nous félicitons qu'il soit mis fin à cette iniquité.

Concernant l'emploi des seniors, les travaux de notre commission, que j'avais menés en 2019 avec ma collègue Monique Lubin, avaient montré les difficultés de recrutement et de maintien en emploi des actifs qui s'approchent de la fin de leur carrière.

Certes, le taux d'emploi des 55-64 ans a fortement progressé depuis le début des années 2000, passant de 37,7 % en 2003 à 56,1 % en 2021, mais il demeure relativement faible comparativement à celui qui est observé dans les pays européens, en particulier après 60 ans.

Cette situation vient des règles actuelles de l'assurance vieillesse et de la persistance de nombreux freins au maintien en emploi et au recrutement de seniors : réticences des entreprises, formation professionnelle inadaptée, faible mobilité géographique, *etc.* La sortie de l'emploi d'un salarié de plus de 50 ans est souvent définitive et l'expose donc au chômage et à la précarité.

Une réforme des retraites qui vise à allonger la durée du travail ne peut donc être envisagée sans favoriser l'emploi des seniors, en prenant en compte trois types de situation : celle des seniors qui souhaitent rester en entreprise, celle des seniors qui souhaitent progressivement quitter leur emploi et celle des demandeurs d'emploi seniors qui souhaitent retrouver un emploi. Pour y répondre, différents outils doivent être mis à la disposition des employeurs afin de favoriser l'emploi des seniors selon les publics, les besoins des entreprises et les secteurs d'activité. Un plan « 1 senior, 1 solution » devrait ainsi être mis en place sur le modèle du plan « 1 jeune, 1 solution », déployé par le Gouvernement à partir de 2020. Nous vous proposons que ce PLFRSS engage cette mobilisation par de premières mesures utiles pour l'emploi des seniors.

Dans sa version transmise au Sénat, l'article 2 prévoit que les entreprises d'au moins 50 salariés publient des indicateurs relatifs à l'emploi des seniors. À défaut, elles seraient passibles d'une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de leur masse salariale. Cet article

prévoit également que les entreprises d'au moins 300 salariés abordent le thème de l'emploi des seniors lorsqu'elles négocient sur la gestion des emplois et des parcours professionnels.

Nous vous proposons de revenir à la version initiale de l'article, en rehaussant à 300 salariés le seuil des entreprises concernées par la publication des indicateurs. Ils permettront d'évaluer la situation de l'emploi des seniors dans les entreprises, mais celles-ci doivent être en mesure de les publier. Or ce ne sera pas forcément le cas pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui ne sont pas toutes dotées d'importants services de ressources humaines.

Ces indicateurs ne seront pertinents qu'à partir d'un certain effectif de salariés, pour établir des statistiques reflétant réellement l'engagement de l'entreprise en faveur des seniors. Avec un petit effectif de 50 salariés, le départ de quelques seniors pourrait dégrader fortement les indicateurs de l'entreprise, alors même qu'elle déploie des mesures pour le maintien en emploi et le recrutement de seniors.

En outre, revenir au seuil de 300 salariés serait cohérent avec la négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, obligatoire à partir de ce seuil, qu'il est proposé de renforcer en la complétant par le thème de l'emploi des seniors.

Si cet « index seniors » apporte quelques données sur la situation, il ne sera toutefois pas suffisant pour favoriser l'emploi de seniors. Aussi, nous vous proposons d'adopter un article additionnel créant un « contrat de fin de carrière ». Ouvert aux salariés d'au moins 60 ans, ce contrat à durée indéterminée (CDI) sera exonéré de cotisations famille, afin de compenser le coût d'un salarié qui, compte tenu de son expérience, peut prétendre à une rémunération plus élevée qu'un jeune actif. L'employeur pourra mettre à la retraite le salarié s'il remplit les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ainsi, il ne sera pas tenu de conserver le salarié jusqu'à ses 70 ans, âge butoir qui représente aujourd'hui un frein à l'embauche de seniors. Exonéré de contribution sociale sur les indemnités versées pour mise à la retraite, l'employeur sera toutefois incité à maintenir le senior en emploi jusqu'à ce qu'il puisse liquider sa pension. Bénéficiant ainsi d'une retraite à taux plein au terme de son contrat, le salarié n'aura pas à recourir à l'assurance chômage.

Afin d'inciter les employeurs à maintenir les seniors en emploi, nous vous proposerons d'approuver l'article 2 *bis*, qui harmonise à 30 % le taux de la contribution assise sur les indemnités de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur et sur celles versées à l'occasion d'une rupture conventionnelle. Il n'était pas justifié que, du point de vue du régime social, la rupture conventionnelle, taxée à 20 %, soit plus avantageuse que la mise à la retraite du salarié, aujourd'hui taxée à 50 %. Nous vous proposerons simplement d'avancer l'entrée en vigueur de cette mesure au 1<sup>er</sup> septembre, au lieu du 1<sup>er</sup> octobre, pour sa bonne articulation avec le « contrat de fin de carrière », qui prendrait effet au 1<sup>er</sup> septembre.

L'article 2 *ter*, introduit par l'Assemblée nationale, tend à modifier le calcul des cotisations AT-MP afin de permettre la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps. Je suis favorable à cette mesure qui, en allégeant le poids pour le dernier employeur de l'usure accumulée par les salariés âgés au cours de leur carrière, est, elle aussi, de nature à lever un frein à l'emploi des seniors.

Enfin, deux instruments trop méconnus seraient mobilisés en faveur de l'emploi des seniors. Comme le demandait depuis plusieurs années le Sénat, l'article 13 prévoit ainsi



que le cumul emploi-retraite redevienne créateur de droits supplémentaires, à condition que l'assuré ait liquidé l'ensemble de ses pensions et ait atteint soit l'âge légal tout en justifiant de la durée de cotisation requise, soit l'âge d'annulation de la décote. Afin de privilégier la surcote, la reprise d'activité créatrice de droits ne pourra intervenir moins de six mois après la date de la première liquidation si elle a lieu chez le dernier employeur. Dans la même logique, la retraite progressive sera étendue aux fonctionnaires, aux assurés des régimes spéciaux et aux professionnels libéraux. Le Gouvernement prévoyant de relever l'âge d'éligibilité à ce dispositif de transition entre l'emploi et la retraite de 60 à 62 ans, je vous suggérerai, afin de renforcer son attractivité, de le maintenir à 60 ans. Dans la mesure, néanmoins, où nous manquons d'éléments pour anticiper le taux de recours dans la fonction publique, il paraît souhaitable de prévoir une réduction progressive de l'activité de l'assuré. Un décret préciserait donc que la quotité de travail ne peut être inférieure à 80 % d'un temps plein entre 60 et 62 ans, puis qu'elle pourra atteindre jusqu'à 40 % d'un temps plein à compter de 62 ans.

Sous la réserve de l'adoption des amendements que la rapporteure générale et moi vous proposons pour améliorer ce texte en renforçant la réparation de la pénibilité du travail, le soutien à l'emploi des seniors et la prise en compte des difficultés professionnelles rencontrées par les mères de famille du fait de l'éducation des enfants, nous souhaitons l'adoption de ce texte important, dont l'avenir de notre système de retraite dépend.

Compte tenu de l'aridité du sujet, des raccourcis peuvent parfois conduire à une mauvaise interprétation...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Le rapport est très complet, mais je me permettrai de poser quelques questions.

Vous souhaitez mobiliser en faveur du système de retraite les 15 milliards d'euros qui seront engrangés au titre des cotisations sociales et des recettes fiscales supplémentaires avec le recul de l'âge de départ à la retraite. Quelle est la part de la contribution sociale généralisée (CSG) ?

Ont été évoquées trois bornes d'âge ainsi que l'engagement de la Première ministre de ne retenir que la durée de cotisation de 43 ans dès lors que la personne aura commencé à travailler avant 16 et 18 ans. Cet engagement vous a-t-il été confirmé ? Cela reviendrait à une forme de lissage du départ anticipé entre 58 et 64 ans.

Pouvez-vous me confirmer qu'une surcote de 5 % pour les personnes au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants serait prévue dès 63 ans si elles comptabilisent au moins un trimestre de majoration ? Cela concernerait donc le premier enfant.

Enfin, je pensais qu'il y aurait un transfert de 1 milliard de l'AT-MP vers l'assurance vieillesse chaque année. Or je lis qu'il s'agirait de 200 millions par an.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Le transfert est de 1 milliard au bout de cinq ans.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Est-ce suffisant pour permettre aux personnes éligibles au dispositif d'opérer une reconversion professionnelle ?

**M. Daniel Chasseing.** – Je vous remercie pour ces exposés détaillés. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué le déficit des retraites à 14 milliards d'euros à

l'horizon 2030 et 26 milliards à l'horizon 2040. La solution est effectivement de ne pas diminuer le montant des pensions. Il importe que la branche retraite et la sécurité sociale retrouvent des marges de manœuvre. N'oublions pas la dette de 146 milliards d'euros ni l'emprunt de 136 milliards.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas présenté au préalable une loi Travail, car elle aurait permis d'améliorer en amont l'employabilité des seniors et de prendre en compte de la pénibilité.

Améliorons le texte, notamment en faveur des femmes, qui ne doivent pas être pénalisées. Comme nous voulons conserver la retraite par répartition, il faut favoriser la natalité.

L'article 9 permet de mieux prendre en compte l'usure professionnelle. Le C2P inclut-il le port de charges lourdes, les postures, les vibrations ?

Oui au suivi plus régulier de la médecine du travail.

Au titre de l'article 10, les non-salariés vont-ils bénéficier de la revalorisation à 1 200 euros ?

Il est juste de mieux prendre en compte les TUC et les aidants.

L'article 13 est important pour faciliter la transition emploi-retraite, car la loi Touraine, qui a prévu de porter progressivement le nombre de trimestres à 172, ne permet pas aux retraités qui reprennent un emploi de bénéficier de droits à retraite supplémentaires. Il faut absolument améliorer l'emploi des seniors. Ne les précarisons pas.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Monsieur Vanlerenberghe, concernant la part de la contribution sociale généralisée dans les 15 milliards d'euros de cotisations et de recettes fiscales supplémentaires, la direction générale du Trésor a simplement indiqué 1 % du PIB, sans le détailler, à échéance 2030. Des effets sur la masse salariale sont à prévoir, avec des effets sur la CSG. Néanmoins, il s'agit d'hypothèses conventionnelles.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Il s'agit de travailler plus longtemps pour élargir l'assiette sociale, afin d'assurer la pérennité de notre système de retraite. Le dispositif de décalage de l'âge et d'augmentation de la durée de cotisation a pour but de créer des richesses supplémentaires, de créer des impôts supplémentaires, de la TVA, en vue d'embaucher des jeunes. Cette réforme doit donc engendrer une croissance de 1 % du PIB en France au terme de la montée en charge à l'horizon 2030. Nous ne connaissons pas la part exacte de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Nous ne disposons pas de la part de CSG dans le cadre de cette croissance du PIB. Nous parlons encore une fois pour l'instant d'hypothèses conventionnelles.

S'agissant des transferts des cotisations de la branche AT-MP, il faut préciser que ce transfert concerne 800 millions d'euros par an entre la branche AT-MP et la branche vieillesse. Par ailleurs, le Fipu sera abondé de 200 millions d'euros par an, à la charge de la branche AT-MP. Il s'agit donc bien de deux mesures différentes.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Monsieur Vanlerenberghe, trois bornes d'âges sont proposées dans ce texte. La Première ministre a proposé une borne supplémentaire fixée à 21 ans et a également proposé que la durée d'assurance requise pour chaque borne ne dépasse pas les 43 ans. Ces annonces ont été faites, mais ne se traduisent pas aujourd'hui dans le texte qui en est resté au modèle des trois bornes, avec des durées de cotisation requises différentes selon les bornes : la borne des 16 ans avec une durée de cotisation de 44 ans, tout comme la borne des 18 ans, et la borne des 20 ans avec une durée de cotisation de 43 ans. Si la Première ministre a pris l'engagement d'harmoniser la durée de cotisation à 43 ans pour tous, la complexité réside dans le fait que la définition du nombre de bornes relève de la loi, mais que l'âge associé à ces bornes relève du décret, tout comme la durée de cotisation requise. Il appartient donc à la Première ministre de traduire ses engagements au travers de décrets. Nous verrons donc si les amendements déposés par le Gouvernement reprennent la même formule que ceux qui ont été déposés à l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne la surcote, nous estimons que, dès le premier trimestre de majoration de durée d'assurance (MDA) supplémentaire, c'est-à-dire dès lors que la personne a une retraite à taux plein à 63 ans et qu'elle poursuit une activité pour atteindre l'âge légal de 64 ans, son effort mérite d'être récompensé par une pension majorée. Ce cas concerne en majorité des mères de famille.

Aujourd'hui, ces personnes bénéficieraient d'une surcote, puisque l'âge est resté fixé à 62 ans. Ainsi, dans le cadre d'une carrière complète avec 160 trimestres, l'effort consistant à travailler de 62 à 63 ans leur permet de bénéficier de cette surcote. Nous choisissons donc d'appliquer le droit actuel en proposant un amendement qui prend en compte les majorations de durée d'assurance, qu'elles soient acquises au travers de la maternité ou de l'éducation des enfants – un des conjoints peut donc en bénéficier. La majoration proposée est de 1,25 % par trimestre, comme c'est le cas pour le régime actuel, plafonnée à 4 trimestres. Le coût estimé de cette mesure se situe entre 100 et 200 millions d'euros à l'horizon 2030. Celle-ci concernerait 130 000 femmes par génération, soit 30 % des femmes en carrière complète.

Monsieur Chasseing, il aurait effectivement fallu qu'une loi Travail soit débattue avant celle sur les retraites. Si les seniors doivent travailler davantage, encore faudrait-il leur proposer des outils pour être embauchés ou être maintenus dans l'emploi dans de meilleures conditions. C'est pourquoi nous avons essayé dans le cadre du PLRSS, avec les contraintes de l'article 40 de la Constitution notamment, de proposer des solutions : le CDI seniors, la retraite progressive dès 60 ans en fonction de l'usure et d'autres dispositifs annexes qui vous seront présentés lors des amendements. Cette réforme aurait été mieux comprise si les seniors s'étaient davantage sentis pris en compte.

En ce qui concerne l'usure, il est prévu d'ajouter une visite médicale visant spécifiquement les usures au travail de type ergonomique. Le système est d'une grande complexité. Nous préférons donner plus de moyens aux services de la santé au travail, afin que le médecin du travail puisse avoir une vision globale des difficultés que rencontre le salarié. Faisons confiance aux médecins du travail et donnons-leur simplement les outils leur permettant de prendre en compte l'usure.

En ce qui concerne la retraite agricole, la somme de 1 200 euros dans le cadre de la carrière complète au Smic pour les agriculteurs est bien prise en compte, notamment au travers de la PMR. C'est pourquoi nous vous proposons de revaloriser la PMR comme les

minimums contributifs (Mico). Ces personnes pourront avoir une retraite correspondant à 85 % du Smic si nous posons la garantie qu'elle sera réévaluée en fonction de l'évolution du Smic et non pas en fonction de l'inflation.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – On aurait effectivement pu imaginer un premier projet de loi dédié aux seniors, d'autant que les rapports n'ont pas manqué sur le sujet. Je pense notamment au rapport d'information de Monique Lubin et René-Paul Savary qui montrait bien les énormes différences des conditions de maintien des seniors dans les entreprises entre la France et l'Union européenne. C'est pour cette raison que nous avons travaillé sur un panier d'outils de nature à mettre en cohérence ce projet de loi avec la préoccupation de maintenir les seniors dans l'emploi.

Ce panier contient l'index seniors, il concerne la responsabilité des chefs d'entreprise dans le cadre du maintien des seniors dans l'emploi ou de l'aménagement de leur poste. Il propose également une exonération des charges pour ce qui concerne le CDI, avec le dispositif « 1 senior, 1 solution » que nous vous soumettons. Nous introduisons également la retraite progressive et le cumul emploi-retraite, afin de permettre aux salariés de bénéficier de nouveaux droits, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les TUC ne constituent pas un sujet isolé : un rapport de l'Assemblée nationale a montré que cinq statuts différents de stages ne sont pas pris en compte dans la retraite à cause d'un manque de trimestres cotisés. Il s'agit donc là d'une amélioration.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Une femme qui peut aujourd'hui prendre sa retraite à 62 ans en mobilisant tous ses trimestres assimilés au titre de la maternité devra partir à 64 ans. Dans ce projet, il est prévu de restituer à une femme qui a déjà atteint tous ses trimestres à 63 ans et qu'elle travaille jusqu'à 64 ans une décote ! Mais si elle a déjà tous ses trimestres à 62 ans, elle ne bénéficiera pas de surcote pour les trimestres travaillés entre 62 et 64 ans. Il s'agit donc de faire trois pas en arrière pour en faire un en avant !

M. Savary parle toujours de taux plein, mais le texte ne semble pas mentionner la notion de « plein temps ». Certes, Emmanuel Macron mélange ces deux notions de « taux plein » et de « plein temps », mais, lors des débats, il importera de savoir qui bénéficiera, non pas de 85 % du Smic, mais de 0 à 100 euros d'augmentation. Si l'on observe le stock des retraités, plus 5 millions ont une retraite inférieure à 1 000 euros et seuls 1,8 million d'entre eux pourront bénéficier de certaines mesures, puisqu'il faudra avoir une retraite à taux plein. Vous parlez de 60 % de femmes, mais sur ces 5 millions de retraités, combien y a-t-il de femmes ? Si le Gouvernement dit, de manière assez cavalière, que cette réforme favorise les femmes, n'oublions pas que celles-ci sont largement concernées par les retraites de moins de 1 000 euros.

S'agissant de l'incapacité permanente à maintenir ou non à l'âge de 60 ans, j'aimerais savoir si vous avez une évaluation du coût de la mesure. Je pense en effet que cette réforme engendre très peu de coûts nets : il faut donc chiffrer les quelques mesures, que je ne qualifierais pas de « sociales », mais d'atténuation de la brutalité de la réforme.

En ce qui concerne le contrat de fin de carrière que vous proposez, l'employeur n'ayant de toute façon pas le droit d'exiger de son salarié un relevé de cotisations, l'idée selon laquelle l'employeur pourrait mettre fin au contrat d'un salarié dès que celui-ci aurait atteint le taux plein est illusoire. Votre mesure n'est donc pas opérationnelle.

Il s'agit de remarques techniques : j'attendrai le débat en séance pour les remarques plus politiques.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Nous avons bien compris avec ma collègue Laurence Cohen que l'objectif du Gouvernement était de faire travailler deux années de plus avec 43 annuités et que cette réforme creusera les inégalités, puisque ce sont les plus pauvres, et notamment les femmes, qui paieront la note. Vous vous apprêtez à accompagner ce gouvernement en volant aux Français les meilleures années de leur retraite, c'est-à-dire en les privant des années qu'ils auraient passées en bonne santé, comme c'était encore possible en partant à 62 ans.

Un mouvement inédit a lieu actuellement dans le pays : des millions de personnes manifestent dans la rue et une unité syndicale se crée contre cette réforme des retraites. Le Gouvernement a eu recours à l'article 47-1 de la Constitution, afin de réduire la durée des débats, ce qui est scandaleux pour les parlementaires que nous sommes. Un choix de société qui n'est pas le nôtre est en train de s'opérer, mais nous passerons douze jours et douze nuits à débattre de plusieurs centaines d'amendements.

Dans l'espoir de vous faire changer de position, nous vous proposons de nouvelles sources de financement : embaucher 400 000 fonctionnaires dans les secteurs de la santé, de l'éducation apporterait 5 milliards d'euros ; soumettre à cotisations l'épargne salariale représenterait 3,5 milliards d'euros ; respecter l'égalité hommes-femmes 6 milliards d'euros ; revenir sur les exonérations de cotisations sur les bas salaires 75 milliards d'euros et assujettir les revenus financiers des entreprises 385 milliards d'euros. Je vous invite à réfléchir à cette alternative pour un autre choix de société, celle de taxer les riches plutôt que les travailleurs.

Nous pensons que les 1 200 euros constituent une grande fumisterie – excusez-moi de le dire en ces termes –, car quasiment personne n'en bénéficiera en réalité.

La mesure en faveur des TUC peut apparaître comme une bonne mesure, mais ceux qui ont pris leur retraite avant 2023 ne bénéficieront pas de la rétroactivité. Or ils représentent la majorité des retraités.

On nous parle d'un contrat de fin de carrière pour les seniors, mais de quoi s'agit-il ? Laisse-t-on les gens faire le même métier ? Fait-on grimper les électriciens en fin de carrière sur les poteaux ou continue-t-on à faire travailler les aides-soignantes brisées à 55 ans, si ce n'est plus tôt ?

J'aimerais avoir votre avis sur les TUC. Réfléchissez aux nouvelles sources de financement que nous vous proposons.

**Mme Monique Lubin.** – Je me pose une question technique sur le cumul emploi-retraite. Lorsque l'on travaille, on paie la retraite de ceux qui sont déjà retraités et non la sienne. Je ne comprends donc pas où est l'intérêt de permettre à des gens qui travaillent en tant que retraités de gagner de nouveaux droits qui ne leur seront pas destinés.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Lors de la deuxième liquidation.

**Mme Monique Lubin.** – Nous ne sommes pas favorables à ce projet de loi. Pourquoi aurions-nous besoin d'améliorer ce texte par voie d'amendement s'il était bon ? Nous ne sommes pas favorables au report de l'âge de la retraite et nous ne souhaitons pas que les salariés, notamment ceux qui travaillent depuis longtemps et qui ont les métiers les plus

pénibles, travaillent jusqu'à 64 ans. Nous avons la ferme intention de débattre de tous les sujets et longuement.

**M. Alain Duffourg.** – Si l'on doit travailler 43 ans et que le débat porte sur le fait de travailler jusqu'à 64 ans, alors on oublie que les jeunes qui entrent dans le monde professionnel à 21 ou 22 ans dépasseront largement l'âge de 64 ans. Ce point ne devrait à mon avis pas être introduit dans le texte, puisqu'il fait bien l'objet de nombreuses contestations.

Ma deuxième remarque porte sur les retraites agricoles de 1 200 euros. Il faut savoir que la garantie des 85 % du Smic avait été déjà votée dans le cadre des lois Chassaigne. Si beaucoup de retraités, notamment agricoles, souhaitent l'obtenir, je crains que ce ne soit pas le cas au final. Je souhaiterais avoir un éclaircissement sur ce sujet.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Pour répondre à Raymonde Poncet Monge, le Gouvernement a effectivement été très maladroit à propos du Mico. Les personnes concernées sont uniquement celles qui ont travaillé toute leur carrière au Smic et à plein temps. Cela ne concernera donc pas un grand nombre de personnes. Pour les autres, les calculs se feront au prorata du temps travaillé.

Je vous invite également à vous pencher sur le document fourni par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) qui montre que les retraites les plus faibles concernent souvent les femmes. Si nous faisons des propositions en faveur des femmes qui bénéficient de MDA, c'est avec l'objectif qu'elles puissent bénéficier d'une surcote et améliorer ainsi le montant de leur retraite. Il s'agit d'effectuer un léger rattrapage, même si ce n'est pas suffisant. Nous avons eu l'idée de travailler spécifiquement sur la situation des femmes, mais cette démarche ne serait pas tenable juridiquement en raison de la rupture d'égalité.

S'agissant du coût d'une retraite anticipée à 60 ans en cas d'incapacité permanente, la proposition est chiffrée à 260 millions d'euros à l'horizon 2030.

Madame Apourceau-Poly, nous avons la chance au Sénat de pouvoir consacrer environ 102 heures à l'examen de ce projet de loi et j'espère que nous pourrions débattre de tous les sujets. Bien que nous ne soyons pas d'accord, je fonde personnellement mon point de vue sur le fait que nous devons absolument garantir le système de retraite par répartition aux générations futures. Or, le COR a indiqué que le système est durablement et très rapidement déficitaire. Nous débattons des propositions de recettes que vous avez présentées, mais le but de cette réforme est d'atteindre un niveau d'équilibre. En outre, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) doit financer des déficits importants dans un contexte de hausse des taux d'intérêt.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Vous conviendrez que la question du covid-19 n'avait pas de rapport avec le sujet.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Nous étions d'accord pour dire que des PLFRSS auraient dû être présentés, afin d'en débattre.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – S'agissant des TUC, très peu de travailleurs sont déjà partis en retraite. La plupart d'entre eux bénéficieront donc de cette mesure : il s'agit réellement d'une avancée qui permet de rattraper un grand nombre d'injustices, même si le dispositif n'est pas rétroactif.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je souhaite préciser que l'on parle des TUC, mais que d'autres stages en entreprise sont concernés : les jeunes volontaires, les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) et les programmes d'insertion locale. Tous ces statuts se sont échelonnés des années 1975 aux années 1990, les TUC ayant été les premiers avec 1,7 million de personnes concernées, contre 1,15 million pour les autres stages. Il s'agit donc d'une amélioration pour toutes ces personnes. Nous proposons de tenir compte de ces périodes dans le cadre de la durée d'assurance *via* un décret en Conseil d'État, avec une imputation au budget de l'État.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Je souhaite apporter des compléments de réponses aux questions de Raymonde Poncet Monge et Cathy Apourceau-Poly : la durée de cotisation de 43 ans est déjà inscrite, la réforme entraîne seulement une accélération. Le départ moyen en retraite se situe déjà à 63 ans. Avec l'application de la réforme Touraine, nous arrivons progressivement à 64 ans : il est certain que cette réforme nous amènera tous à travailler davantage, mais pas deux années de plus comme cela a été dit.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Néanmoins on interdit l'arbitrage.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – C'est vrai.

**Mme Monique Lubin.** – Il reviendra toujours aux mêmes personnes de travailler davantage.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Tout le monde travaillera plus longtemps. Reporter l'âge permet d'éviter d'avoir des retraités pauvres.

Les 1 200 euros pour une carrière complète au Smic concerneront 125 000 personnes sur 1,8 million de petites retraites comptabilisées. Ces personnes bénéficieront bien d'un Mico majoré, soit 75 euros auxquels s'ajoutent 25 euros, qui leur permettront d'augmenter leur retraite de 100 euros.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Ils auront donc 100 euros de plus, mais pas 1 200 euros.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Les 100 euros supplémentaires permettront d'arriver à 1 200 euros.

En ce qui concerne le contrat de fin de carrière, l'employeur n'a effectivement pas le droit de demander à un salarié de quitter son entreprise. La démarche de ce CDI est la même que celle des CDI de chantier : lorsque l'on construit une autoroute, il est bien difficile de fixer une date de fin. Le contrat de fin de carrière fait donc l'objet d'une négociation entre l'employeur et le salarié, notamment au regard de l'âge d'atteinte du taux plein pour le salarié et éventuellement en fonction de l'âge de l'annulation de la décote. Le but est d'arriver à un contrat différent, négocié pour adapter le travail, qui ne sera ni un CDI classique ni un CDD qui serait pénalisant pour l'employeur. Ce CDI senior bénéficie également d'une exonération de cotisations familiales, mais pas de cotisations chômage, car une telle exonération, même si elle est logique, ne permettrait pas de rester dans le cadre du PLFSS. Une loi Travail, qui interviendra peut-être après cette réforme, devrait permettre de retravailler sur cette question avec les partenaires sociaux. Toutefois, il nous faut lancer dès aujourd'hui cette possibilité d'embauche des seniors. Je compte sur votre soutien.

**Mme Monique Lubin.** – Je suis d'accord avec ce contrat, mais pas avec les exonérations.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Il s'agit d'un premier pas.

Par ailleurs, nous avons été animés avec Élisabeth Doineau dans le cadre de nos propositions, notamment en ce qui concerne l'emploi des seniors et les carrières des mères de famille, par la volonté de proposer des mesures qui font défaut. Cette loi est certes insuffisante, mais nous pensons qu'il faut la voter pour assurer notre système de retraite, en l'améliorant au travers d'amendements.

Quant à la Cades, rappelons qu'il lui en reste encore 43 milliards d'euros à amortir au titre de l'assurance vieillesse si j'en crois les informations qui nous ont été transmises.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement de coordination n° 2107 est adopté.*

##### *Article 1<sup>er</sup> bis*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je propose de supprimer l'article 1<sup>er</sup> bis, qui demande au Gouvernement le dépôt d'un rapport sur l'établissement d'un système universel de retraite. Nous aurons sans doute d'autres propositions plus intéressantes à adopter.

*L'amendement n° 2108 est adopté.*

##### *Article 2*

*L'amendement n° 2109 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2110 précise les modalités techniques d'entrée en vigueur du présent article à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2023 pour les entreprises d'au moins 1 000 salariés.

*L'amendement n° 2110 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2111 prévoit de supprimer la demande faite au Gouvernement de remettre chaque année au Parlement un « point d'étape » sur l'application du présent article.

*L'amendement n° 2111 est adopté.*

##### *Après l'article 2*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2112 concerne le CDI seniors qui vient d'être débattu.

*L'amendement n° 2112 est adopté.*



**Article 2 bis**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2113 porte sur les taux d'indemnité des contributions que nous avons harmonisés à 30 %. Nous proposons d'harmoniser également le délai, soit une entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

*L'amendement n° 2113 est adopté.*

**Article 2 ter**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2114 traite d'un arrêté qui « prévoit que les modalités de calcul du taux de cotisation permettent la mutualisation entre les entreprises des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps, dans l'objectif de favoriser l'emploi des salariés âgés ». Le but est de lever les éventuelles réticences d'un employeur qui ne souhaiterait pas embaucher une personne qui aurait connu une certaine usure professionnelle et serait donc plus à risque dans le cadre de maladies professionnelles ou d'accidents. Cet amendement prévoit que la mutualisation du coût des maladies professionnelles concernées soit impérative.

*L'amendement n° 2114 est adopté.*

**Article 3**

*L'amendement rédactionnel n° 2115 est adopté.*

**Article 6**

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'amendement n° 2116 précise que l'État prendra en charge, dans la durée, les surcoûts résultant de la hausse des cotisations patronales CNRACL pour les employeurs publics, en particulier les collectivités territoriales.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Et les hôpitaux ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – L'ensemble des employeurs publics est visé par cet amendement.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il a simplement été précisé « en particulier les collectivités territoriales », mais cette mention peut être supprimée.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Oui. Cette mention avait vocation à souligner que la Haute Assemblée porte une attention particulière aux territoires, mais elle est aussi attachée aux hôpitaux et à l'ensemble des établissements publics. Par conséquent, supprimons les mots « en particulier les collectivités territoriales, ».

*L'amendement n° 2116, ainsi modifié, est adopté.*

**Article 7**

*Les amendements de correction n°s 2117 et 2123 sont adoptés.*

*Les amendements de coordination n°s 2118, 2120 et 2121 sont adoptés.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2119, 2122, 2124 et 2125 sont adoptés.*

### **Article 8**

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 2126 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 2127 modifie les règles de surcote pour maternité, adoption ou éducation des enfants, dans le privé et le public.

*L'amendement n<sup>o</sup> 2127 est adopté.*

*L'amendement de correction n<sup>o</sup> 2128 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2129 et 2130 sont adoptés.*

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 2131 est adopté.*

### **Article 9**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 2132 vise à inclure parmi les facteurs de pénibilité, dans le cadre du C2P, la manipulation d'agents chimiques dangereux, qui peut avoir des répercussions tardives.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Cet amendement m'étonne de votre part, car lorsque je l'avais déposé, vous m'aviez indiqué que c'était trop compliqué à mettre en œuvre.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Cela se fera dans le cadre du Fipu. En outre, nous souhaitons rassembler le plus largement possible.

*L'amendement n<sup>o</sup> 2132 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2133 et 2135 sont adoptés.*

*L'amendement de coordination n<sup>o</sup> 2134 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Le Fipu n'inclut pas certains acteurs importants, comme les caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS). L'amendement n<sup>o</sup> 2136 répare cet oubli.

*L'amendement n<sup>o</sup> 2136 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n<sup>o</sup> 2137 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Au travers de l'amendement n<sup>o</sup> 2138, nous proposons de maintenir à 60 ans l'âge à partir duquel on peut recourir au dispositif de retraite anticipée lorsque l'on souffre d'une incapacité permanente de plus de 20 %, alors que le Gouvernement propose de passer cet âge à 62 ans. Lorsque l'on souffre d'une incapacité permanente comprise entre 10 % et 19 %, il faut y avoir été exposé pendant une certaine durée pour pouvoir recourir à ce dispositif ; le Gouvernement propose de faire passer cette durée de dix-sept à cinq ans. Les règles de recevabilité financière nous empêchent de procéder nous-mêmes à cet ajustement, donc il appartiendra au Gouvernement de le faire.

*L'amendement n° 2138 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 2139 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Le Fipu a vocation à profiter à certains métiers. La liste des métiers concernée ne doit pas être figée. Nous proposons donc, par cet amendement n° 2140, d'imposer une négociation trisannuelle aux partenaires sociaux au sein des branches pour mettre à jour cette liste.

*L'amendement n° 2140 est adopté.*

*Les amendements de coordination n°s 2141 et 2142 sont adoptés.*

*L'amendement rédactionnel n° 2143 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2144 a trait au nouveau dispositif de reconversion professionnelle des salariés exposés à certains facteurs de risque. Nous souhaitons que ce dispositif soit utilisé dans le cadre d'un congé professionnel rémunéré. En outre, nous souhaitons l'ouvrir aux chômeurs exposés aux mêmes facteurs.

*L'amendement n° 2144 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n°s 2145 et 2147 sont adoptés.*

*L'amendement de coordination n° 2146 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2148 vise à encourager l'utilisation du C2P pour passer à temps partiel si l'on a acquis un certain nombre de points, tout en étant rémunéré au niveau d'un temps plein. Il convient de plafonner le recours au temps partiel avant l'âge de 60 ans, afin de le réserver aux plus de 60 ans. Cette mesure permettra de prendre en compte les phénomènes d'usure en fin de carrière.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Le C2P est plafonné à 80 % pour un départ anticipé. Il ne faudrait pas prélever sur ces points. L'immense majorité des gens veulent partir de manière anticipée.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Le nombre de points n'est plus plafonné !

Le C2P doit prioritairement être consacré à la formation puis, en second lieu, au temps partiel et, en troisième lieu, au départ anticipé. Le but de la loi n'est pas de favoriser le départ en retraite anticipée, il est de maintenir le mieux possible les salariés dans l'emploi. Mais cela ne nuit nullement à la prévention.

*L'amendement n° 2148 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2149 vise à supprimer le suivi médical spécifique pour les salariés exposés à certains risques professionnels. Il faudra inscrire dans la loi, dans le cadre d'un texte sur le travail, les mesures à prendre pour favoriser la santé au travail, mais cela n'a pas sa place dans un PLFRSS.

*L'amendement n° 2149 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2150 et 2152 sont adoptés.*

*Les amendements de cohérence n<sup>os</sup> 2151 et 2153 sont adoptés.*

### **Article 10**

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2154 et 2155 sont adoptés.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2156 vise à garantir que le seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) soit fixé à 100 000 euros au 1<sup>er</sup> septembre 2023.

*L'amendement n° 2156 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> 2157, 2158, 2159 et 2160 sont adoptés.*

### **Après l'article 10**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2161 tend à corriger une anomalie : le taux de majoration de pension de 10 % appliqué aux parents de trois enfants n'était pas appliqué aux professions libérales.

*L'amendement n° 2161 est adopté.*

### **Article 11**

*L'amendement de précision juridique n° 2162 est adopté.*

### **Article 12**

*L'amendement rédactionnel n° 2163 est adopté.*

*Les amendements de précision rédactionnelle n<sup>os</sup> 2164 et 2165 sont adoptés.*

### **Article 13**

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2166 tend à apporter une information supplémentaire sur le cumul emploi-retraite des fonctionnaires à partir de 55 ans.

*L'amendement n° 2166 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 2167 est adopté.*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2168 a trait à la retraite progressive. Actuellement, les salariés du privé peuvent la prendre à 60 ans, mais elle n'est pas ouverte aux fonctionnaires, aux libéraux et aux assurés des régimes spéciaux.

Le Gouvernement propose que la retraite progressive soit élargie à l'ensemble des cotisants, y compris les fonctionnaires, mais à partir de 62 ans, deux ans avant l'âge légal de retraite. Nous préférons maintenir l'âge de 60 ans, mais le Gouvernement s'inquiète des conséquences de ce choix pour la fonction publique.

Nous proposons donc de maintenir l'âge de 60 ans pour tout le monde, mais en imposant une quotité de travail de 80 % et une retraite de 20 % entre 60 et 62 ans. Le Gouvernement n'a pas encore validé ce dispositif.

**M. Martin Lévrier.** – Peut-on choisir n'importe quelle quotité de travail entre 80 % et 100 % ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Non. C'est 80 % de travail et 20 % de retraite. Ensuite, à 62 ans, on peut entrer dans le dispositif commun ouvert à tous, avec une quotité de travail allant de 40 % à 80 %. Il est nécessaire de contingenter avant 62 ans, parce que nous ne savons pas encore que sera le comportement de nos concitoyens.

*L'amendement n° 2168 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels n°s 2169, 2170, 2171, 2173, 2177 et 2182 sont adoptés.*

*Les amendements de coordination n°s 2172, 2174, 2175, 2176, 2179, 2180 et 2181 sont adoptés.*

*L'amendement de correction n° 2178 est adopté.*

### *Après l'article 13*

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – L'amendement n° 2183 est relatif aux pensionnés résidant à l'étranger. Il est actuellement demandé à ces pensionnés de fournir chaque année un certificat d'existence et, pour ce faire, la loi autorise depuis peu le recours à la biométrie. Néanmoins, le décret requis n'a toujours pas été pris. Je propose donc de demander au Gouvernement de prendre ce décret avant le 1<sup>er</sup> septembre prochain.

**Mme Florence Lassarade.** – Comment procède-t-on ?

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Avec des appareils permettant de contrôler l'identité au moyen de photographies, tout en assurant la confidentialité des données.

*L'amendement n° 2183 est adopté.*

### *Article 16*

*L'amendement rédactionnel n° 2184 est adopté.*

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

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La commission se réunira jeudi prochain, à 14 heures, pour examiner les motions sur ce texte.

**TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

Auteur	N°	Objet
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Fermeture des principaux régimes spéciaux de retraite</b>		
Mme DOINEAU	2107	Coordination
<b>Article 1<sup>er bis</sup></b> <b>Rapport sur la mise en œuvre d'un système universel de retraites</b>		
Mme DOINEAU	2108	Suppression de l'article
<b>Article 2</b> <b>Mise en place d'un index senior et négociation en entreprise sur l'emploi des seniors</b>		
M. SAVARY	2109	Rehaussement à 300 salariés du seuil des entreprises concernées par la publication d'indicateurs sur l'emploi des seniors
M. SAVARY	2110	Précision des modalités d'entrée en vigueur pour tenir compte du rehaussement à 300 salariés du seuil des entreprises concernées par la publication d'indicateurs
M. SAVARY	2111	Suppression d'une demande de rapport sur l'application de l'article 2
<b>Article additionnel après l'article 2</b> <b>Contrat de fin de carrière</b>		
M. SAVARY	2112	Création d'un contrat de fin de carrière
<b>Article 2 bis</b> <b>Harmonisation des contributions sur les indemnités versées pour rupture conventionnelle et pour mise à la retraite</b>		
M. SAVARY	2113	Entrée en vigueur au 1 <sup>er</sup> septembre 2023 de l'harmonisation des contributions sociales dues par l'employeur sur les indemnités versées au salarié à l'occasion d'une rupture conventionnelle ou d'une mise à la retraite à l'initiative de l'employeur.
<b>Article 2 ter</b> <b>Mutualisation des charges liées aux maladies professionnelles à effet différé</b>		
M. SAVARY	2114	Mutualisation des coûts liés aux maladies professionnelles dont l'effet est différé dans le temps
<b>Article 3</b> <b>Modifications de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales</b>		
Mme DOINEAU	2115	Rédactionnel
<b>Article 6 Annexe</b>		
Mme DOINEAU	2116	Compensation par l'État de la majoration de cotisation patronale CNRACL aux employeurs publics concernés
<b>Article 7</b> <b>Relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et accélération du calendrier de relèvement de la durée d'assurance</b>		
M. SAVARY	2117	Correction d'une erreur matérielle

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>
<b>M. SAVARY</b>	2118	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2119	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2120	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2121	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2122	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2123	Correction d'une erreur matérielle
<b>M. SAVARY</b>	2124	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2125	Rédactionnel
<b>Article 8</b> <b>Départs anticipés avec un relèvement de l'âge de départ à 64 ans</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2126	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2127	Ouverture de la surcote un an avant l'âge légal pour les assurés justifiant de la durée d'assurance requise et bénéficiant de trimestres de majoration de durée d'assurance pour enfants
<b>M. SAVARY</b>	2128	Correction d'une erreur matérielle
<b>M. SAVARY</b>	2129	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2130	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2131	Coordination
<b>Article 9</b> <b>Prévention et réparation de l'usure professionnelle</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2132	Prise en compte des agents chimiques dangereux
<b>M. SAVARY</b>	2133	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2134	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2135	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2136	Articulation du FIPU avec les acteurs de la prévention des risques professionnels
<b>M. SAVARY</b>	2137	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2138	Maintien à 60 ans de l'âge de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente
<b>M. SAVARY</b>	2139	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2140	Négociation périodique de branche sur les listes de métiers et activités exposés
<b>M. SAVARY</b>	2142	Prise en compte des agents chimiques dangereux
<b>M. SAVARY</b>	2141	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2143	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2144	Encadrement du projet de reconversion professionnelle

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>
<b>M. SAVARY</b>	2145	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2146	Coordination
<b>M. SAVARY</b>	2147	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2148	Plafonnement du recours au C2P pour passer à temps partiel avant le 60e anniversaire
<b>M. SAVARY</b>	2149	Suppression du suivi médical spécifique des salariés exposés aux risques ergonomiques
<b>M. SAVARY</b>	2150	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2151	Prise en compte des agents chimiques dangereux
<b>M. SAVARY</b>	2152	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2153	Prise en compte des agents chimiques dangereux
<b>Article 10</b> <b>Revalorisation des petites pensions et amélioration du recours à l'Aspa</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2154	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2155	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2156	Fixation à 100 000 euros du seuil de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'Aspa
<b>M. SAVARY</b>	2157	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2158	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2159	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2160	Rédactionnel
<b>Article additionnel après l'article 10</b> <b>Extension de la majoration de pension pour enfants aux professionnels libéraux</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2161	Extension aux professionnels libéraux de la majoration de pension pour enfants
<b>Article 11</b> <b>Validation pour la retraite de périodes assimilées pour certains stages de la formation professionnelle</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2162	Amendement de précision juridique
<b>Article 12</b> <b>Création d'une assurance vieillesse pour les aidants</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2163	Rédactionnel
<b>M. SAVARY</b>	2164	Précision rédactionnelle
<b>M. SAVARY</b>	2165	Précision rédactionnelle
<b>Article 13</b> <b>Amélioration des transitions entre l'activité et la retraite</b>		
<b>M. SAVARY</b>	2166	Information des fonctionnaires âgés de 55 ans et plus sur les règles applicables en matière de cumul emploi-retraite



Auteur	N°	Objet
M. SAVARY	2167	Rédactionnel
M. SAVARY	2168	Maintien à 60 ans de l'âge d'éligibilité à la retraite progressive
M. SAVARY	2169	Rédactionnel
M. SAVARY	2170	Rédactionnel
M. SAVARY	2171	Rédactionnel
M. SAVARY	2172	Coordination
M. SAVARY	2173	Rédactionnel
M. SAVARY	2174	Coordination
M. SAVARY	2175	Coordination
M. SAVARY	2176	Coordination
M. SAVARY	2177	Rédactionnel
M. SAVARY	2178	Correction d'une erreur matérielle
M. SAVARY	2179	Coordination
M. SAVARY	2180	Coordination
M. SAVARY	2181	Coordination
M. SAVARY	2182	Rédactionnel
<b>Article additionnel après l'article 13</b>		
M. SAVARY	2183	Recours à la biométrie pour le contrôle de l'existence des bénéficiaires de pensions de retraite françaises résidant à l'étranger
<b>Article 16</b> <b>Objectif de dépenses de la branche AT-MP</b>		
Mme DOINEAU	2184	Rédactionnel

### **Proposition de loi relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail – Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Cathy Apourceau-Poly rapporteure sur la proposition de loi n° 770 (2021-2022) relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail présentée par M. Pascal Savoldelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly et Laurence Cohen et plusieurs de leurs collègues.*

*La réunion est close à 16 h 40.*

**Jeudi 2 mars 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 00.*

**Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 -  
Examen des amendements de séance**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons deux motions déposées sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (PLFRSS).

**EXAMEN DES MOTIONS**

*Question préalable*

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – La motion n° 125 tendant à opposer la question préalable au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a été déposée par le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, pour deux motifs. D’abord, les auteurs de cette motion contestent le choix retenu dans le texte en matière de recettes et de taxation. Or nous pensons que la taxation ne permettra pas de régler le problème de répartition auquel nous sommes confrontés, en raison notamment d’une longévité croissante.

Ensuite, les auteurs mentionnent un « débat tronqué ». Toutefois, plus de cent heures, deux week-ends, onze jours et nuits d’affilée ont été prévus afin de nous permettre de débattre ; nous devrions réussir à traiter vingt articles dans ce temps imparti... C’est pourquoi je suis défavorable à cette motion.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 125 tendant à opposer la question préalable.*

*Exception d’irrecevabilité*

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – La motion n° 162 tendant à opposer l’exception d’irrecevabilité au PLFRSS a été déposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste. Nous reviendrons pendant le débat sur les arguments avancés par les auteurs de cette motion, tant sur le fond que sur la forme. J’ai déjà exprimé les raisons pour lesquelles je suis en désaccord avec l’idée qu’un PLFRSS ne pourrait pas être le vecteur d’une réforme des retraites. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 162 tendant à opposer l’exception d’irrecevabilité.*

**TABLEAU DES AVIS**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Motions</b>			
Mme ASSASSI	162	Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité	<b>Défavorable</b>
Mme PONCET MONGE	125	Motion tendant à opposer la question préalable	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 14 h 10.*

**Vendredi 3 mars 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –  
Examen d'une motion référendaire (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 9 h 20.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –  
Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 16 h 25.*

**Samedi 4 mars 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 00.*

**Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –  
Suite de l'examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 14 h 20.*



## COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 25 janvier 2023**

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

La réunion est ouverte à 9 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**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous sommes réunis afin de poursuivre notre cycle d'auditions consacrées aux menaces que le changement climatique fait peser à la fois sur la gestion et la disponibilité de la ressource en eau dans notre pays. Il s'agit d'un enjeu d'autant plus essentiel qu'une société sans eau n'est pas concevable et que les conditions de vie dans un territoire où l'eau vient à manquer ne peuvent que se dégrader – nous ne le répéterons jamais assez. Cette question vitale mérite que notre commission s'y intéresse au long cours, afin de contribuer au débat public sur la résilience hydrique de nos territoires, en croisant pour cela les approches et les regards, avec l'aide des scientifiques et des experts. Pour y parvenir, nous savons d'ores et déjà que nous devons faire preuve tout à la fois d'ambition, de créativité et de courage.

Ma longue expérience d'élu de terrain m'incline toutefois à envisager ce sujet avec confiance, car je sais que la force des sociétés démocratiques repose dans leur capacité à résoudre collectivement les défis. Les enjeux hydriques sont devant nous et ils seront ardues à résoudre : ne nous voilons pas la face, il nous faudra retrousser les manches. Le bon sens populaire est visionnaire quand il proclame que *« c'est quand le puits est sec que l'eau devient richesse »*. Cet été a démontré toute l'actualité de cette sagesse proverbiale : jamais l'expression d'« or bleu » pour qualifier l'eau n'a été plus pertinente.

Je résume rapidement pour nos invités l'état de nos travaux : notre première table ronde a mis en évidence la complexification croissante de l'exercice des compétences eau et assainissement par les communes et leurs groupements. Le constat a également été tiré que la multiplication des instances chargées de la gestion de l'eau nuisait à la cohérence et à la lisibilité des politiques publiques.

La semaine dernière, notre audition sur l'avenir de l'eau, à la suite d'un échange fructueux avec nos collègues de la délégation sénatoriale à la prospective, a dessiné les grandes lignes de l'avenir hydrique de notre pays et tracé des scénarios d'adaptation à cette nouvelle donne, à travers la sobriété, l'investissement dans les réseaux, la conciliation des usages, le pragmatisme et le dialogue pour mobiliser de la ressource, la repolitisation des instances de l'eau, sans oublier la nécessité de moyens financiers accrus, en particulier au bénéfice des agences de l'eau.

Aujourd'hui, place à l'optimisme : parlons solutions ! La France n'est pas sans atout pour préparer dès aujourd'hui son avenir hydrique. Nous pouvons tout d'abord compter sur les scientifiques : ceux-ci simulent à l'aide de modèles et d'observations de terrain les variations probables de la ressource, dans le temps comme à travers l'espace. Les hydrologues élaborent des scénarios sur la disponibilité en eau et donnent des clefs pour évaluer la pertinence des solutions d'adaptation au changement climatique. Je suspends un instant mon propos pour saluer le travail prospectif réalisé par les scientifiques ; sans eux, le politique serait myope.

Au niveau de l'État, la direction de l'eau et de la biodiversité s'est vu confier la noble et grande mission de concevoir, évaluer et mettre en œuvre les politiques de l'eau. Je connais l'implication de son directeur, que nous avons le plaisir de recevoir à nouveau ce matin, afin de trouver des solutions territorialisées qui tiennent compte des situations propres à chaque bassin et sous-bassin versant. Pour l'assister, il peut s'appuyer sur l'expertise des services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la proximité des services déconcentrés.

Enfin, pour relever les défis hydriques, nous pouvons également compter sur les fleurons de l'école française de l'eau, des entreprises ayant acquis depuis plus d'un siècle un savoir-faire incontestable en matière de distribution de l'eau et de traitement des eaux usées, que de nombreux pays nous envient à l'international. Ces entreprises, par leur activité de recherche et développement ainsi que leur volonté d'efficience et de lutte contre le gaspillage, sont des pourvoyeuses de solutions pertinentes pour le petit cycle de l'eau.

Mais je serais ingrat si j'omettais de saluer l'implication constante des élus locaux, au sein de leur commune ou leur EPCI, en assurant au quotidien, avec leurs services techniques, la gestion de l'eau dans leur territoire, au bénéfice de tous les Français.

Afin que notre échange soit le plus transversal possible et que les différentes facettes de la résilience hydrique puissent être abordées, j'ai jugé bon de convier un représentant de chacune des catégories des acteurs chargés d'imaginer et de mettre en œuvre les solutions d'adaptation à la nouvelle donne aquatique. Nous accueillons ce matin Thierry Caquet, directeur scientifique environnement de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) ; Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité ; et Tristan Mathieu, directeur des affaires publiques, du développement durable et de la RSE de Veolia eau France. Au nom de la commission, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Avant de passer aux échanges avec mes collègues sénateurs, je propose pour amorcer le dialogue que chaque intervenant présente en cinq minutes ses principaux travaux sur le sujet. M. Caquet nous éclairera sur l'état des recherches scientifiques couvrant les pistes d'économie de la ressource les plus fréquemment évoquées – développement de la réutilisation, sobriété des usages, recharge des nappes, amélioration de la connaissance des espèces végétales cultivées et de leurs besoins en eau – et plus généralement sur les apports de la science que vous entrevoyez pour la résilience hydrique des territoires. M. Thibault abordera les évolutions réglementaires pour éviter et se préparer aux conflits d'usage et les solutions portées par la direction de l'eau et de la biodiversité pour favoriser la résilience hydrique territoriale de notre pays. Peut-être aussi pouvez-vous nous en dire un peu plus, sans trahir de secret, sur les annonces qui seront faites demain par le Gouvernement à l'occasion du Carrefour local des gestions de l'eau ? Enfin, M. Mathieu nous présentera l'action de Veolia eau, en particulier les innovations que la R&D ont permis de déployer au profit des

territoires et le progrès technique en matière de gestion du petit cycle de l'eau. Quelles sont, selon vous, les pistes les plus intéressantes à envisager pour favoriser la résilience hydrique en chaque point du territoire ?

Ce cadre étant posé, place aux échanges. Mes collègues sénateurs ne manqueront pas de solliciter l'expertise de chacun, dans le but de verser de l'eau au moulin des bonnes idées !

**M. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement (INRAE).** – En tant que directeur scientifique environnement à l'INRAE, je suis chargé du pilotage scientifique de quatre grands domaines, très interconnectés et qui font écho à vos préoccupations. Le premier est celui de l'adaptation et de l'atténuation face au changement climatique, notamment pour le secteur agricole mais aussi pour les écosystèmes forestiers. Le deuxième concerne les dynamiques propres à la biodiversité puisqu'on ne peut pas imaginer une trajectoire d'adaptation sans intégrer les dimensions de biodiversité. Le troisième a trait à la gestion durable des ressources en eau et du sol. Le quatrième domaine, plus transversal, porte sur l'évaluation et la gestion des risques, notamment liés aux phénomènes naturels mais aussi aux pressions anthropiques.

L'INRAE est né il y a 3 ans, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de la fusion de l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) et de l'IRSTEA (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture). Ce rapprochement a permis de réunir dans un même établissement des compétences permettant d'aborder la question de l'eau sur l'ensemble du cycle, depuis les précipitations tombant à la surface des terres émergées jusqu'aux écoulements vers la mer (appelés souvent « l'eau bleue »), sans oublier « l'eau verte » qui désigne l'eau présente dans les sols, qui peut repartir dans l'atmosphère par le phénomène de l'évapotranspiration. Ce cycle de l'eau, via les plantes qui permettent la photosynthèse et la production de matières vivantes, est au fondement de l'ensemble des écosystèmes naturels.

Dans le contexte de tensions sur les ressources en eau et de possible – voire probable – diminution de ces ressources à des moments critiques de la production alimentaire, l'enjeu principal pour l'INRAE est de mieux comprendre le cycle de l'eau en recourant notamment à des modélisations. Je pourrai à cet égard revenir sur l'exercice *Explore2* mené avec le ministère de la transition écologique et d'autres partenaires qui permet la projection de la disparité territoriale et quantitative des ressources en eau à l'échéance de la moitié du siècle. Ce projet, qui revisite un exercice antérieur, démontre que les ressources en eau issues des écoulements vont *a priori* fortement diminuer dans les années qui viennent.

Il nous faut également reconcevoir l'agriculture et les systèmes agricoles à la fois pour s'adapter aux conditions nouvelles liées au changement climatique et pour contribuer à l'atténuation du changement climatique. Pour réduire les émissions liées aux activités agricoles, l'INRAE s'appuie en grande partie sur les outils et méthodes de l'agroécologie. Le système actuel a largement atteint ses limites, notamment du fait – mais pas uniquement – de la raréfaction des ressources en eau à certaines phases critiques du cycle des plantes. L'objectif est de favoriser l'infiltration de l'eau, de ralentir son cycle pour permettre d'augmenter la réserve utile en eau des sols et de diversifier les productions agricoles à l'échelle des bassins pour mettre en œuvre des systèmes cultureux plus économes en eau. En définitive, ces transformations impliquent de repenser l'ensemble de la chaîne alimentaire puisque l'adaptation de l'agriculture n'est pas qu'une question de production mais concerne bien l'ensemble des chaînes de valeur.

Au travers des outils de l'agroécologie et de la transformation des systèmes de production, nous devons aller vers des pratiques plus économes en intrants et être capables de nous projeter vers un avenir différent. De simples adaptations incrémentales ne suffiront pas. Dans plusieurs régions de France, il faut se préparer à de fortes réductions de la disponibilité en eau. Dès lors, les pratiques agricoles qui sont actuellement majoritaires ne pourront pas perdurer. L'anticipation est le maître mot. C'est ce que l'INRAE met en œuvre avec des acteurs académiques à l'instar du BRGM et du CNRS, avec les acteurs de terrain comme les chambres d'agriculture, les instituts techniques, mais aussi avec les agences de l'eau ou l'Office français de la biodiversité, afin de se projeter à l'échelle des territoires sur ces futurs possibles dans un monde où la ressource en eau est devenue plus rare. Nous collaborons avec ces différents acteurs en soutien aux politiques publiques, pour imaginer notamment les scénarios de partage de l'eau.

On ne peut pas continuer sans changer les pratiques. Les transitions à l'échelle des territoires doivent concerner tout le monde. Il ne faudrait pas imaginer que l'on puisse continuer sans œuvrer à la transition. Celle-ci peut être anticipée collectivement mais, si rien n'est fait, elle peut aussi malheureusement être subie et s'imposer *via* des catastrophes.

**M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).** – Un des premiers défis pour la direction de l'eau et de la biodiversité est de rendre le sujet audible. Nous avons encore du mal à sensibiliser nos concitoyens sur l'importance et les défis qui pèsent sur la gestion de l'eau.

L'été 2022, en raison de la sévérité de la sécheresse, a fait l'effet d'un électrochoc pour un certain nombre de nos concitoyens. Cette crise, que nous n'avons presque jamais connue, ne fait cependant que préfigurer ce que nous connaissons dans le domaine hydrologique d'ici quelques années. Ce que nous avons vécu cet été est ce que nous vivrons de manière récurrente en termes de disponibilité en eau d'ici 15 à 20 ans. L'été 2022 doit donc constituer une alerte qu'il faut prendre au sérieux et le signal que nous devons commencer à nous adapter. Notez que je parle d'adaptation et non plus d'atténuation. Nous n'avons en effet pas réussi collectivement, au niveau mondial, à prendre les mesures et les décisions qu'il fallait pour empêcher le changement climatique. Le changement climatique, qui a des incidences immédiates sur l'eau, est à l'œuvre ici et maintenant et non pas à l'autre bout du monde dans 50 ans.

Les réseaux d'eau de 700 communes, sur les 35 000 que compte la France, n'ont pas été en mesure de distribuer de façon permanente de l'eau à leurs abonnés cet été. Cela nous a rappelé que l'eau n'est pas infinie et que la gestion estivale de l'eau n'est pas uniquement un sujet agricole, mais bien un enjeu pour l'ensemble des usages. Il faut reprendre conscience de la finitude de cette ressource et de la nécessité de la partager. L'objectif ne saurait être de partager l'eau qui n'existe pas mais de partager celle qui existe. Le fait que 700 communes aient été en rupture d'eau cet été ne signifie cependant pas qu'il y ait eu 700 communes sans eau au robinet. Grâce à l'organisation des opérateurs et à l'implication des communes, il a été possible de remplir par camions les châteaux d'eau et de permettre la distribution d'eau. Je note, au passage, que l'on constate une corrélation très forte entre la carte de ces 700 communes et celle des communes n'ayant pas délégué la compétence à une intercommunalité. Quand les travaux d'interconnexion, de sécurisation ou de fiabilisation n'ont pas été réalisés, les communes sont en effet plus dépourvues pour réagir. Le transfert de la compétence eau et assainissement à l'EPCI à fiscalité propre est un moyen d'accroître la résilience territoriale.



Je tiens également à souligner que notre système a tenu bon cet été. Si cette crise s'était déroulée il y a dix ans, je ne suis pas certain que nous aurions rencontré le même succès. Nous avons en effet anticipé la gestion de crise, via le partage dès le mois de mai-juin des cartes d'anticipation. Des arrêtés préfectoraux cadre pour anticiper la sécheresse ont été préparés en amont. Le système n'était pas parfait mais il a tenu bon. En revanche, nous devons être vigilants face à un possible « syndrome nucléaire », qui reviendrait à être excessivement confiants. Des investissements énormes ont été réalisés en faveur de l'eau potable après-guerre et jusque dans les années 1980 ainsi que sur l'assainissement jusque dans les années 2000. Nous disposons d'un patrimoine exceptionnel mais nous ne l'entretiens pas assez. Une sorte de tyrannie du prix de l'eau s'exerce : un élu est mieux considéré s'il délivre un service minimaliste avec un prix de l'eau faible plutôt qu'un vrai service avec un prix de l'eau un peu plus élevé. Cette logique nous conduit à sous-investir et à sous-entretenir le patrimoine. Comme pour le parc nucléaire, ces sous-investissements ne sont pas visibles immédiatement, ce qui conduit à retarder la prise de décisions. Le risque d'un effondrement du système à terme est réel. Pour éviter ce risque, il faut investir davantage dans l'entretien de notre patrimoine.

Pour prendre les bonnes décisions et pouvoir investir à bon escient, il faut avant tout accroître nos connaissances sur le partage de l'eau, mieux connaître les réseaux et mieux détecter les fuites. D'importants efforts de connaissances ont été mis en œuvre notamment grâce à Explore 2070, Explore2, ou encore grâce aux rapports du GIEC. Il nous faut également mener un travail de planification dans le domaine de l'eau. Nous avons dans ce domaine une longue histoire. Tous les bassins ont conçu des plans d'adaptation au changement climatique. Pour chaque grand bassin versant existe un SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau), porté par les agences de l'eau. Tous les six ans nous évaluons la quantité tout comme la qualité de l'eau et nous nous fixons des objectifs pour les six années suivantes. Les SDAGE sont des outils incontournables pour fixer les objectifs par bassin et déterminer les moyens pour les atteindre. Par ailleurs, la Première ministre a lancé récemment les chantiers de la planification écologique, dont le premier volet concerne l'eau. Une très large concertation s'est organisée durant les quatre derniers mois au sein du comité national de l'eau et dans les comités de bassin. Des réunions de restitution se sont tenues, au cours desquelles de nombreuses propositions ont été formulées, dans un grand nombre de domaines. Nous avons du travail pour mettre en œuvre toutes ces dispositions.

Je souhaite rappeler que l'eau est un sujet territorial et non national. Il faut donc se garder des fausses bonnes solutions, comme celles du recours systématique au stockage. Des parties du territoire auront moins d'eau en été et en hiver quand d'autres en auront trop en hiver et à peu près ce qu'il faut en été. L'eau du nord de la France ne peut être utilisée pour alimenter le sud de la France, et inversement. Il faut s'organiser au niveau territorial. Au ministère de la transition écologique, nous répétons qu'à un territoire donné correspond une gouvernance qui lui est propre. Cette gouvernance est par ailleurs transversale : il n'y a pas une eau agricole, une eau pour l'eau potable, une eau pour l'industrie, une eau pour l'énergie. Il y a une seule ressource en eau. Certaines parties de l'année, la somme des besoins exprimés est supérieure à l'eau réellement disponible. Chaque territoire doit s'organiser pour déterminer les choix à réaliser pour mener à bien les chantiers qu'il souhaite engager. Les élus ont un rôle essentiel à jouer pour organiser ce partage de l'eau.

Le sujet de l'eau est donc un sujet territorial, transversal et qui nécessite une gouvernance par territoire. J'insiste sur le fait qu'il faut répartir l'eau qui existe. Un de nos problèmes aujourd'hui dans la gestion de l'eau est qu'on fantasme encore sur les autorisations théoriques données il y a 20 ans. Nous sommes conduits à gérer l'eau sous l'effet des crises.

Des autorisations théoriques d'eau sont délivrées et on les adapte ensuite en fonction de l'ampleur des crises. Or, pour s'organiser et s'adapter, les acteurs ont besoin de lisibilité et de visibilité sur la quantité d'eau utilisable. Avec le système de gestion structurelle de l'eau, l'objectif est de garantir de l'eau 8 années sur 10, avec une gestion en période de crise 2 années sur 10. Ce n'est néanmoins plus le cas aujourd'hui : pour la moitié des départements français, les arrêtés sécheresse sont pris 10 années sur 10. Par facilité et absence d'anticipation, plus d'autorisations sont autorisées que les ressources effectivement mobilisables.

S'agissant du modèle économique, se reposer sur les investissements d'autrui pour bénéficier de l'eau gratuitement n'est pas une solution durable. Si l'eau est gratuite, le service pour la potabiliser, la distribuer et la rendre disponible à tout moment est payant. Il faut assumer collectivement que des coûts sont inhérents à certains usages de l'eau en certains endroits, et que des décisions politiques doivent être prises pour répartir ces coûts entre l'État, les collectivités et les activités économiques du territoire.

Il ne faut pas opposer création de la ressource en eau et économies de cette même ressource. Des économies seront nécessaires, dans la mesure où il n'y a pas assez d'eau par rapport à l'ensemble des usages. Il faut donc que l'eau soit exploitée de la façon la plus efficiente possible. Nous ne pouvons pas la gaspiller, quel que soit l'usage. Dans tous nos modèles et pour toutes nos utilisations de l'eau, nous devons tendre vers la plus grande efficacité possible.

Enfin, nous devons utiliser les solutions fondées sur la nature, alors que nous avons longtemps pensé que nous pouvions nous en exonérer. En cas de manque d'eau, les retenues étaient la solution. Pour éviter les inondations, il fallait construire des barrages ou des digues. Pour les sols trop pauvres, recourir aux engrais. En réalité, la nature se rappelle régulièrement à notre bon souvenir. Vivre contre ou aux dépens de la nature ne saurait fonder un système durable. Nous devons réapprendre à vivre avec elle. Nous devons mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes afin de les utiliser de manière optimale pour nos productions. Dans le domaine de l'eau, rectifier les rivières, drainer, accélérer les flux pour hâter le retour à la mer ne sont pas des solutions pérennes. Il faut plutôt retenir l'eau et faciliter les infiltrations dans les sols *via* des infrastructures agro écologiques comme les haies, les bandes enherbées, les méandres des rivières, les zones humides... L'objectif consiste à stocker l'eau en hiver afin de la restituer quand il y en a moins. Si nous voulons des plantes et des végétaux qui poussent en été, nous avons intérêt à stocker l'eau en hiver. La meilleure bassine est celle qui est sous nos pieds, là où l'eau ne s'évapore pas et se restitue progressivement. Nous devons réapprendre que les écosystèmes fonctionnels sont résilients et permettent de nous adapter. Vivre avec la nature est une partie de la solution si l'on veut s'adapter à l'évolution de nos climats.

**M. Tristan Mathieu, directeur des affaires publiques, du développement durable et de la RSE (Veolia eau France).** – Je suis accompagné d'Anne du Crest, directrice des opérations de Véolia Eau France qui pourra vous donner des retours de terrain de ce que nous avons vécu cet été. Veolia France distribue l'eau pour un Français sur trois, emploie 15 000 salariés sur le territoire et gère plusieurs milliers d'usines de traitement d'eau.

Je partage le diagnostic et les solutions avancées par mes deux prédécesseurs. L'été 2022 a en effet été très difficile en matière de gestion de la ressource en eau et annonce les suivants. Selon les experts, d'ici une vingtaine d'années, les conditions de l'été 2022 seront les normales saisonnières d'un été sur trois en France. Pour renforcer la conscience du

public, il faut sensibiliser les Français au fait que le territoire métropolitain évolue vers des températures et un climat semi-arides. Nos voisins européens, comme l'Espagne et dans une moindre mesure l'Italie, ont vécu cette situation quelques années avant nous.

Nous sommes bien face à une nouvelle donne. La prise de conscience des citoyens est en train de s'opérer. Il y a vingt ans, environ un tiers des Français craignait un manque d'eau dans sa région ; aujourd'hui ils sont deux tiers à le craindre. C'est une source de satisfaction pour Veolia de constater que le premier plan en matière de planification écologique concerne l'eau. Nous sommes impatients d'en découvrir les mesures. Notre conviction est qu'il faut réinvestir pour les services publics d'eau et d'assainissement, ce qui a insuffisamment été fait par le passé. Le critère d'alerte porte sur le taux de renouvellement des canalisations : 0,7 % des canalisations sont renouvelées chaque année, ce qui équivaut à une durée de vie théorique des canalisations de 150 ans... La réponse face à ce sous-investissement doit être ciblée. Olivier Thibault a raison de souligner qu'il s'agit de sujets locaux et temporels. La saisonnalité n'est pas assez prise en compte dans les lois. Ainsi, l'interdiction d'instaurer des tarifications dégressives pour l'eau ne dit rien de la temporalité : il y a parfois trop d'eau et parfois pas assez.

Il faut aider les collectivités à investir. Il existe en effet une forme de tyrannie du prix de l'eau, qu'il faut réussir à dépasser. Ces évolutions doivent notamment reposer sur davantage de programmations publiques locales. Nous subissons aujourd'hui les effets du retrait des directions départementales de l'agriculture (DDA), des directions départementales de l'équipement (DDE) et plus généralement de l'ingénierie publique. Les collectivités sont moins accompagnées qu'auparavant dans la mise en œuvre de leurs investissements.

Enfin, il faut développer la culture de la responsabilité. Face à une ressource limitée, chaque acteur qui prélève de l'eau doit être sensibilisé. Des engagements doivent être pris par le monde agricole pour mieux comptabiliser l'eau prélevée, pour faire évoluer les procédures de cultures, pour améliorer l'irrigation et pour renforcer la sobriété... Le monde industriel doit aussi être mis à contribution. Beaucoup d'acteurs économiques, notamment dans le domaine du golf, du kayak ou du tourisme, nous ont contactés après l'été en s'interrogeant sur la pérennité de leurs activités. Nous devons également limiter les pertes en eau. En France, 1 litre sur 5 d'eau potable n'est pas distribué à cause des fuites de canalisations. Ce n'est certes pas un mauvais rendement comparé à nos voisins européens. Mais nous pouvons faire beaucoup mieux ; dans certaines zones, des taux de fuites de l'ordre de 50 % sont constatés.

**Mme Anne du Crest, directrice des opérations (Veolia Eau France).** – Je dirai quelques mots sur l'été que nous avons vécu et sur les solutions technologiques que nous élaborons avec nos collectivités clientes.

Cet été 2022 a été très différent des précédents, ce qui suscite pour Veolia une vraie inquiétude pour l'avenir. Nos équipes ont été très mobilisées par les crises ; nous avons été amenés à mutualiser des supports entre équipes régionales. Outre les enjeux de disponibilité de la ressource et de risque de rupture d'eau, les incendies ont conduit à restreindre l'accès à l'eau. Par ailleurs, nous évaluons la quantité d'eau, mais aussi sa qualité. Lorsque les débits des fleuves baissent, les polluants sont plus concentrés et par conséquent plus difficiles à traiter. Lorsque la température de la ressource augmente, les polluants sont également plus difficiles à traiter et nous avons besoin d'y mettre plus de réactifs.

Parmi le panel des solutions, les interconnexions permettent de venir en aide à un territoire grâce aux ressources d'un autre. Il faut aussi travailler sur le rendement des réseaux. Aujourd'hui, la moyenne du rendement des réseaux est autour de 79 à 80 % au niveau national. Dans les services gérés par Veolia eau France, le rendement atteint 82 %. Ces 3 points de différence représentent 150 millions de mètres cubes chaque année, ce qui n'est pas négligeable. Nous n'arriverons jamais à 100 % mais il est possible d'atteindre plus de 80 % en mobilisant la technologie, avec des solutions digitales qui permettent d'identifier en temps réel les zones où des fuites sont à réparer. Nous mobilisons également d'autres technologies, notamment la recherche de fuites par satellites. Nous avons aussi recours aux capacités des chiens pour repérer des fuites dans certaines situations.

Nous visons également à la sobriété des usagers. 3,8 millions de compteurs sont télé- ou radio-relevés par Veolia eau France. Cela permet aux ménages de suivre leurs consommations et de détecter les fuites. L'année dernière, 72 000 fuites ont été signalées chez des usagers, ce qui a permis d'économiser 4 millions de mètres cubes. Les solutions que nous mettons en œuvre mobilisent à la fois les usagers et la technologie.

Nous cherchons aussi des ressources alternatives. Nous avons lancé l'année dernière un grand plan sur la réutilisation des eaux usées, pour une centaine de sites. Grâce à ce plan, nous espérons économiser près de 3 millions de mètres cubes d'eau. Il faudrait aller encore plus loin dans ce domaine. L'Espagne est aujourd'hui à près de 15 % de réutilisation des eaux usées traitées. Or, le climat de l'Espagne sera le climat de la France demain. Nous investissons en faveur de solutions de réutilisation des eaux usées : nos exploitants et nos ingénieurs s'y forment, nos chercheurs y travaillent.

S'agissant des solutions fondées sur la nature, nous bénéficions des expériences des autres pays. Il faut bien sûr faire de la nature notre alliée et ne pas se reposer uniquement sur la technologie.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Cette table ronde sur la résilience hydrique est parfaitement dans l'actualité puisque le ministre Béchu devrait présenter aujourd'hui le plan de sobriété du Gouvernement. Le GIEC a par ailleurs récemment présenté ses prévisions sur la baisse des cours d'eau entre 10 à 40 % d'ici 2050. Beaucoup de vos propos recourent les recommandations régulières de notre commission sur la nécessité d'investir davantage dans les réseaux et d'assurer un véritable accompagnement des collectivités locales.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, j'avais interrogé le ministre sur l'opportunité d'une nouvelle loi sur l'eau. Le ministre m'avait alors répondu que ce n'était pas envisagé. Cependant, un débat législatif serait un bon moyen pour politiser le sujet de l'eau. Quelle est votre position sur le sujet ? Par ailleurs, le Sénat vient de lancer les états généraux de la simplification. Dans la nébuleuse administrative de l'eau, il est tout particulièrement nécessaire d'opérer des simplifications. Quelles peuvent être vos propositions sur le sujet ?

Quels sont les travaux menés par Veolia en matière de recherche et de développement pour améliorer le rendement et l'efficacité des réseaux ? Qu'en est-il s'agissant notamment des nouvelles technologies et du pilotage informatisé ? Nous souhaiterions avoir des informations optimistes sur ces questions ! Quels efforts sont envisagés pour réduire les sources de pollution, notamment les microplastiques et les résidus médicamenteux, qui inquiètent beaucoup nos concitoyens ? Comment avancer sur le sujet de la réutilisation des eaux usées ?

Enfin, je voudrais aborder avec M. Thibault l'enjeu de la continuité écologique. Quelle est votre perception du sujet depuis l'adoption de l'article 49 de la loi « climat et résilience » d'août 2021, dans un contexte où la France cherche à densifier le déploiement des énergies renouvelables ? De votre position nationale, comment avez-vous vu évoluer le dialogue entre l'administration et les propriétaires d'ouvrages hydrauliques ? Je suppose que des difficultés subsistent... Des études plus approfondies sur les incidences des ouvrages hydroélectriques ont-elles été lancées, comme le recommandait un rapport du Sénat de mars 2021 ? Un médiateur de l'hydroélectricité a été nommé le 9 décembre dernier pour la région Occitanie pour aplanir les désaccords et les difficultés concernant les projets d'installations hydroélectriques. Jugez-vous que ce type de solution soit utile, sachant que la commission mixte paritaire sur le projet de la loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a prévu l'extension des compétences du médiateur de l'hydroélectricité au niveau national ?

**M. Stéphane Demilly.** – Je voudrais évoquer les agriculteurs, garants de notre souveraineté alimentaire, qui sont en première ligne face aux pénuries d'eau. Les projections climatiques semblent montrer qu'à terme, sur l'ensemble du territoire, la diminution des cours d'eau sera de 10 à 40 % pour une majorité de bassins. Les conclusions du Varenne agricole de l'eau de 2022 ont d'ailleurs mis l'accent sur l'urgence d'agir en identifiant l'ensemble des leviers, dont la création de nouvelles réserves de récupération des eaux pluviales. On évoque aussi d'autres pistes comme la réutilisation des eaux usées. Que pensez-vous de cette idée ? D'une façon plus générale, quelles sont les mesures que vous envisagez pour mieux inclure les acteurs du monde agricole dans la gestion de la ressource en eau ?

**M. Bruno Rojouan.** – Je voudrais aborder l'enjeu du prix du mètre cube d'eau. Après des tarifs relativement stables ces dernières années, l'eau fait face à une envolée des prix, comme d'ailleurs l'ensemble des autres ressources. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, de nombreuses collectivités et syndicats ont été obligés de voter des hausses de tarifs de l'eau, parfois très élevés. Cette hausse est souvent expliquée par la mise en œuvre de procédés énergivores dans la partie mécanique, par exemple le pompage de l'eau ou son acheminement, et l'usage de produits de traitement dont le coût a augmenté du fait de la hausse du prix du pétrole.

Les augmentations annoncées par les collectivités locales vont de 6 à 12 % par rapport au prix de référence. Globalement, une famille moyenne en France connaît une augmentation du coût annuel de l'eau potable de 40 à 60 euros. Quelle vision prospective avez-vous sur l'augmentation du mètre cube d'eau en France ? Peut-on arriver d'ici 5 à 10 ans à une explosion du prix du mètre cube d'eau ? En 2018, le prix moyen en France du mètre cube d'eau était de 4,08 euros. Quel était ce prix moyen en 2022 ?

**M. Éric Gold.** – Je parlerai rendement des réseaux et échelle territoriale. On assiste chaque année en période estivale, comme vous l'avez rappelé, à de nombreux problèmes d'alimentation en eau potable. Des rotations de camions citernes doivent alors être mises en place, ce qui conduit les communes à régler des factures importantes. Les différents modes de gestion ont engendré des investissements plus ou moins prononcés. Aujourd'hui, beaucoup de collectivités font le choix de syndicats d'alimentation en eau potable au niveau départemental, ce qui permet d'interconnecter les réseaux et de bénéficier d'une eau de qualité et en quantité disponible partout. Pour certains, cette solidarité est mal vécue, du fait d'un sentiment diffus que les meilleurs élèves paient pour ceux qui n'ont jamais investi dans leurs réseaux. Selon vous, quel est l'échelon territorial le plus adapté à une gestion publique de l'eau ? Du moins, y a-t-il des niveaux à éviter pour que les investissements soient garantis avec un rendement optimal des réseaux ?

**Mme Évelyne Perrot.** – Les retenues d'eau douce – les bassines – sont à chaque mise en place l'objet de conflits entre les habitants, les agriculteurs, les pêcheurs, les chasseurs... Mon département de l'Aube compte 5 000 hectares de réservoirs d'eau douce, abritant une très grande biodiversité. Il existe de nombreux territoires en France qui, comme dans l'Aube, ne demandent qu'à servir d'exemple. Pourquoi l'État ne se sert-il pas plus de ce qu'il possède pour démontrer qu'une retenue d'eau deviendra avec le temps une superbe réserve d'eau mais aussi de biodiversité, et éviter ainsi les conflits qui ralentissent le développement des territoires ?

Le drainage des prairies pour en faire des terres céréalières est catastrophique. Cela est dommageable pour les plantes, mais aussi pour le bâti puisque les prairies entourant les villages servaient de tampons, évitant ainsi des dérangements importants dans ce secteur.

Dans l'Aube, un syndicat d'eau a été créé en 1943 par des élus précurseurs. Je tiens à souligner que nous disposons d'une gestion des réseaux et de distribution d'eau de bonne qualité.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Ce jeudi, à Jarnac en Charente, a été présentée la stratégie de résilience à l'horizon 2050 par l'établissement public territorial du bassin du fleuve Charente. Le territoire s'organise donc pour s'adapter au changement climatique et définir une stratégie de long terme. Avez-vous eu connaissance de cette étude globale, qui fourmille de propositions d'adaptation ? Je tiens à saluer cette démarche prospective et participative qui redonne à l'eau son caractère essentiel et son appartenance au patrimoine commun de la Nation. Je suis très attachée à cette notion, qui est définie dans le code de l'environnement, car elle permet de garantir la maîtrise publique de la gestion de l'eau. À l'heure où nous connaissons des tensions sans précédent sur cette ressource, il est impérieux de refonder nos usages, de l'incitation à l'aménagement du territoire.

Le sujet du zéro artificialisation nette (ZAN) est étroitement lié à celui de l'eau, s'agissant de l'infiltration, de l'adéquation des besoins et des ressources ou encore de la préservation des continuités écologiques. Quel est votre point de vue sur l'articulation entre le ZAN et la gestion de l'eau ? Ce changement de paradigme doit être entendu par l'ensemble des usagers et des décideurs. Comme nos collègues de la délégation à la prospective, je suis d'avis de repolitiser l'eau en redonnant aux élus la capacité technique d'arbitrer les choix stratégiques sur la répartition des usages de la ressource en eau. À propos des usages agricoles, si nous voulons éviter les conflits à venir, je suis favorable au développement d'un organisme unique de gestion collective, chargé de la gestion et de la répartition des volumes d'eau prélevés à usage agricole sur un territoire déterminé. Ainsi, l'accès à l'eau serait recentré dans une instance décisionnelle unique, ce qui aurait l'avantage de replacer au centre de la ressource un acteur public et de faciliter une vraie transition agroécologique indispensable à une gestion plus économe ainsi qu'à une meilleure qualité de l'eau.

S'agissant de la transition agricole, comment envisagez-vous l'outil des paiements pour services environnementaux, dont quelques agences de l'eau se sont saisies pour accompagner le monde agricole dans un cercle vertueux de bonnes pratiques ? Que pensez-vous de la démarche initiée par la métropole de Montpellier visant à mettre en place une tarification incitative de l'eau ? Le système entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier dernier consiste à distribuer gratuitement les 15 premiers mètres cubes d'eau potable, le prix augmentant ensuite en fonction de la consommation. L'idée est de récompenser les familles les plus économes et de sanctionner celles qui sont les plus grosses consommatrices. Considérez-vous que cette innovation puisse être reproduite dans d'autres territoires ?

Enfin, que pensez-vous de la proposition de donner une personnalité juridique à des cours d'eau ?

**M. Olivier Thibault.** – S'agissant de la possibilité d'une loi sur l'eau, mon ministre a par nature raison ! Il y aura des sujets législatifs mais le choix d'une loi spécifique est une décision politique. En tant que parlementaires, vous serez amenés à débattre de l'eau à l'occasion de la loi de finances (dispositions fiscales, plafond, redevances...). Comme le ministre l'a rappelé, il faut agir tout de suite et ne pas attendre. Lancer un grand débat préalable à une future loi sur l'eau dans deux à trois ans conduirait à nous ralentir. Le choix du ministre est celui de l'action immédiate. Beaucoup de choses peuvent se faire avec le cadre législatif actuel, en simplifiant le cadre réglementaire pour libérer les territoires.

S'agissant de la continuité écologique, il s'agit d'un sujet difficile puisqu'il faut concilier des usages qu'on oppose souvent, alors qu'ils sont liés. Il ne faut pas opposer patrimoine et biodiversité. Je rappelle que la France est un grand pays hydroélectrique. Partout où nous pouvions faire de grands barrages rentables, les installations ont été réalisées. Il ne s'agit pas aujourd'hui de les détruire, mais plutôt de les optimiser. En renouvelant le matériel, on peut gagner de la puissance. Néanmoins, il faut veiller à ce que le gain de quelques kilowatts ne conduise pas à détruire des réservoirs biologiques. Il faut sur ce sujet produire des évaluations coûts-bénéfices. Les cours d'eau classés représentent 7 % du territoire et nous essayons de sauvegarder la continuité écologique pour ces territoires.

Nous n'avons pas encore trouvé les moyens pour assurer une politique apaisée en matière de continuité écologique. Le médiateur récemment institué permettra d'apporter des réponses en rassemblant les acteurs concernés pour trouver des voies de conciliation. La généralisation du médiateur de l'hydroélectricité est à encourager. Par ailleurs, il est indispensable de garantir la visibilité des contraintes. S'il y a visibilité, les contraintes peuvent être intégrées dans les modèles économiques des acteurs, ce qui leur permettra d'investir.

S'agissant de l'agriculture, il faut aussi concilier les usages. L'agriculture est essentielle, y compris pour la biodiversité. Il faut encourager une agriculture compatible avec les enjeux environnementaux des territoires. On ne peut pas développer n'importe quelle agriculture n'importe où. Ainsi, l'agriculture présente dans les périmètres de captage d'eau potable doit veiller à ne pas polluer l'eau en amont, pour éviter de devoir investir en aval pour la traiter. Cela ne signifie pas interdire l'agriculture dans les zones de captage mais implique d'y installer une agriculture avec moins d'intrants, moins d'élevage intensif, davantage de haies et de prairies... L'enjeu est de développer des outils d'accompagnement de l'agriculture pour lui permettre d'être compatible avec les enjeux propres au territoire en question.

Je crois beaucoup au paiement pour services environnementaux. Avec le deuxième pilier de la PAC, des indemnités sont prévues pour pertes de rendement. Le paiement pour services environnementaux est un dispositif complémentaire, qui devrait être davantage développé. Des actions bénéfiques pour l'environnement sont alors rémunérées explicitement. J'ai personnellement participé à la première notification de paiements pour services environnementaux quand j'étais directeur de l'agence de l'eau Artois-Picardie. On me disait à l'époque que cela n'intéresserait jamais les agriculteurs car cela reviendrait à en faire « des jardiniers du paysage ». Contre toute attente, cela a très bien fonctionné. Cela permet en outre de rendre compétitifs certains usages qui, sans cela, disparaîtraient.

La France est mauvais élève s'agissant de la réutilisation des eaux usées. Il faut cependant rester prudent sur les comparaisons internationales. Certes, l'Espagne affiche un

taux de 18 %. Mais en France, nous faisons en réalité de la réutilisation cachée. Les débits des cours d'eau en été sont en beaucoup d'endroits alimentés à 40 %, voire 50 %, par l'eau des stations d'épuration. Les agriculteurs pompent l'eau dans ces rivières et utilisent donc indirectement l'eau des stations d'épuration. Cela étant précisé, il faut reconnaître que nous sommes à moins de 1 % d'eaux usées réutilisées. Il faut donc changer de braquet. Il y a un enjeu sanitaire fort. On a pris l'habitude en France de ne pas se poser de questions s'agissant de l'eau, celle-ci devant nécessairement être potable. Des collectivités ne peuvent ainsi pas arroser leur pelouse de football avec des eaux usées en raison du risque de maladie si un enfant léchait la pelouse. Face à ces raisonnements, il faut expliquer que toute l'eau n'a pas forcément vocation à être potable. L'arrosage des espaces verts, des pelouses, des jardins municipaux doit pouvoir se faire grâce aux eaux usées. Il ne faut pas non plus négliger l'aspect économique du sujet : l'eau usée est par endroit trop chère. De l'eau usée retraitée est bien plus chère que l'eau gratuite de la rivière à proximité. Il faut accepter de payer au juste prix l'eau que l'on utilise.

Je considère que l'eau n'est pas aujourd'hui payée à son juste prix. Si l'on est rationnel et que l'on veut répondre dans la durée aux enjeux, il faudra augmenter un peu le prix de l'eau. Cette augmentation n'a pas pour objectif d'alimenter les trésoreries des grandes entreprises. Le prix de l'eau doit correspondre au service rendu et permettre d'entretenir le patrimoine. Je note au passage que deux tiers des Français ne savent pas combien ils paient l'eau. Ceux qui vivent dans des habitats collectifs ne reçoivent pas de factures d'eau. Par ailleurs, tant qu'il n'atteint pas 3 à 5 % du budget des ménages, ce poste n'est pas véritablement identifié. Il faut néanmoins apporter des réponses à nos compatriotes les plus fragiles. La tarification doit être écologique, progressive (pour inciter à ne pas la gaspiller) et solidaire (pour aider ceux n'ayant pas la capacité de payer). Les solutions pour rendre la tarification solidaire sont entre les mains des collectivités : premiers mètres cube gratuits, chèques eau... Si ces mécanismes de solidarité ne sont pas mis en place, une partie de la population risque d'être exclue.

Une commune isolée est à mon sens trop fragile pour faire face aux enjeux de l'eau. Il faut par ailleurs un service à taille critique, des gens compétents et rémunérés à la hauteur de leurs compétences. Une commune de 600 habitants n'est pas capable de disposer d'un service rémunéré à la bonne échelle. Le choix entre un syndicat d'eau, une communauté de communes, ou une communauté d'agglomération dépend du territoire et de la décision des élus. Quoiqu'il en soit, une taille critique est nécessaire pour disposer de capacités suffisantes d'investissement, de réaction et de mise en œuvre de systèmes de crises. Le modèle où l'agent municipal dépose une fois par semaine une pastille de chlore dans le château d'eau a fonctionné pendant 50 ans, mais n'est aujourd'hui plus adapté. Il est vrai que la transition peut être pénible quand l'association regroupe une commune ayant investi et une autre qui ne l'a pas fait ou encore des communes aux prix de l'eau différents... Mais atteindre une taille critique est indispensable si l'on veut garantir un système durable.

**M. Thierry Caquet.** – Je voudrais approfondir le terme de résilience que vous avez choisi pour la table ronde. Si je me place du point de vue de l'agroécologie, une agriculture résiliente n'est en aucun cas celle d'hier ni même celle d'aujourd'hui. L'agriculture de 2030 sera résiliente au sens où elle continuera à produire, sans viser systématiquement le rendement maximum. L'idée est de chercher le maintien de la production et non pas sa maximalisation. Il s'agit d'un changement profond de visée, qui substitue la sécurisation à la maximalisation.



S'agissant du Varenne de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, le levier de l'irrigation et des retenues a bien sûr été évoqué. De nombreuses pistes ont été étudiées, de la génétique animale ou végétale jusqu'à la gestion de l'eau à l'échelle des territoires. Le stockage de l'eau n'est pas le seul levier disponible. Il n'est pas non plus le levier le plus efficient. Dans la Drôme, le prix de l'irrigation a été multiplié par deux entre 2021 et 2022 car le pompage nécessite de l'énergie et que ce coût augmente.

La prochaine loi d'orientation agricole est en cours de préparation. Trois grands groupes de travail ont été mobilisés : un sur la formation ; le deuxième sur la transmission et l'installation ; et le troisième sur l'adaptation au changement climatique. Les travaux du Varenne de l'eau seront réutilisés dans ce cadre. L'appropriation par les acteurs est une des voies de solution.

L'articulation entre le ZAN et la gestion de l'eau est en effet primordiale. Ralentir le cycle de l'eau et favoriser l'infiltration doivent être considérés comme des solutions sans regret. La meilleure eau est celle qui s'est infiltrée car elle est protégée de l'évaporation et des altérations de qualité, à la différence de l'eau stockée en plein air.

Il faut effectivement éviter le drainage des prairies pour préserver l'eau, mais aussi pour participer à l'atténuation du changement climatique. Les prairies peuvent être des stocks de carbone. Quant aux barrages réservoirs, ceux-ci ont été installés dans les années 1960 : la situation hydrologique n'est plus et ne sera plus la même.

L'Espagne est souvent citée dans les comparaisons internationales. La démarche de ce pays a été axée sur un pilotage par la demande, et non pas par l'offre. Or, nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation où l'offre va drastiquement se réduire, au moins localement. Par ailleurs, un bon nombre d'ouvrages hydrauliques en Espagne sont difficilement remplis puisque l'eau manque une, voire deux années sur trois. Le modèle espagnol n'est donc pas un modèle durable pour le long terme.

**M. Tristan Mathieu.** – Selon le système d'information des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), le prix de l'eau en France s'élève en moyenne à 4,30 euros le mètre cube. Je souligne que l'assainissement coûte aujourd'hui plus cher que l'eau potable. Par ailleurs, ce chiffre de 4,30 euros implique qu'un centime d'euro permet tout de même de disposer de 2,5 litres d'eau. Cela est à la fois cher quand il y a abondance d'eau et pas cher quand il n'y en a plus. Par comparaison, des annonces ont été faites à Bruxelles sur une deuxième augmentation en 2023 de 15 % du prix de l'eau, après une première augmentation de 15 % en 2022. Le prix de l'eau devrait s'établir dans la capitale belge à 6 voire 6,50 euros le mètre cube. Le niveau des prix est similaire en Allemagne. Comme l'a souligné Olivier Thibault, les adaptations nécessaires auront une incidence sur le prix de l'eau. Les efforts doivent être partagés et tout ne doit pas reposer sur le consommateur. La TVA sur l'assainissement est de 10 % tandis que celle sur l'eau potable est à 5,5 %. L'État pourrait avoir la bonne idée d'aligner ces taux à la baisse, ce qui permettrait d'alléger la facture et de dégager des capacités de financement pour les collectivités.

Dans les moments de tension, nous avons besoin de plus de solidarité avec les plus démunis et de plus d'efficacité. S'agissant des mesures de solidarité, nous n'avons pas d'avis sur le meilleur système entre la gratuité des premiers mètres cubes d'eau, les chèques eau ou encore la tarification sociale. Une chose est cependant certaine : ces deux dernières options sont très ciblées alors que la première ne l'est pas. La gratuité des premiers mètres cubes d'eau n'est pas une mesure sociale puisqu'elle n'est pas redistributive entre personnes

aisées et moins aisées. Il est dur de déterminer ce que recouvre une consommation d'eau : une volumétrie équivalente peut correspondre à la consommation d'une famille nombreuse ou à un foyer constitué d'une seule personne qui gaspille la ressource. Il est donc nécessaire de bien cibler et d'aider les collectivités à le faire. La digitalisation des services publics et la mise en place des compteurs communicants peuvent permettre d'instaurer des tarifications saisonnières, afin d'envoyer un signal prix pour faire baisser la consommation dans les périodes de forte tension sur l'eau.

S'agissant de la réutilisation des eaux usées, je rejoins les propos d'Olivier Thibault, en ajoutant un bémol. Quand l'eau de la station d'épuration est rejetée en mer ou dans l'océan, nous avons tout intérêt à la retenir sur terre. C'est ce que Veolia eau fait à Bonifacio avec la réutilisation des eaux usées pour des activités de tourisme. Cela représente environ la consommation pour le mois d'août de la ville.

Ce n'est pas à Veolia de se prononcer sur l'opportunité d'une loi sur l'eau. Il est néanmoins certain que la politique de l'eau a été trop souvent conduite en silos. Il faut la « désiloter » en abordant à la fois l'agriculture, l'urbanisme, l'industrie... La simplification, que nous appelons aussi de nos vœux, devrait tout particulièrement concerner la réglementation sur les autorisations des eaux usées traitées. Les élus et les opérateurs tentant de mettre en œuvre ces projets de réutilisation doivent faire face à cinq ou six administrations différentes (commission locale de l'eau, agence régionale de santé, conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, services des préfetures...). Cette complexité fait que les projets mettent au moins 10 ans à se concrétiser. Une simplification qui me tient à cœur serait ainsi la création d'un guichet unique dans chaque département pour traiter les dossiers et apporter de l'expertise aux élus locaux.

**Mme Anne du Crest.** – Le prix de l'eau a augmenté du fait de la hausse des prix de l'énergie. Cela nous rappelle que l'électricité est nécessaire pour la production de l'eau. Les risques de délestage évoqués pour cet hiver peuvent aussi avoir des impacts sur les services d'eau et d'assainissement. Il faut donc travailler sur l'efficacité énergétique des services d'eau. Chez Veolia, nous avons pour objectif de baisser de 5 % en deux ans nos consommations énergétiques pour les services d'eau et d'assainissement que nous exploitons.

S'agissant de la réutilisation des eaux usées, je rappelle que l'eau issue des stations d'épuration a de l'intérêt non pas seulement pour sa quantité mais aussi pour sa qualité et sa valeur agronomique. Plusieurs expérimentations ont démontré qu'elle pouvait faire l'objet d'une utilisation agricole. Cela est tout particulièrement utile dans les zones littorales, où il est dommage de laisser partir cette eau dans la mer. La réutilisation doit aussi concerner les eaux utilisées dans l'industrie et les eaux de lavage. Il faut également protéger la ressource elle-même. Le programme Jourdain en Vendée cherche à utiliser les eaux usées pour recharger la ressource en utilisant la capacité épuratoire du milieu. Les eaux usées peuvent aussi être utilisées comme barrière hydraulique pour protéger les nappes de la remontée du biseau salé. Comme vous le voyez, beaucoup d'options pour la réutilisation des eaux usées existent. Il reste cependant à lever les barrières administratives et réglementaires. Les Français y sont prêts, beaucoup pensant déjà que l'eau de leur robinet vient directement des stations d'épuration ! La crise de cet été a par ailleurs contribué à son acceptation croissante.

**M. Joël Bigot.** – Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pilote actuellement plusieurs études importantes dans le Loiret, le Maine-et-Loire et la Loire-Atlantique pour dynamiser la

réutilisation des eaux usées. Ces eaux pourraient être utilisées pour des usages agricoles mais aussi pour le nettoyage urbain. Avez-vous connaissance des premières conclusions de ces études d'opportunité du CEREMA qui permettraient de définir un nouveau cadre méthodologique d'une gestion circulaire de l'eau ?

Lors d'un récent débat parlementaire au Sénat, Mme Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, a annoncé une feuille de route à paraître à la fin du mois de janvier qui s'inspirera des Assises de l'eau. Connaissez-vous les grandes orientations de ce document ?

**M. Hervé Gillé.** – J'aurai quelques questions complémentaires, notamment sur la planification. Vous avez évoqué les SDAGE. Bien souvent, les modalités de financement de ces plans d'action sont insuffisantes. On définit des plans très structurés mais leur mise en œuvre est complexe. La déclinaison avec les moyens financiers ne suit pas toujours. Il y a un manque d'évaluation sur la performance des SDAGE et des SAGE. J'aimerais connaître votre avis sur ce sujet.

Pour que les filières agricoles soient moins consommatrices d'eau, nous avons besoin de la recherche appliquée et nous devons accompagner au mieux les filières. Les conseils régionaux devraient théoriquement jouer un rôle important en la matière du fait de leurs compétences en matière économique. Or, les acteurs sont confrontés à un manque de lisibilité sur les dispositifs d'accompagnement des filières. Comment peut-on améliorer cette lisibilité ?

L'Union européenne enjoint à la mise en concurrence des concessions hydroélectriques. Qu'entend faire le Gouvernement face à la mise en demeure de l'UE ? Dans le cas d'une mise en concurrence, quels seraient l'évolution et l'accompagnement des cahiers des charges pour que les stockages hydroélectriques puissent être sollicités en faveur du soutien d'étiage et que l'on puisse sécuriser au plan national les réserves disponibles ?

**Mme Angèle Prévile.** – Le département du Lot enregistre déjà une baisse de 20 % de pluviométrie et l'on s'oriente vers – 30, voire – 40 %. Je souhaiterais vous faire état du dernier comité de bassin de l'agence de l'eau Adour-Garonne. Deux interventions d'agriculteurs m'ont particulièrement marquée. La première, portant sur la sécheresse de cet été, révélait une sorte de déni et tendait à relativiser la gravité de la crise, citant les précédents des années 1950. La deuxième soulignait les conflits d'usage entre les utilisations de l'eau pour l'agriculture et pour le tourisme.

La loi d'orientation agricole sera peut-être l'occasion d'introduire des dispositions sur l'eau.

Je m'interroge sur les dispositions prises sur le fondement des arrêtés sécheresse dans les zones où se trouvent de nombreuses piscines, comme c'est le cas dans le Lot. Alors même que la Dordogne était à un niveau très bas dès le mois de juin, le lavage des voitures a continué à être autorisé.

La qualité de l'eau est un sujet qui ne cessera de nous occuper. Les microplastiques et les résidus de pesticides ont été évoqués. Compte tenu du nombre important de nouvelles molécules mises sur le marché qui sont relâchées dans la nature, on peut avoir des craintes sur la présence d'autres substances dans l'eau.

Enfin, puisque vous n'y avez pas répondu, je repose la question de ma collègue Nicole Bonnefoy : que pensez-vous de l'idée de donner une personnalité juridique à des cours d'eau ? Un travail très important a été mené sur ce sujet par le parlement de la Loire.

**M. Fabien Genet.** – J'ai deux questions brèves. M. Thibault a évoqué les bienfaits de l'infiltration, affirmant que la meilleure bassine est celle que l'on trouve sous nos pieds. Les différentes interventions ont pointé l'importance des fuites dans les réseaux. Cette eau est-elle véritablement perdue ou retourne-t-elle à la nappe phréatique ?

Le comité sécheresse du département de Saône-et-Loire s'est réuni récemment et a retenu comme une des solutions en matière d'agriculture la sélection de variétés plus résistantes aux sécheresses. Sur ce sujet, jusqu'où peut-on aller ? Les décisions prises il y a plusieurs dizaines d'années s'agissant des organismes génétiquement modifiés (OGM) doivent-elles être réinterrogées ?

**M. Rémy Pointereau.** – M. Caquet a insisté sur la nécessité d'anticiper en matière de gestion de l'eau. Hélas, cela fait 25 ans que l'on n'anticipe plus ! Mme Dominique Voynet avait supprimé tous les projets de barrages (dont celui de Chambonchard) ainsi que les capacités d'intervention des agences de l'eau. Des moyens seront-ils redonnés aux agences de l'eau pour engager les investissements nécessaires pour mettre fin au gaspillage de l'eau ? Vous nous avez appelés à nous saisir des textes budgétaires. C'est ce que nous avons fait, mais nos propositions, notamment sur le plafond mordant, ont été refusées par le Gouvernement.

Il ne faut pas oublier que la population augmente et qu'il s'agit d'une donnée cruciale du problème. Nous aurons besoin de plus en plus d'eau, non seulement pour l'eau potable, mais aussi pour l'alimentation.

Sur la réutilisation des eaux usées, la grande difficulté est de faire parvenir ces eaux depuis les grandes villes jusque dans les campagnes où se trouvent les besoins d'irrigation.

Peut-on trouver des solutions pour recharger les nappes l'hiver ?

Enfin, avec la montée des eaux, ne devrait-on pas renforcer les outils de désalinisation afin de disposer de davantage d'eau ?

**Mme Christine Herzog.** – Ma question porte sur l'adhésion des communes de moins de 100 000 habitants au CEREMA. Ce centre d'études a les mêmes compétences que les cabinets qui proposent et vendent à prix d'or des études géotechniques G1 à G2 obligatoires pour les constructions et aménagements dans les communes. Le CEREMA pourrait-il se substituer à ces études géotechniques obligatoires ?

**M. Étienne Blanc.** – Pendant de nombreuses années, l'État et l'Europe ont accompagné le monde agricole pour procéder à des drainages. Ces politiques coûteuses ont été financées par les collectivités territoriales. Vous nous expliquez aujourd'hui que le meilleur moyen de stocker de l'eau est de reconstituer les nappes phréatiques. Se posera donc la question de l'antagonisme entre le principe du drainage et la reconstitution des nappes. Quelle est donc la stratégie du gouvernement dans ce domaine ? Envisage-t-il d'accompagner les agriculteurs qui souhaitent faire marche arrière pour réparer les turpitudes anciennes qui ont appauvri nos nappes ? Le Gouvernement n'est-il pas schizophrène sur ce sujet ?

**Mme Marie-Claude Varailas.** – J’ai connu les belles années des agences de l’eau, qui accompagnaient les collectivités dans leurs travaux de remise à niveau. De plus en plus d’EPCI se voient transférer la compétence eau et assainissement. Il s’agit d’un héritage lourd à assumer compte tenu de l’état des réseaux dans les milieux ruraux.

Le dérèglement climatique nous impose d’organiser la rationalisation de nos usages de l’eau, qui doit rester accessible à tous. Pourtant, à l’été 2021, une commission d’enquête parlementaire a conclu à la mainmise sur la ressource en eau par des intérêts privés. Ce rapport fait état de l’accaparement de ce bien commun par de grands groupes internationaux, notamment les minéraliers qui, pour certains, privatisent une partie de la nappe phréatique ou exploitent des sous-sols, y compris en période de sécheresse, alors que des rationnements sont imposés à l’agriculture. La commission d’enquête recommande de rendre la gestion commune de l’eau obligatoire en inscrivant dans la loi la reconnaissance du caractère inappropriable de l’eau dans sa globalité et la hiérarchisation des usages de l’eau afin de prioriser les usages pour les ménages et ceux pour garantir notre souveraineté alimentaire. De mon point de vue, une législation claire et équitable renforcerait une gestion collective de la ressource et de la distribution de l’eau. Que pensez-vous de ce rapport ?

**M. Gilbert Favreau.** – Quel est aujourd’hui l’état des nappes phréatiques en France tant en quantité qu’en qualité ? On sait que le rechargement de ces nappes est très lent et la résorption des produits phytosanitaires et du nitrate particulièrement longue. Quelle est votre vision d’avenir pour les nappes phréatiques ? Je souligne que la consommation d’eau sur la nappe de la Beauce est considérable.

**Mme Kristina Pluchet.** – La gestion de l’eau est un enjeu crucial dont les agriculteurs sont conscients puisqu’ils sont les premiers concernés. Depuis 2015 surtout, on oscille entre périodes de stress hydrique et excès d’eau. Ces excès d’eau, manifestés par des cumuls de 80 mm en moins d’une heure, sont de plus en plus récurrents, y compris en Normandie. Face à ces phénomènes, de nombreux agriculteurs sont favorables à la création de retenues d’eau. Quelle est votre position sur le sujet ?

**Mme Patricia Demas.** – J’ai deux questions complémentaires. Vous avez évoqué les pertes d’eau sur les réseaux existants et vieillissants. Quel peut être l’apport des nouvelles technologies pour cibler les réparations sur ces réseaux et quels sont les moyens financiers alloués pour ces recherches ? Par ailleurs, quelles seraient selon vous les actions à mener au niveau national pour améliorer la culture des usagers sur ces sujets et pour la diffuser au sein des familles ?

**M. Thierry Caquet.** – L’agriculture a appris au fil des siècles à s’adapter aux conditions météorologiques changeantes. C’est la raison pour laquelle beaucoup d’agriculteurs sont convaincus qu’il est toujours possible de surmonter les mauvaises périodes en modifiant les dates des semis, en changeant les variétés, en gérant l’eau différemment... La nouveauté est que la variabilité entre deux années ou au sein d’une même année est en train d’augmenter sous l’effet du changement climatique. Dans beaucoup de régions, la sécurisation par des leviers d’adaptation incrémentale n’est plus suffisante. Ce qui était un accident survenant une année sur dix survient désormais trois années sur dix voire deux années sur trois.

La sélection génétique a permis d’incontestables progrès pour les animaux et les plantes, tout en augmentant les rendements. Je rappelle que les deux tiers de la production mondiale sont assurés par six espèces végétales (blé, riz, maïs...). C’est une base très faible

en termes d'espèces, mais qui présente une grande diversité génétique. S'agissant de la France, les variétés, sélectionnées depuis longtemps, résistent plutôt bien face aux phénomènes de sécheresse. On pourrait donc être tenté de penser que la génétique est la clé et il existe en effet des marges de progrès sur ce sujet. Mais il ne s'agit pas du seul levier et la génétique ne résoudra pas tout. Il ne faut pas oublier que les plantes qui résistent le plus à la sécheresse sont celles qui produisent le moins.

S'agissant de l'utilisation d'eau par les touristes et pour les piscines, nous avons le même débat s'agissant de la montagne et de la neige de culture. La question du partage de l'eau se posera de plus en plus. Certes, nous sommes de plus en plus nombreux. Mais il faut aussi s'interroger sur les consommations d'eau par personne. Comme pour les émissions de gaz à effet de serre, tous les pays ne sont pas équivalents en termes d'utilisation d'eau. L'ordre de grandeur est de 120 à 150 litres par jour par personne en France. Nous devons favoriser la réduction de cette consommation et adopter, dans ce domaine aussi, une certaine sobriété.

En ralentissant les cours d'eau et en restaurant des zones humides, on favorise la rétention de l'eau, limite les risques de crue en aval et permet une auto-épuration de l'eau. Il faut sortir de la vision manichéenne entre drainage et non drainage. Pour l'aménagement d'un paysage, il faut combiner développement d'infrastructures agroécologiques (haies par exemple) avec une vision du cycle de l'eau qui garantit son partage. Le but est de sortir de l'alternative entre se débarrasser de l'eau parce qu'elle gêne ou la stocker parce qu'on en a besoin.

S'agissant de la culture des usagers, je citerai l'exemple de collègues de l'université d'Avignon qui ont réalisé une analyse locale sur les perceptions de la population en matière d'eau. On constate une forte opposition entre les urbains et les agriculteurs, les premiers accusant les seconds de consommer trop d'eau. Pourtant, en examinant les chiffres, dans ce cas précis, ce sont bien les urbains et non les agriculteurs qui en consomment le plus. Il y a donc des idées reçues à dissiper. Par ailleurs, la culture de l'eau est plus développée dans le sud que dans le nord de la France.

**Mme Anne du Crest.** – S'agissant de la réutilisation des eaux usées, il faut toujours favoriser des solutions locales. On ne peut pas trouver de solutions générales valables en tout temps et en tous lieux.

S'agissant de l'utilisation des technologies sur les réseaux, nous déployons des capteurs pour repérer les fuites et pour suivre les consommations. Le traitement des données, l'intelligence artificielle, la mise en place de jumeaux numériques sont autant d'outils que nous développons aujourd'hui pour optimiser nos réseaux. Il faut ensuite bien sûr disposer de main d'œuvre pour réparer ces fuites.

L'investissement doit aussi se faire pour accompagner la modernisation des usines de production. La baisse du niveau des nappes conjuguée à la baisse du débit des fleuves conduit à une plus grande concentration en polluants et à l'apparition de molécules rémanentes. Cela nous oblige à investir pour des traitements. Les charbons actifs peuvent être utilisés, tout comme des solutions de micro, nano et ultra filtrations, voire d'osmose inverse.

S'agissant de la désalinisation, il est encore difficile d'atteindre un équilibre économique. Cela fait cependant bien partie des solutions qui existent.

La sensibilisation des usagers est très importante. La digitalisation peut nous y aider. Veolia eau a développé une application mobile, avec 800 000 abonnés s'y connectant 5 à 6 fois par an pour suivre leur consommation. Nous enregistrons également environ 2,8 millions de connexions sur notre agence en ligne.

**M. Tristan Mathieu.** – S'agissant des moyens des agences de l'eau, nous rejoignons la fédération des entreprises de l'eau pour déplorer l'existence du plafond mordant. L'eau a besoin de ressources et ce plafond mordant prive l'eau d'un important flux financier. Veolia eau s'associe aux présidents de bassin qui en demandent la suppression. Ce n'est pas opportun de vider les poches des agences de l'eau en ce moment. Nous voyons d'un bon œil tout ce qui récompense les performances des territoires. Beaucoup d'élus locaux nous confient qu'ils essaient d'être des bons élèves, mais qu'ils ne sont pas reconnus pour cela. Nous serions favorables à réinjecter un peu de performance dans le calcul des redevances des agences de l'eau.

En matière de politique de l'eau, un ensemble de solutions est à mettre en œuvre. Le pire serait d'en rester à des confrontations entre solutions fondées sur la nature, réutilisations des eaux usées et développements technologiques. Toutes ces solutions seront utiles.

**M. Thierry Caquet.** – S'agissant de l'état des nappes phréatiques, les modélisations montrent que les recharges quantitatives des nappes vont être de plus en plus difficiles en raison des cumuls de sécheresse sur plusieurs années. Leur qualité devrait également se détériorer avec une concentration plus importante de contaminants, qui ont une durée de vie très longue dans les sols. On retrouve ainsi encore aujourd'hui des résidus ou des produits dérivés de l'atrazine, pourtant interdit depuis longtemps. La présence de nitrate est aussi préoccupante. Une ressource dont la qualité se dégrade est une ressource dont les usages, à coût constant, sont moindres.

**M. Olivier Thibault.** – S'agissant des moyens des agences de l'eau, on peut noter une certaine constance des gouvernements successifs en la matière. Les groupes de travail sur la planification écologique de l'eau démontrent qu'il y a désormais une prise de conscience sur la nécessité de réinvestissements massifs sur le sujet. Après les Assises de l'eau, le Varenne agricole de l'eau, la mise en place des nouveaux SDAGE et la planification écologique de l'eau, nous sommes aujourd'hui mûrs quant aux solutions à mettre en place. Il y a une certaine unanimité sur de nombreux sujets. Il reste à déterminer qui doit investir, comment et selon quelle répartition. Si l'on veut inciter les collectivités territoriales et les autres acteurs à investir, il est certain qu'un renforcement de leur accompagnement est nécessaire. Les agences de l'eau sont de très bons outils d'accompagnement pour l'investissement. Le plafond mordant devient une contrainte pour la bonne mise en œuvre de la politique de l'eau.

Si la gestion de crises doit être territoriale, nous prévoyons bien un cadre national de gestion structurelle de l'eau ainsi qu'un cadre national de gestion de crises. La gestion structurelle renvoie aux volumes prélevables en périodes de basses eaux ou de hautes eaux. La gestion des crises est encadrée par des arrêtés de bassin-cadre sécheresse départementaux, des comités ressources en eau pour chaque département et un guide sécheresse déployé cette année. Restent des choix politiques sur ce qu'il faut prioriser entre l'arrosage du terrain de football, le remplissage des piscines, l'arrosage des plantes... Vous avez évoqué le lavage des voitures. Pour le citoyen, il paraîtrait évident de suspendre les lavages de voiture quand on manque d'eau. Les laveurs de voitures ne sont cependant pas de cet avis, en arguant du fait

qu'ils recyclent l'eau et en insistant sur le risque de pollution avec des voitures non lavées... Les sujets ne sont pas évidents. Nous avons donc besoin de guides nationaux, de visibilité et d'un portage par les territoires.

Je reste persuadé que nous pouvons chacun vivre individuellement aussi bien avec moins d'eau. L'eau n'ayant pas été perçue jusqu'ici comme un sujet d'attention, du fait de la modicité de son prix et de sa quantité qui paraissait indéfinie, nous étions conduits à la gaspiller. Introduire la notion de sobriété n'implique pas de moins bien vivre ou de devoir limiter la population. Au niveau national, nous avons assez d'eau mais pas pour en faire n'importe quoi.

La désalinisation peut être une solution attirante. Il ne faut néanmoins pas oublier qu'elle nécessite de l'énergie (électrique, thermique ou nucléaire). Dans un contexte d'énergies chères, n'oublions pas que la désalinisation est une solution onéreuse. Elle peut atteindre dix euros le mètre cube. L'eau à 4 euros le mètre cube n'est donc pas compatible avec une désalinisation à grande échelle. La désalinisation peut cependant être une solution dans certains cas particuliers, en cas de grande variation de population en bord de mer par exemple.

Plus de 100 réserves de substitution sont autorisées chaque année en France depuis 7 à 8 ans. On ne doit cependant pas faire de grandes réserves pour un mono-usage.

À mon avis, nous ne sommes pas mûrs s'agissant de la possibilité de donner une personnalité juridique aux cours d'eau. Cette disposition impliquerait de pouvoir poursuivre des justiciables à proportion de l'incidence de leurs actes pour un cours d'eau. Or, seuls 40 % de nos cours d'eau sont en bon état et les conflits d'usage entre continuité écologique, hydroélectricité, rejets et prélèvements se multiplient. Dès lors, l'intérêt général conduit plutôt à mettre en place des règles collectives lisibles et comprises par tous, puis de les appliquer. Ce n'est pas nécessairement par des contentieux que nous réglerons ces conflits d'usage.

S'agissant du drainage, il est vrai que nous défaisons aujourd'hui ce que nous promouvions dans les années 1970. La solution ne se réduit pas à l'alternative de drainer partout ou nulle part. Un des enjeux majeurs du changement climatique est la nécessaire recharge de nos nappes en hiver. La sévérité de la sécheresse de l'été se joue dès l'hiver avec la recharge des nappes. L'erreur a été de drainer trop nos terrains afin qu'ils soient plus rapidement utilisables pour l'agriculture, de rectifier les rivières et d'accélérer les cours d'eau. Il faut, au contraire, promouvoir et restaurer les zones humides.

S'agissant du rapport sur la mainmise des acteurs privés sur la ressource en eau, le fait que l'eau soit déléguée ou municipalisée n'est à mon avis pas l'enjeu central, à partir du moment où existe un service qui est contrôlé, avec un prix de l'eau juste. Sur les minéraliers, vous faisiez probablement allusion aux prélèvements du groupe Danone à Volvic. Nous travaillons avec nos collègues de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) sur la meilleure répartition dans la durée de la ressource en eau, et notamment sur les aspects de stockage.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Sur le Rhin, de grands polders ont été construits. C'est un terme que vous n'avez jamais utilisé au cours de cette table ronde. Ni les agriculteurs, ni les chasseurs ne sont favorables à ces polders. Sous l'impulsion de l'Union européenne, on en réalise des deux côtés du Rhin, avec des projets très coûteux. Cette eau est ensuite relâchée et perdue. Ne pourrait-on pas l'utiliser pour d'autres usages ?



**M. Olivier Thibault.** – Pour décrire le phénomène que vous mentionnez, nous utilisons le terme administratif de zones d’expansions de crues. Il s’agit de zones choisies pour être inondées en cas de surplus d’eau dans les cours d’eau. Des servitudes de surinondation sont prévues, qui permettent d’indemniser les propriétaires de ces zones. C’est ce qui est fait en amont de Paris avec les grands lacs de Seine. Ces systèmes de lutte contre les inondations doivent cependant être vides quand l’inondation arrive. Si, à l’occasion d’une deuxième crue, ces zones sont déjà remplies, le système ne fonctionne pas. Le deuxième inconvénient est que l’on prive ces terres de tout autre usage.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour ces échanges très nourris, sur un sujet qui nous préoccupe tous. Au-delà de l’incontournable question des moyens financiers, il y a des moyens humains à mettre en place. J’ai eu la chance d’être maire pendant 21 ans. En matière de gestion de l’eau, les élus ont besoin de l’appui des techniciens. Ils ont la volonté d’économiser l’eau et de traiter au mieux les eaux usées, mais ils ont besoin pour ce faire d’un accompagnement humain et technique.

Comme je le rappelais en introduction, nous, élus, devons faire preuve d’ambition, de créativité, de courage mais aussi d’effort de sensibilisation. Sans électricité, nous vivrions dans le noir, à la bougie. Sans eau en revanche, nous ne vivrions pas longtemps ! L’eau est vitale et nous devons continuer à sensibiliser la population, en rappelant qu’il ne suffit pas d’ouvrir le robinet pour en disposer. Lors d’un colloque sur l’eau dans ma commune, j’avais rassemblé des bouteilles de 1,5 litre pour représenter la volumétrie d’un mètre cube. J’ai ensuite comparé le prix de ce mètre cube avec celui de l’eau au robinet. La comparaison avait frappé les esprits !

*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.*

**Mercredi 15 février 2023**

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

### **Bilan de la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP15) et accord de Kunming-Montréal – Examen du rapport d’information**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous en venons désormais au second point de notre ordre du jour, avec l’examen du rapport d’information de notre collègue Guillaume Chevrollier consacré au bilan de la COP15 biodiversité et à l’accord de Kunming à Montréal. Ce rapport fait suite au déplacement d’une délégation de la commission au Canada du 11 au 14 décembre dernier, composée du rapporteur, de Denise Saint-Pé et de Jean-Michel Houllégatte. Je signale que Ronan Dantec a également participé aux travaux de la COP15.

Avant de céder la parole au rapporteur, je souhaite dire combien je suis attaché à la participation de notre commission aux COP climat et biodiversité. Cela permet aux commissaires d’appréhender les dynamiques mondiales qui inspirent les diplomaties climatique et environnementale et d’apprécier, au sein même des enceintes où s’élaborent les grandes orientations mondiales, les mécaniques des accords, les intérêts divergents et les clivages parfois puissants qui peuvent exister entre pays, bien mieux que ne le permet un suivi

médiatique de ces questions. La présence d'une délégation sénatoriale est un signal fort de l'intérêt de notre commission pour la protection de la biodiversité et le moyen pour les commissaires d'avoir accès à une information de première main.

Les rencontres sur place avec des parlementaires canadiens, des ONG françaises et internationales, des acteurs africains de la biodiversité au quotidien, mais aussi les négociateurs de l'équipe qui accompagnait le ministre sont autant de moyens d'enrichir les points de vue et l'expertise de notre commission en matière de coopération environnementale.

Le 1<sup>er</sup> février dernier, nous avons déjà eu l'occasion de tirer un premier bilan de la COP15 avec la secrétaire d'État chargée de l'écologie, Bérangère Couillard. Il revient désormais à Guillaume Chevrollier de nous présenter son analyse de l'accord de Kunming à Montréal, les dynamiques en faveur de la biodiversité, les enjeux de la déclinaison du cadre mondial à travers la stratégie nationale biodiversité 2030 ainsi que les points de vigilance pour ne pas reproduire l'échec des objectifs d'Aichi.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – La commission s'intéresse pour la troisième fois à la 15<sup>e</sup> Conférence des Nations unies sur la biodiversité, que certains médias ont présentée comme « la COP de la décennie » ou « de la dernière chance ». L'intérêt que porte notre commission à cet événement est parfaitement légitime, car l'enjeu est de taille : il ne s'agit de rien de moins que de la définition du nouveau cadre international pour la biodiversité à l'horizon de 2030 pour les 195 États parties à la Convention sur la diversité biologique, c'est-à-dire la nouvelle feuille de route mondiale pour enrayer le déclin de la biodiversité.

Nous avons entendu en novembre dernier Sylvie Lemmet, ambassadrice déléguée chargée de l'environnement, qui nous a dressé un panorama complet des enjeux et des difficultés géopolitiques et sanitaires préalables à la COP15, en mettant l'accent sur la diversité des attentes et des ambitions des pays membres de la Convention sur la diversité biologique, au nombre de 195, auxquels s'ajoute l'Union européenne, le grand absent étant les États-Unis. Au cours de son audition organisée il y a deux semaines, Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie, a présenté le bilan de la COP15 du point de vue du Gouvernement, au regard des ambitions défendues par la France et des stratégies de diplomatie environnementale de notre pays. La conclusion d'un accord ambitieux n'était pas écrite d'avance, mais le rôle moteur de la présidence chinoise, les efforts conjoints du Canada, pays organisateur, et de quelques autres États, dont la France, ont permis l'adoption d'un cadre mondial ambitieux pour la biodiversité. Le crédit de notre pays dans les enceintes multilatérales me paraît renforcé à l'issue de cette séquence ; la France a joué un rôle moteur et fédérateur, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Nous avons constaté une forte mobilisation gouvernementale et parlementaire de notre pays, puisqu'il y avait de nombreux ministres et une délégation de chaque chambre. Reste maintenant à renforcer notre crédibilité, en déclinant de manière exemplaire le cadre mondial et les 23 cibles adoptées à Montréal au sein de ses politiques environnementales.

Je vais désormais vous présenter mon analyse de l'accord, des dynamiques catalysées dans l'accord de Kunming à Montréal et des points de vigilance pour que ce cadre ne soit pas un accord de papier et que cet accord fasse l'objet d'une véritable déclinaison au travers des plans et des stratégies nationales en faveur de la biodiversité. Je mettrai l'accent particulièrement sur les enjeux pour la stratégie nationale pour la biodiversité 2030, en cours d'élaboration par le Gouvernement, qui devrait être présentée en mars prochain.

Une délégation de la commission, composée de Denise Saint-Pé, de Jean-Michel Houllégatte et de moi-même, s'est rendue pendant trois jours, du 11 au 14 décembre, au Palais des congrès de Montréal, où avaient lieu les négociations et les événements annexes. Nous y avons retrouvé notre collègue Ronan Dantec, présent avec son organisation.

Diverses rencontres nous ont permis de mieux comprendre les dynamiques et les forces en présence : nos échanges avec une sénatrice canadienne, une représentante allemande du *Bundesamt für Natur* –équivalent de l'Office français de la biodiversité–, des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes, l'équipe de négociateurs des ministres Béchu et Couillard, le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature et le directeur général de l'OFB ont été riches et fructueux. Le temps de notre séjour canadien, nous avons vécu à l'heure de la COP biodiversité, en suivant au jour le jour l'avancée des négociations, les points bloquants, les retournements de situation. Je salue à ce propos l'opiniâtreté des négociateurs et leur volonté d'aboutir.

Le premier constat qui s'impose aux participants à la COP15, c'est l'effervescence des échanges, même si elle est moindre qu'aux COP climat. Le Palais des congrès bruissait de rencontres et d'événements, la dynamique en faveur de la biodiversité était perceptible, avec une société civile présente et des ONG mobilisées.

La dynamique en faveur de la biodiversité ne va pas de soi, elle est le fruit d'un patient travail de diplomatie environnementale. Depuis la prise de conscience fondatrice du sommet de la Terre à Rio, en 1992 et l'entrée en vigueur de la Convention sur la diversité biologique, l'ambition multilatérale en faveur de la biodiversité n'est pas parvenue à enrayer le déclin préoccupant du vivant.

J'y vois trois raisons principales.

D'abord, la biodiversité a longtemps été éclipsée par le climat : l'urgence à agir dans ce domaine, pourtant à l'origine de toute forme de vie, n'a jusqu'à récemment pas été ressentie avec la même acuité. La prise de conscience de la nécessaire convergence de l'action en faveur du climat et de la biodiversité est récente. Chaque fois que l'on recrée de la biodiversité, on apporte une solution au changement climatique, car des boucles de rétroaction existent entre le changement climatique et l'extinction de la biodiversité : la hausse des températures a globalement un effet négatif sur la biodiversité et les écosystèmes et le mauvais état des écosystèmes terrestres, forestiers et océaniques réduit leur capacité à freiner les effets du changement climatique.

Ensuite, la communauté scientifique n'a pas été en mesure d'élaborer un indicateur pour favoriser la prise de conscience des menaces pesant sur la biodiversité : du point de vue de l'expérience humaine, le déclin de la biodiversité est invisible et silencieux, il ne peut s'appréhender que de manière médiate, à travers des indicateurs. Contrairement au réchauffement du climat, dont la prise de conscience est facilitée par la hausse des températures, désormais perceptible par tous, et par l'indicateur « tonne équivalent carbone », l'érosion de la biodiversité, plus difficile à appréhender, est systématiquement sous-estimée, alors qu'elle est essentielle pour le bien-être de l'homme, la santé de la planète et la prospérité économique. Les États ont en outre été impuissants à valoriser les externalités naturelles positives.

Enfin, la biodiversité a longtemps constitué le parent pauvre des politiques publiques : si la prise de conscience législative des enjeux de la protection de la nature et de la

biodiversité date d'il y a presque cinquante ans, l'action publique et les résultats obtenus restent largement perfectibles. Les effets des politiques environnementales sont parfois amoindris par les arbitrages et les conciliations qui sont au fondement même des politiques publiques. La poursuite simultanée des objectifs économiques, sociaux et environnementaux n'est pas chose aisée.

Avant le cadre élaboré à Montréal, la COP10, qui s'est tenue à Nagoya au Japon en 2010, avait déjà construit un cadre mondial ambitieux, articulé autour des 20 objectifs d'Aichi, afin de guider les efforts internationaux et nationaux de lutte contre la perte de biodiversité. Mais aucun de ces objectifs n'a été atteint. Cet échec était prévisible : la feuille de route était irréaliste, les indicateurs extrêmement ambitieux et non chiffrés, aucun mécanisme de suivi n'avait été prévu et le cadre était difficilement transposable par les États. La dynamique en faveur de la biodiversité s'est corrodée, les moyens financiers ont été insuffisants et l'action des États n'a pas été suffisamment volontariste. Les négociateurs avaient oublié que les engagements de ce type ne sont que des promesses qui doivent être régulièrement rappelées aux États qui les font...

Toutefois, même si l'on peut parler de « décennie perdue », cet échec n'aura pas été vain, car il a permis d'initier une démarche d'évaluation, afin de dégager des axes d'amélioration, les erreurs à ne pas commettre et les lacunes du cadre mondial antérieur. La COP15 bénéficiait ainsi d'un retour d'expérience, faisant office de guide méthodologique.

La COP15 s'est inscrite dans cette volonté d'amélioration. Le contexte sanitaire en a compliqué l'organisation, qui a pris deux années de retard : le cadre décennal doit être mis en œuvre en huit ans, ce qui renforce le défi qui se présente aux États et aux acteurs de la protection de la biodiversité.

L'accord de Kunming à Montréal s'appuie sur une indéniable ambition, en visant un élan transformateur en faveur de la biodiversité. Son adoption a été largement saluée, les 23 cibles s'articulent autour des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et un cadre de suivi a été élaboré pour un pilotage plus fin des trajectoires. Le cadre s'appuie sur une vision pour 2050, pour parvenir à un monde de vie en harmonie avec la nature avec quatre grands objectifs : l'augmentation surfacique des écosystèmes naturels, la gestion et l'utilisation durables de la biodiversité avec la restauration des écosystèmes, le partage des avantages découlant des ressources génétiques et la mobilisation de moyens financiers et humains de mise en œuvre adéquats.

Le cadre pour 2030 ambitionne quant à lui de mettre fin à la perte de biodiversité au travers de 23 cibles mondiales, dont les plus emblématiques consistent en la protection de 30 % des terres et des mers et la protection des écosystèmes – cibles 2 et 3 –, la diminution du taux et du risque d'extinction des espèces – cible 4 –, la réduction de moitié du risque global lié aux pesticides et la réduction de la pollution plastique – cible 7 –, l'augmentation des pratiques agroécologiques – cible 10 –, l'augmentation des flux financiers en faveur de la biodiversité avec au moins 20 milliards de dollars par an de financement Nord-Sud d'ici à 2025 et au moins 30 milliards d'ici à 2030, tout en réformant les subventions néfastes à la biodiversité ainsi qu'une incitation pour les entreprises de faire connaître leurs impacts et leurs dépendances en matière de biodiversité – cibles 18 et 19.

Au regard des ambitions défendues par la France, l'accord de Kunming à Montréal constitue un indéniable succès. Les regrets sont relativement limités du côté de la secrétaire d'État : l'absence de cibles chiffrées d'ici à 2050, les insuffisances du cadre pour

protéger les espèces menacées, le versement des financements internationaux pour la biodiversité *via* le fonds pour l'environnement mondial et non un fonds spécifique. Mais ce ne sont que des motifs mineurs, le cadre offrant une armature robuste pour l'action internationale en faveur de la biodiversité.

Ce cadre appelle néanmoins de ma part trois points de vigilance principaux.

En premier lieu, son succès dépendra du bon vouloir des États : la logique de mise en œuvre du cadre repose sur la subsidiarité, décentralisée au niveau national, ce qui donne aux États le choix des instruments et des moyens d'action, mais complexifie les mécanismes d'évaluation et de mise en œuvre du cadre. L'accord est en effet non contraignant ; il suppose par conséquent des mécanismes de responsabilité et de transparence. Car si l'action des États ne s'approche pas suffisamment des cibles, le cadre ne prévoit pas de mécanisme spécifique pour rectifier les trajectoires et rehausser les ambitions. Le mécanisme de suivi prévu, fondé sur des indicateurs, permet d'évaluer les progrès et les correctifs à apporter, mais avec des délais incompressibles de déclinaison nationale.

En second lieu, le succès de l'accord dépend aussi des moyens financiers et humains consacrés à la biodiversité : cette problématique a constitué un axe fort des négociations, tant l'enjeu est majeur. D'importants moyens financiers sont en effet essentiels pour la bonne gestion des aires protégées, la restauration de la nature et le bon fonctionnement des écosystèmes, les plans d'actions pour protéger les espèces menacées, le renforcement de la protection judiciaire de l'environnement et des moyens de contrôle des atteintes à la biodiversité, le soutien aux transformations agricoles, la mise en œuvre de nouvelles normes comptables, les plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la solidarité internationale en faveur des pays en développement, etc. ; l'inventaire pourrait être encore plus long... À cela s'ajoute la nécessité de mieux orienter les dépenses publiques en faveur de la biodiversité. Selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), à l'échelle mondiale, les pouvoirs publics consacrent environ 500 milliards de dollars par an à des actions de soutien susceptibles de nuire à la biodiversité, soit cinq à six fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur. L'enjeu est de taille...

En troisième lieu, le succès du cadre dépendra enfin de la cohérence des politiques publiques : il me paraît nécessaire de veiller à ce que les effets des politiques environnementales ne soient pas neutralisés par des politiques agricoles, industrielles ou économiques qui nuisent à la biodiversité. « La biodiversité dans toutes les politiques » ne doit pas être une formule creuse mais un principe d'action publique, dès la conception des politiques publiques. Si le cadre d'action des États n'est pas cohérent, complémentaire et coopératif, l'accord de Montréal connaîtra le même sort que les objectifs d'Aichi.

En définitive, l'accord de Kunming à Montréal me paraît constituer un ensemble de possibles, un cap et une boussole dont les États doivent s'emparer, dans le cadre d'une mise en œuvre qui tient compte des enjeux institutionnels, économiques et sociaux propres à chaque État. Le succès dépendra également de l'accompagnement scientifique et de l'évaluation des mesures en faveur de la biodiversité, car on ne protège bien que ce que l'on connaît bien ; le défi de la transmission de la connaissance est donc un enjeu important. Ce nouveau cadre mondial fournit l'ensemble des outils, des approches et des indicateurs pour inverser les courbes en matière de biodiversité, mais il ne sera véritablement transformateur que si les États le font vivre, à travers leurs politiques publiques, leurs financements et en veillant aux incidences environnementales de chaque décision. Il faudra une mobilisation de

l'État et des collectivités territoriales, car la biodiversité est un pari mutuel que nous devons collectivement gagner, parlementaires, élus locaux et ensemble des citoyens.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Ce déplacement nous a permis de mieux comprendre le fonctionnement des « boîtes noires » que sont les COP et les liens qu'entretiennent les acteurs institutionnels avec les ONG. Le fonds vert comporte des mesures d'accompagnement de la stratégie nationale de la biodiversité, avec la protection des espèces, la conservation et la restauration des espèces menacées, la lutte contre les espèces exotiques et la pollution plastique ou encore les restaurations écologiques. Ce fonds comporte un volet important d'accompagnement de la biodiversité. Les collectivités doivent donc s'en saisir, dans la dynamique de la COP15, car les actions locales seront déterminantes.

**M. Ronan Dantec.** – J'étais présent pour mon ONG Climate Chance, qui présentait une initiative mondiale.

Cette COP a intégré plus clairement la question de l'effondrement de la biodiversité au sein de l'« agenda » international comme une vraie priorité. C'est un peu le pendant du sommet de Copenhague pour la biodiversité, mais avec un résultat plus positif, car la biodiversité restera « en haut de l'agenda ». On n'a tenu aucun des objectifs d'Aichi, donc rien ne dit que l'on tiendra ces objectifs, qui sont ambitieux. C'est une petite COP par rapport aux COP climat, c'est un petit monde, dans lequel les ONG de protection de l'environnement occupent une place importante. La France est un État moteur : elle a envoyé quatre ministres ! Cela crée une dynamique.

Sur les financements entre Nord et Sud, attendons de voir. Il faudra vérifier qui paie, comme l'a dit Bérangère Couillard...

Je souhaite enfin partager mon sentiment à la suite d'un échange extrêmement intéressant avec les ONG environnementales québécoises. Les choses fonctionnent différemment au Québec. Ici, nous sommes dans l'affrontement ; là-bas, la priorité est à la recherche permanente du compromis. Les ONG ne sont pas moins ambitieuses ni moins actives que les nôtres, mais le Gouvernement fédéral paie des ONG pour trouver des médiateurs et des compromis. C'est comme si Laurent Wauquiez, par exemple, payait Greenpeace pour trouver des compromis. Et ils trouvent de vrais compromis ! Cela m'a beaucoup plu.

**M. Jean-François Longeot, président.** – La culture du compromis et du consensus en France pourrait faire l'objet de longs développements philosophiques...

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

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

**Mercredi 1 mars 2023**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de MM. François Brouat, président du collège des directeurs des  
Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), et Olivier Celnik, élu au  
Conseil national de l'Ordre des architectes d'Île-de-France (sera publié  
ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 11 h 30.*





**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 28 février 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 -  
Examen du rapport pour avis**

**M. Claude Raynal, président.** – Notre commission se saisit traditionnellement pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), au regard de leurs enjeux pour la trajectoire de nos finances publiques. Le projet de loi de financement rectificative déposé par le Gouvernement est cependant particulier, puisqu'il a pour objet quasi exclusif de mettre en œuvre une réforme paramétrique de notre système de retraites. Aussi, il aura des incidences non seulement sur le régime général mais aussi sur les régimes de la fonction publique et sur les régimes spéciaux, sur lesquels notre collègue Sylvie Vermeillet rapporte chaque année au titre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ». Elle avait d'ailleurs, en juillet dernier, produit un rapport sur les régimes d'assurance vieillesse des agents de la régie autonome des transports parisiens et des marins.

Je lui laisse donc la parole pour nous présenter sa proposition d'avis sur la réforme présentée par le Gouvernement.

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis.** – Le Gouvernement a présenté le 23 janvier dernier un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, visant à mettre en œuvre une réforme paramétrique du système de retraites.

La première partie prévoit notamment : la fermeture de cinq régimes spéciaux (RATP, industries électriques et gazières – IEG –, Conseil économique, social et environnemental, Banque de France et Clercs et employés de notaires) ; la création d'un index seniors destiné à objectiver leur place en entreprise ; la suppression du transfert à l'Urssaf du recouvrement des cotisations dues aux régimes complémentaires de l'Agirc-Arrco.

La deuxième partie prévoit : le recul progressif de l'âge légal de départ en retraite à 64 ans et l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein ; la révision du compte professionnel de prévention (C2P) ; la mise en place d'un Fonds d'Investissement dans la prévention de l'usure professionnelle ; la revalorisation des minima de pension pour atteindre 85 % du Smic net en cas de carrière complète ; la validation de trimestres pour certains stagiaires indemnisés par l'État ; la création d'une assurance vieillesse des aidants ; la généralisation des dispositifs de cumul emploi retraite et retraite progressive.

Faute d'avoir pu être examiné dans les délais, ce projet de loi n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale et a été transmis au Sénat ce 18 février, en application de l'article 47-1 de la Constitution. Nous avons donc à nous prononcer sur un texte à peine modifié par rapport à sa version initiale.

Les dépenses de retraites se sont élevées en 2021 à 345,1 milliards d'euros et les recettes à 346 milliards dont 227 milliards de cotisations sociales et 46 milliards de sur-cotisations pour équilibrer les régimes des trois fonctions publiques.

Sur 1 000 euros de prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques en 2021, 248 sont affectés aux retraites, ce qui place la France en deuxième position dans le monde (après l'Italie) en part de dépenses publiques dans ce domaine.

Avec la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), la part du recours à la capitalisation est croissante : 280 milliards d'euros sont investis en épargne retraite en mars 2022.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR), en appliquant la convention d'équilibre permanent des régimes, prévoit une dégradation substantielle du solde de notre système de retraite dans les dix prochaines années.

Le déséquilibre est d'abord démographique : 778 000 départs en retraite en 2021 pour 700 000 naissances. L'évolution de la population par génération est claire : pour espérer sauver un système par répartition, il faut encourager la natalité, à tout le moins, ne pas pénaliser financièrement les carrières des mères pour espérer remonter le taux de fécondité tombé à 1,8 ; commencer par créer des places de crèches et développer des systèmes d'accueil des enfants.

Le COR estime que le solde du système des retraites sera déficitaire dès cette année pour atteindre 13,5 milliards d'euros en 2030. Cette prévision est bien optimiste, car elle se fonde sur une hypothèse de croissance moyenne de 1 % et un taux de chômage de 4,5 % à long terme.

J'attire votre attention sur la progression étonnamment modérée des dépenses de retraites alors que le vieillissement de la population s'accroît. Ce phénomène s'explique par la baisse relative des pensions comparée à l'évolution de la rémunération des actifs. Les pensions sont indexées sur l'inflation qui est moins élevée que la progression des salaires.

Sans changement, on observera un décrochage du niveau de vie des retraités dans les prochaines décennies. La réduction, ces dernières années, du rendement technique du point Agirc-Arrco et le gel du point d'indice de la fonction publique ont amorcé cette baisse relative de niveau de vie. Le COR estime que si la pension représentait en moyenne 50,3 % des revenus d'activité en 2021, ce ratio chutera à 36,9 % d'ici 2070.

Côté ressources, trois facteurs conduisent à une diminution du taux de prélèvement : la diminution de la contribution de l'État compte tenu de la baisse de l'emploi public, une réduction de celle de la CNRACL, pour les mêmes raisons s'agissant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, dont les agents contractuels plus nombreux cotisent à la CNAV ; et, enfin, le recul de la natalité et du chômage, qui affaiblit les contributions de la branche famille et de l'Unedic au système.

Concernant les mesures paramétriques de la réforme, le relèvement de l'âge de départ de 62 à 64 ans accélère un mouvement déjà constaté dans de nombreux régimes. S'ajoute une accélération de la mise en œuvre de la réforme dite « Touraine » pour atteindre 43 annuités dès 2027. Pour les générations nées à partir de 1961, l'augmentation de la durée d'activité devrait engendrer une hausse de la pension servie.

En combinant ces mesures d'âge au relèvement du minimum contributif, le système devrait connaître, à partir de 2030, une majoration du montant de l'ensemble des pensions servies. Seules les personnes en situation de surcote dans le droit actuel verraient leurs pensions diminuer.

La prudence recommande la mise en œuvre d'une clause de revoyure, car l'équilibre du système est fondé sur quelques paramètres conjoncturels qui, s'ils ne sont pas satisfaits, renouvelleront le besoin de financement.

Par ailleurs, avec une entrée en vigueur de la réforme dès le 1<sup>er</sup> septembre 2023, sans doute ne faut-il pas mésestimer les difficultés des entreprises ou des caisses de retraite pour l'appliquer techniquement tout d'abord, humainement ensuite.

Y a-t-il une alternative au scénario choisi ?

Une majoration de cotisation entraînerait bien sûr une baisse de pouvoir d'achat conséquente : 442 euros annuels en 2030 en moyenne par cotisant pour équilibrer le système.

Une baisse des pensions – 719 euros par an en moyenne par retraité en 2030 pour équilibrer le système – constituerait une rupture du pacte intergénérationnel, d'autant que les générations précédentes ont travaillé davantage : on estime que le surplus d'heures effectuées par les personnes nées en 1950 représente près d'une année et demie de cotisations supplémentaires par rapport aux personnes nées en 1980. De plus, au regard du financement de la dépendance de plus en plus coûteux, le niveau de vie des retraités est à protéger afin de préserver leurs capacités à honorer leur propre prise en charge.

La réforme fait le pari d'une progression de l'emploi des seniors. L'article 2 du projet de loi prévoit à cet effet la création d'un index senior, le taux d'emploi des 55-64 ans étant en France bien inférieur à la moyenne européenne. La sanction prévue de 1 % de la masse salariale vise la non publication de l'index et non l'absence de maintien dans l'emploi ou de recrutement des seniors. La mise en place d'un dispositif « Un senior, Une solution » sur le modèle de celui mis en place pour les jeunes, serait sans doute plus efficace. La commission des affaires sociales et son rapporteur, René-Paul Savary, feront sans doute des propositions sur le sujet.

Venons-en désormais à la question des réserves du système des retraites. Celles-ci s'établissaient à 180,4 milliards d'euros en 2021, dont 86,5 milliards détenus par l'Agirc-Arrco, laquelle devrait conforter ses ressources avec la réforme et sans doute réfléchir à leur utilisation.

Quand on entreprend une réforme, il faut s'interroger sur la pérennité du système qui en sort, et se prémunir pour l'avenir. Tel était l'objet du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) créé en 2001 pour éviter les déficits que l'on constate aujourd'hui. Anticipant que la génération « papy-boom » serait surnuméraire donc coûteuse en pensions, le FRR devait mettre en réserve les cotisations vieillesse surnuméraires de l'époque ainsi que la soule versée à l'État par les employeurs du régime spécial des IEG dans le cadre de l'adossement partiel au régime général. L'ambition était d'atteindre 150 milliards d'euros à l'origine, c'est précisément le montant du déficit cumulé auquel nous devons faire face dans les dix années à venir.

En 2011, cette trajectoire a été interrompue et la mission du FRR réorientée vers le financement de la dette sociale gérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) : le FRR décaisse désormais chaque année 2,1 milliards d'euros pour la Cades, les sommes collectées jusqu'alors n'étant plus mises en réserve à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le FRR n'est donc plus dédié à l'anticipation mais à la gestion d'une dette passée, agrégeant celles de la CNAV, du Fonds de solidarité vieillesse et de la CNRACL. Ces versements seront réduits à 1,45 milliards à partir de 2025. L'actif, de 26 milliards fin 2021, devrait disparaître d'ici 2033, sauf si une volonté se fait jour afin de redonner sa mission première au FRR et lui affecter tout ou partie des excédents induits par la réforme paramétrique, – pourquoi pas des cotisations de CSG supplémentaires ? – afin d'anticiper d'autres décrochages démographiques. Particulièrement bien géré, la performance annualisée du FRR s'élève à 4,7 % depuis 2010 : c'est un modèle.

Concernant les impacts de la réforme, nous ne disposons pas de son effet sur les comptes publics, ce qui paraît pourtant indispensable.

Le Gouvernement estime que le coût des mesures d'accompagnement de la réforme devrait atteindre un montant total de 4,1 milliards en 2027 puis 5,9 milliards en 2030.

Le déficit prévisionnel ne sera que partiellement compensé en 2027 par les mesures paramétriques et les hausses de taux. À cette heure, le solde du système de retraites resterait négatif de 4,6 milliards à la fin du quinquennat. Il faudrait attendre 2030 pour parvenir à l'équilibre. Mais celui-ci est déjà fragilisé par les amendements déposés par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, qui, s'ils n'ont pas pu être examinés avant la transmission du texte au Sénat, ont vocation à être déposés de nouveau : élargissement du dispositif de départ anticipé pour les carrières longues aux cotisants ayant travaillé entre 20 et 21 ans ; plafonnement à 43 annuités pour les personnes ayant commencé à travailler avant 21 ans ; attribution de trois trimestres aux pompiers volontaires s'ils justifient de dix ans d'engagement...

Sans remettre en question la pertinence des amendements, je souligne que les mesures supplémentaires représentent 800 millions d'euros en 2030, dont 700 millions dédiés aux deux mesures visant les carrières longues. Dans ces conditions, l'équilibre ne serait pas atteint en 2030.

Concernant les régimes spéciaux, sur les 42 régimes de base ou intégrés, cinq sont appelés à disparaître car structurellement déficitaires ou équilibrés au moyen de financement définis par la loi. Pour mémoire, le budget de l'État finance 12 régimes à hauteur de 11,3 milliards d'euros via des taxes affectées ou des subventions d'équilibre. Or, la solidarité nationale ne peut financer des avantages spécifiques, elle doit compenser les déséquilibres démographiques seulement. Je note que les différents régimes qui perdurent tout en comportant des avantages spécifiques, s'autofinancent eux-mêmes, par exemple les avocats et toutes les professions libérales.

Comme les IEG, la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) ne peut justifier d'une situation excédentaire que par le reversement d'une taxe affectée qui représente 47,8 % des prestations versées. Le régime de la Banque de France peut sembler déroger à la logique puisqu'il ne bénéficie d'aucune subvention publique, mais il n'est à l'équilibre qu'au moyen d'une contribution employeur largement majorée : 473 millions d'euros en 2021. Le montant des cotisations *stricto sensu* a atteint en effet 36 millions d'euros en 2021 quand le montant des pensions servies s'est élevé à 508 millions

d'euros. Les régimes devraient s'éteindre selon la « clause du grand-père », les affiliés actuels conservant l'ensemble de leurs droits à retraite ainsi que les dispositions des autres branches : maladie, maternité...

Il est indispensable qu'une convention avec la CNAV et les régimes complémentaires soit établie afin que ceux-ci, bénéficiant des cotisations des nouveaux entrants des régimes visés par la réforme, les reversent aux anciennes caisses pour subvenir aux pensions des anciens affiliés. Cette solution a été retenue pour faire face à la fermeture du régime SNCF en 2020 et je m'étonne qu'elle ne soit pas encore prévue. J'y serai vigilante.

Le relèvement d'âge d'ouverture des droits à 64 ans concerne également les fonctions publiques. La borne d'âge est relevée pour les catégories actives qui passeront à 59 ans et pour les catégories super actives à 54 ans. L'âge de départ à la retraite moyen des fonctionnaires civils était déjà de 63 ans et 8 mois en 2021. Sur demande du fonctionnaire, il sera possible de décaler de trois ans la limite d'âge du poste occupé : pourquoi pas 70 ans... Le dispositif de retraite progressive est transposé à la fonction publique.

En tout état de cause, la réforme devrait avoir pour effet mécanique une amélioration du solde du CAS « Pensions » de 0,7 milliard en 2027 puis 1,1 milliard en 2030. Avant réforme, le solde cumulé du CAS « Pensions » devait s'élever à 8,5 milliards d'euros en 2023. Cependant, cet excédent n'existe pas matériellement et je serais là encore favorable à la mise en place de véritables réserves, destinées à abonder le FRR.

Voici très synthétiquement les points que je souhaitais aborder, bien d'autres éléments pourraient compléter mon propos mais le temps m'est compté.

Je salue et remercie la commission des affaires sociales, en particulier sa présidente Catherine Deroche, la rapporteure générale Élisabeth Doineau et le rapporteur René-Paul Savary, pour le travail fructueux que nous avons mené ensemble, et les nombreuses auditions communes. Je souhaite que le Sénat s'illustre par la qualité de ses débats à l'occasion de l'examen de ce texte.

En dépit des doutes exprimés sur la validité du cadrage macro-économique et sous réserve de l'adoption des amendements déposés par la commission des affaires sociales, je donne un avis favorable sur un texte qui aurait pu, sans doute, être plus ambitieux.

**M. Claude Raynal, président.** – Étant donné que nous aurons une dizaine de jours de débat en séance plénière, je vous propose que nous nous contentions ici de quelques questions utiles à notre information. Et je commencerai par celle-ci : avez-vous eu accès à l'avis du Conseil d'État sur ce texte, et si oui, que dit-il en substance ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci pour la qualité de ce rapport. Vous posez incidemment la question de la prévoyance et de la capitalisation, en particulier à travers le FRR, lequel n'entre pas dans le texte initial. Ne pensez-vous pas qu'il aurait fallu inclure ce sujet dans la réforme ? Vous parlez aussi de la démographie, et du rapport entre le nombre d'actifs et les pensions versées, vous soulignez les promesses qui ont été faites il y a 40 ans à ceux qui s'engageaient dans la vie professionnelle et qui, comme vous le dites, auront finalement travaillé plus que les cotisants actuels, mais à qui l'on va dire qu'on ne pourra pas leur verser les retraites auxquelles ils pensent avoir droit ; avez-vous des éléments plus précis sur cet aspect des choses, voire des propositions ? En avez-vous

également pour consolider le dispositif qui sortira de la réforme, c'est-à-dire pour éviter que le déficit ne réapparaisse bientôt ?

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis.** – L'avis du Conseil d'État n'a pas été rendu public, cependant je sais qu'il émet plusieurs réserves sur ce texte, en particulier sur l'index seniors et sur la prise en compte de la pénibilité.

Je n'ai pas d'éléments sur la capitalisation, hors ce constat que la loi Pacte a créé un appel d'air, le montant des contributions augmente.

J'ai interrogé Olivier Dussopt sur le devenir du FRR, il ne m'a pas semblé vouloir prolonger le fonds, alors que des cotisations supplémentaires vont abonder le système et pourraient être fléchées vers ce fonds – pourquoi pas la CSG –, pour éviter des déconvenues futures. Cependant, sur ce sujet, comme celui de la mise en place d'un régime par capitalisation, le PLFSSR ne me semble pas le bon véhicule législatif pour ce faire.

Enfin, la question se pose effectivement de l'après-2030 : le retour du déficit est possible du fait de la démographie et de la fin de l'effet comptable des mesures paramétriques contenues dans ce projet de loi de financement rectificative, c'est pourquoi je crois utile d'encourager la natalité, pour sauver le système par répartition. Je crains que si notre système n'était pas conforté, la capitalisation prendrait la suite.

**M. Michel Canévet.** – Merci pour ce rapport de grande qualité, il apporte des éclairages utiles pour aborder ce sujet important. Le FRR était une très bonne idée, mais il a été détourné de sa mission initiale. Pensez-vous qu'il puisse servir à nouveau pour financer l'équilibre de nos retraites ? Une question, ensuite, sur l'emploi des seniors : avez-vous une idée du coût des arrêts de travail intempestifs des seniors qui sont usés par le travail ? Ne pensez-vous pas qu'il serait utile de créer un dispositif spécifique pour ceux de nos concitoyens qui sont effectivement usés par le travail ?

**M. Marc Laménie.** – Merci pour ce travail d'investigation sur un sujet bien compliqué... Je m'interroge sur la situation patrimoniale du système des retraites, vous indiquez un patrimoine de 160 milliards d'euros pour les régimes complémentaires : de quoi s'agit-il, plus précisément ? Vous indiquez un volet retraite de la dette sociale de 43,2 milliards d'euros : quelle en est l'évolution prévisible ?

Enfin, sur les régimes spéciaux, nous constatons un mécontentement du monde cheminot, alors que le régime de la SNCF n'est pas concerné puisqu'il a déjà été réformé ; j'avoue ne pas bien comprendre... Et qu'en est-il des agriculteurs ?

**M. Vincent Delahaye.** – Je félicite à mon tour notre rapporteure, même si je ne suis pas d'accord avec cette affirmation que notre système de retraite « deviendrait » déficitaire cette année, comme s'il était à l'équilibre jusqu'ici : en réalité, il est déficitaire quand on prend en compte la surcotisation de l'État, qui correspond bien à un déficit. J'ai entendu le chiffre de 60 milliards d'euros de déficit effectif, le confirmez-vous ? Quand on parle de 14 % ou 16 % de PIB consacrés aux retraites, n'oublions pas que les deux points de différence représentent 50 milliards d'euros...

Enfin, Monsieur le président, lorsque la capitalisation est autorisée pour les fonctionnaires et les élus, je ne vois pas pourquoi en interdire l'accès au reste de la population. Savez-vous si les amendements sur ce sujet seront recevables au titre de l'article

40, sachant qu'ils n'entraîneraient pas de dépense publique supplémentaire puisque les frais de gestion seraient pris en charge par les gestionnaires de ces fonds capitalisés ?

**M. Claude Raynal, président.** – Je me permets de vous répondre tout de suite : ils ne passeraient sans doute pas les fourches caudines du périmètre de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et seraient donc déclarés irrecevables par la commission des affaires sociales.

**M. Rémi Féraud.** – Je remercie à mon tour notre rapporteure pour ce travail, qui met des chiffres sur une réforme paramétrique qui, en réalité, était contenue dans la loi de programmation des finances publiques et qui a le gros défaut de ne s'inscrire dans aucune réforme de société. Cette réforme vise seulement à faire face à un déficit qui apparaîtrait cette année, alors que le système était excédentaire jusqu'à l'an passé, et pour un montant prévu à 2030 qu'on pourrait compenser par d'autres moyens, c'est que nous proposerons.

Notre rapporteure propose un avis favorable, mais nous notons combien son avis est critique sur les régimes spéciaux, sur la clause dite de grand-père, sur l'absence de stratégie de réserve, sur la fragilité juridique de l'index seniors : cet avis favorable s'accompagne de bien des réserves !

Lorsque vous calculez le déficit public lié à la réforme, ne faut-il pas ajouter l'impact négatif de la réforme sur le régime d'assurance chômage et les minimas sociaux – avez-vous pu le chiffrer ? Ensuite, dès lors que des réserves importantes existent dans les régimes complémentaires, mais que ces régimes ne concernent pas les secteurs où il y a les besoins, un lien est-il envisageable, réaliste, pour mobiliser l'argent là où il est nécessaire ?

**M. Sébastien Meurant.** – J'ai déjà posé la question au président du COR : quelles mesures ont-elles été prises après les constats, faits régulièrement dans des rapports, de fraudes à notre système de retraite, en particulier de citoyens étrangers qui résident surtout hors du territoire national ? J'ai aussi posé la question à notre président et à notre rapporteur général : quel suivi notre commission fait-elle de ces fraudes et des réponses qui leur sont faites ?

**M. Claude Raynal, président.** – Une question de vocable : on parle de réforme paramétrique, mais est-ce bien le cas quand on fait passer l'âge légal de 62 à 64 ans ? Les incidences en sont si importantes, que le terme de « paramétrique » paraît un peu étroit, pour le moins...

**Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis.** – Le FRR dispose de 26 milliards d'euros, il abonde la Cades de 2,1 milliards par an, montant qui sera réduit à 1,45 milliard en 2025, et l'extinction du fonds est prévue pour 2033. Faut-il le prolonger ? Je pose la question dans mon rapport, la réponse dépend aussi des conséquences de cette réforme : va-t-elle produire des excédents ? La direction générale du Trésor dit oui, l'OFCE dit non – il faut compter aussi le fait, par exemple, que des cotisations chômage supplémentaires, vont devoir absorber du chômage supplémentaire par exemple des seniors.

Quel est le coût des arrêts de travail pour les seniors ? Dans les faits, les seniors sont moins en arrêt de travail que les salariés plus jeunes, je le montre dans mon rapport, mais les seniors sont davantage au chômage, et comme la réforme risque de se traduire par plus de chômage pour eux – comme cela s'est passé lors de la réforme de 2010 –, un dispositif particulier, comme « un senior, une solution » pourrait se justifier, je crois savoir que la

commission des affaires sociales nous le proposera. Cela dit, le FRR pourrait effectivement être abondé par d'autres voies, pour perdurer.

Les régimes complémentaires ont effectivement des réserves, en particulier Agirc-Arrco dispose de 86,5 milliards d'euros, et la réforme devrait leur apporter des cotisations supplémentaires : ils s'en défendent, arguant qu'ils verseront des pensions plus élevées, mais on sait déjà qu'ils vont bénéficier de la réforme et la question se pose de ces marges.

Le régime de retraite de la SNCF est effectivement fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; on observe un âge de départ différent que dans la réforme, je laisse chacun apprécier. Le régime de la RATP prévoit un âge de départ plus tôt que l'âge légal, mais il faut savoir que la RATP tend à re-contractualiser sur leur ancien poste à des chauffeurs partis à la retraite : c'est aussi une information à considérer. Pour mémoire, la RATP emploie environ 42 000 salariés sous statut.

L'estimation de la surcontribution de l'État est de 30 milliards d'euros, pas de 60 milliards, le taux de cotisation employeur de l'État est bien supérieur, à 74 % pour le volet civil de la fonction publique de l'État, pour compenser un déséquilibre démographique. Il faudrait effectivement rééquilibrer les choses.

Je n'ai pas de données particulières sur la fraude sociale, ni en particulier sur le nombre de retraités qui résident à l'étranger.

Enfin, je suis bien d'accord avec vous, Monsieur le Président, sur le fait que l'âge de départ à la retraite n'est pas un petit paramètre – et qu'on parle bien d'une dimension substantielle de la retraite...

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour toutes ces précisions. Nous allons passer au vote. J'indique par avance que mon vote ne portera pas sur la qualité des travaux préparatoires conduits par notre rapporteure, mais sur le projet de loi qui nous est soumis.

*La commission émet un avis favorable sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

*La réunion est close à 15 h 55.*

**Mercredi 1er mars 2023**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Définition, caractéristiques et fonctionnement des cryptoactifs - Audition de M. Ludovic Desmedt, professeur de sciences économiques à l'université de Bourgogne (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*



**Innovation et régulation dans le domaine des cryptoactifs - Audition de Mmes Marie-Anne Barbat-Layani, présidente de l'Autorité des marchés financiers, Faustine Fleuret, présidente de l'Association pour le développement des actifs numériques, et de MM. Nicolas Louvet, président-directeur général de Coinhouse et Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 25.*



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

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion, suspendue à 9 h 30, est reprise à 9 h 40.*

**Services pénitentiaires d'insertion et de probation - Examen du rapport  
d'information**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous abordons maintenant l'examen du rapport d'information sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous avons le plaisir de vous présenter les conclusions de la mission d'information que nous avons conduite au cours de l'année écoulée afin d'évaluer l'activité des SPIP.

Ces services demeurent peu connus, alors qu'ils jouent un rôle important dans la chaîne pénale. Ils assurent l'articulation entre le « dedans », la prison, et le « dehors », la vie en dehors de la détention. Ils assument d'abord une mission d'aide à la décision auprès des magistrats en leur apportant des informations sur les personnes placées sous main de justice. Ils sont également chargés de contrôler le respect des obligations imposées par le juge, par exemple dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis probatoire. Enfin, ils travaillent à prévenir la récidive et à favoriser la réinsertion. Ils sont en quelque sorte une tour de contrôle.

Alors pourquoi évaluer les SPIP ? Ces services ont bénéficié de renforts substantiels depuis bientôt dix ans. Entre 2014 et 2023, leurs effectifs sont passés de 4 000 à 6 700 agents. La création d'un millier de postes a été décidée en 2014 par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, puis la loi de programmation pour la justice 2018-2022 a autorisé 1 500 embauches supplémentaires. S'y est ajoutée une revalorisation statutaire puisque le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) est passé de la catégorie B à la catégorie A de la fonction publique en janvier 2019. Un bilan d'étape nous a donc semblé utile afin d'apprécier l'impact de cet effort budgétaire et d'estimer s'il demeure des besoins insatisfaits.

Trop souvent, l'activité des SPIP est évoquée à l'occasion d'un drame, par exemple si une personne condamnée commet un nouveau crime après une libération conditionnelle. Les CPIP vivent mal ces mises en cause répétées, et il a nous a paru important de procéder à une évaluation plus objective et dépassionnée de leur activité. Ces agents sont extrêmement investis dans leur métier.

On dénombre aujourd'hui 104 SPIP, en métropole et en outre-mer, les services étant organisés à l'échelle du département ou de la collectivité. Le directeur du SPIP est placé sous l'autorité du directeur interrégional des services pénitentiaires et dépend, au niveau central, de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), plus particulièrement de la sous-direction en charge de l'insertion et de la probation. Au sein de chaque département, le

SPIP peut compter des antennes, dédiées à un ou plusieurs établissements pénitentiaires, au milieu ouvert ou à compétence mixte. La structuration des services a beaucoup progressé depuis une vingtaine d'années, la création, en 2005, du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) marquant une étape importante dans ce processus, de même que la création récente d'organigrammes de référence.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Marie Mercier vient de rappeler que les SPIP avaient bénéficié d'importants recrutements. La quarantaine d'auditions auxquelles nous avons procédé ont cependant montré qu'ils avaient connu une transformation profonde de leur métier qui va bien au-delà de cet aspect quantitatif.

Les SPIP sont nés assez récemment, en 1999, de la fusion des comités de probation et d'assistance aux libérés et des services socio-éducatifs qui intervenaient dans les établissements pénitentiaires. À l'origine, leur activité s'inscrivait donc dans le champ du travail social et éducatif, ce qui n'est plus vraiment le cas aujourd'hui. La culture socio-éducative reste néanmoins encore très présente.

Sous l'influence de la recherche menée dans les pays anglo-saxons – la France était à la traîne sur ce sujet –, l'activité des CPIP a en effet évolué pour s'ancrer désormais dans la criminologie. On est passé d'une mission socio-éducative à une mission d'évaluation du risque de récidive. Après le diagnostic sur ce risque, le CPIP élabore un programme de prévention de la récidive, avec des actions individualisées. Le recrutement des CPIP s'est modifié en conséquence, faisant désormais la part belle aux juristes, de même que les enseignements dispensés par l'École nationale d'administration pénitentiaire (Enap).

Au sein du corps des CPIP, coexistent aujourd'hui deux cultures professionnelles : les plus anciens se considèrent encore comme des travailleurs sociaux et regrettent l'évolution de leur métier, les plus jeunes se perçoivent comme des psychologues-criminologues. La tendance est la même dans les pays anglo-saxons et nordiques.

Si l'on dresse un premier bilan des transformations que nous venons d'esquisser, on relève un certain nombre de résultats positifs. Malgré l'augmentation du nombre de personnes détenues et du nombre de personnes suivies en milieu ouvert, les recrutements effectués ont permis de faire diminuer le nombre de dossiers suivis par chaque CPIP, passé de 80 il y a cinq ans à environ 70 aujourd'hui, avec d'importantes différences territoriales. Le renforcement des SPIP a par ailleurs accompagné la montée en puissance de la surveillance électronique.

Les juges de l'application des peines (JAP) perçoivent une amélioration de la qualité des écrits qui leur sont remis. La direction de l'administration pénitentiaire a mis en place un référentiel des pratiques opérationnelles (RPO 1), une méthodologie importée des pays anglo-saxons, qui a contribué à harmoniser les pratiques des professionnels, même s'il ne faut pas tomber dans une systématisation des pratiques et faire disparaître la dimension humaine. Les SPIP se sont investis avec succès dans la lutte contre la radicalisation et contre les violences intrafamiliales.

Certains de nos interlocuteurs ont toutefois exprimé un jugement plus critique. L'Association nationale des visiteurs de personnes sous main de justice a ainsi déploré que trop de sorties de détention restent insuffisamment préparées. Le Conseil national des barreaux (CNB) a également regretté que les rapports remis par le SPIP au juge de l'application des peines soient transmis trop tardivement à l'avocat, ce qui ne lui ne permet

pas de préparer convenablement la défense de son client. Le CNB a perçu des lacunes concernant la maîtrise du droit des étrangers chez certains conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Il est difficile d'apprécier si l'effort consenti en faveur des SPIP a eu un impact sur la récidive. La direction de l'administration pénitentiaire est consciente de cette difficulté et elle souhaite désormais bénéficier d'outils méthodologiques pour appréhender la récidive sur la base d'une comparaison avec un groupe de contrôle, ce qui permettrait de mieux évaluer l'efficacité des peines et de la probation.

Dans ce contexte, nous croyons utile de renforcer pendant encore quelques années les effectifs des SPIP, en veillant à garantir la pluridisciplinarité des équipes. Les recrutements opérés jusqu'à présent ont permis de remédier aux manques les plus criants, sans que la situation devienne pour autant confortable.

Nous proposons de viser un ratio de 60 dossiers par CPIP en moyenne – je rappelle que nous en sommes plutôt à 70, voire plus dans certains territoires. Ce ratio est souvent cité comme une référence dans les comparaisons européennes. Le recrutement de 600 CPIP supplémentaires permettrait d'atteindre cet objectif. L'investissement peut être source d'économies s'il permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de réinsertion. Il doit bien sûr s'accompagner d'une politique immobilière adaptée. Lorsque je me suis rendue au SPIP de Bordeaux dans mon département de la Gironde, j'ai constaté que les conditions n'étaient pas optimales.

Se pose aussi la question de l'attractivité de la filière : si le statut des CPIP a été revalorisé avec leur passage en catégorie A, le métier de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP) demeure en revanche insuffisamment attractif. L'an dernier, plus de 90 postes de DPIP étaient vacants. Les directeurs constatent que l'écart de rémunération avec les CPIP s'est beaucoup réduit. La personnalité du directeur et sa capacité à faire travailler ensemble une série de métiers sont également des facteurs importants. Une revalorisation de leur traitement indiciaire pour le rapprocher des A+ mérite d'être envisagée. Son impact budgétaire serait modique puisque l'on compte moins de 500 DPIP en équivalent temps plein.

J'ai évoqué le tournant vers la criminologie qui a fait évoluer les pratiques professionnelles des CPIP. Pour porter ses fruits, il doit s'accompagner à notre sens d'une véritable pluridisciplinarité dans les services. Il ne faut pas oublier l'aspect insertion et accompagnement social, ce qui suppose la mise en place d'un écosystème d'acteurs. À Marseille, nous avons vu que tous les acteurs étaient réunis autour de la table, chacun dans son rôle.

L'ancrage de l'identité professionnelle des CPIP dans le champ pénal implique, en contrepartie, le recrutement d'assistants de service social. Leur nombre dans les SPIP est passé en cinq ans de 61 à 104. En moyenne, on en compte donc à peine plus d'un par département ! L'objectif serait de porter le nombre d'assistants de service social à 150.

Les personnes entendues ont en outre insisté sur l'importance des fonctions support. Certaines organisations syndicales plaident pour la création d'un greffe des services d'insertion et de probation. Nous n'avons pas retenu cette proposition – d'autant que nous manquons déjà de greffiers –, mais il nous paraît important de rappeler la nécessité de disposer dans les SPIP d'un personnel administratif bien formé, afin que les conseillers puissent se concentrer sur leur cœur de mission.

Enfin, il nous faut évoquer l'apport des surveillants pénitentiaires au fonctionnement des SPIP. Leur présence est indispensable : ils apportent un regard complémentaire de celui du CPIP sur le comportement de la personne condamnée qu'ils observent au quotidien.

J'évoquerai à présent les questions d'organisation avant de rendre la parole à Marie Mercier qui traitera de l'enjeu central des partenariats.

Au cours des États généraux de la justice a été débattue l'idée de créer une agence de la prévention de la récidive et de la probation. Cette proposition était défendue par le groupe thématique « justice pénitentiaire et de réinsertion », mais elle n'a pas été retenue dans le rapport définitif, le rapport Sauvé.

Pour ses promoteurs – je pense notamment à Isabelle Gorce, ancienne directrice de l'administration pénitentiaire –, la création d'une agence présenterait plusieurs avantages : souplesse dans l'organisation et le recrutement, positionnement interministériel plus affirmé et « décentrage » par rapport au poids de la gestion carcérale. Mais, selon nous, elle ferait aussi courir le risque d'une coordination plus difficile avec la DAP et celui d'une moindre continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert, ce qui explique que nous ne l'ayons pas retenue.

Plutôt qu'un grand « mécano » institutionnel, nous insistons sur l'importance du travail interministériel, qui doit être organisé au niveau national et décliné localement. En mars 2022, une feuille de route a été signée par le ministre de la justice, la ministre du travail et la ministre déléguée à l'insertion pour accompagner la réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice, ce qui est un exemple de bonne pratique.

Nous soulignons également l'intérêt qu'il y aurait à resserrer les liens entre l'administration pénitentiaire et le monde universitaire pour développer la recherche en criminologie, ainsi que l'évaluation des politiques pénales.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le dernier volet de notre étude est consacré aux relations qu'entretient le SPIP avec l'autorité judiciaire, avec les associations socio-judiciaires et avec ses partenaires dans le champ de l'emploi et de l'insertion. Le SPIP doit préparer la sortie, sur le plan tant du logement que de l'emploi.

C'est avec le juge de l'application des peines (JAP) que le SPIP travaille le plus étroitement, notamment pour préparer les mesures d'aménagement de peine. La loi « Justice de proximité » du 8 avril 2021 a transféré au directeur pénitentiaire d'insertion et de probation certaines tâches assumées jusque-là par le JAP, en ce qui concerne la mise en œuvre des peines de travail d'intérêt général. D'autres ajustements de ce type seraient à notre avis envisageables, ce qui allégerait la charge de travail des JAP tout en donnant davantage de responsabilités aux DPIP.

Avec le juge d'instruction, les interactions sont plus ponctuelles : le SPIP peut être amené à réaliser à sa demande une enquête sociale ou à mettre en œuvre une mesure de sûreté. Les juges d'instruction que nous avons entendus nous ont cependant alertés sur la nécessité de mieux sensibiliser les CPIP aux contraintes propres à l'instruction, qui imposent le respect d'un certain formalisme pour qu'un document puisse être soumis au contradictoire. C'est un point sur lequel la formation des CPIP pourrait donc être améliorée.

Pour resserrer les liens entre le SPIP et la formation de jugement, nous vous proposons également d'expérimenter une permanence du SPIP auprès du tribunal correctionnel, ce qui permettrait d'amorcer sans délai le suivi du condamné dès le prononcé de la peine.

L'activité d'insertion et de probation se caractérise par la coexistence d'un secteur public – les SPIP – et d'associations socio-judiciaires de droit privé, qui peuvent se voir confier les mêmes missions. Nous avons observé que la relation entre ces deux catégories d'acteurs était parfois empreinte de méfiance alors qu'ils poursuivent le même objectif.

Historiquement, le secteur associatif est surtout présent sur le pré-sentenciel, et les SPIP sur le post-sentenciel. Au moment de l'adoption de la loi de programmation pour la justice, la Chancellerie avait pour ambition de repositionner les SPIP sur le pré-sentenciel, notamment en leur confiant plus d'enquêtes sociales rapides, mais cette orientation semble avoir été appliquée de manière très inégale sur le territoire au vu des témoignages que nous avons recueillis.

Nous avons réfléchi à ce qui pourrait constituer une répartition des tâches optimales entre le secteur public et le secteur associatif, mais nous avons rapidement rencontré un écueil : le tissu associatif étant très hétérogène selon les territoires, il ne nous paraît pas réaliste d'appliquer de manière rigide une formule unique.

En revanche, pour renforcer la confiance entre les acteurs, nous pensons qu'il serait judicieux de mettre en place une habilitation des associations, sur le modèle de ce qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Une telle habilitation, renouvelée régulièrement, apporterait aux magistrats la garantie de la qualité de la prise en charge et de la probité des personnels exerçant au sein de ces structures.

Par ailleurs, je crois utile d'évoquer les partenariats tissés entre les SPIP et les acteurs de l'insertion, de la formation et de l'emploi. Le SPIP a besoin de s'appuyer sur des partenaires extérieurs pour construire des parcours cohérents et faire le lien entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Dans le champ de l'insertion, nos interlocuteurs ont souligné que la question de l'accès à un logement à la fin de la détention restait souvent problématique. Les SPIP devraient travailler plus en amont avec les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Un recours plus fréquent au placement à l'extérieur permettrait également d'organiser des transitions plus fluides entre la détention et la fin de la peine. Il faut préparer la sortie et éviter la récidive.

Concernant le service public de l'emploi, nous avons observé que les rapports avec Pôle emploi étaient anciens et structurés, tandis que le partenariat avec les missions locales paraît quelque peu négligé. La convention entre l'Union nationale des missions locales et le ministère de la justice, arrivée à échéance en 2020, n'a jamais été renouvelée. Conclure une nouvelle convention serait une bonne manière de relancer le partenariat au service de la réinsertion des jeunes placés sous main de justice.

Dans le champ de la formation, les échanges que nous avons eus avec Régions de France suggèrent que les rapports entre les SPIP et les conseils régionaux demeurent très disparates selon les territoires. Si en Auvergne-Rhône-Alpes des échanges existent au quotidien entre le SPIP et le référent formation à la région, dans d'autres territoires les

rapports se résument à quelques réunions d'information dans l'année. Beaucoup reste donc à faire alors que le nombre de personnes détenues bénéficiant d'une formation a baissé depuis le transfert de cette compétence aux régions, passant de 20 000 en 2007 à 9 000 aujourd'hui. Une dégringolade, alors même que les formations sont bien suivies par les détenus !

Un élément transversal qu'il me paraît important de mentionner pour terminer concerne l'accès au numérique en détention. Alors que le numérique est partout présent dans nos sociétés, il est paradoxal de vouloir préparer la sortie de détention en interdisant l'utilisation d'internet. Les CPIP sont tentés de responsabiliser les personnes détenues en leur faisant accomplir seules certaines démarches, mais l'absence d'accès à internet a au contraire pour effet de les rendre dépendantes de leur CPIP. La recherche d'emploi, le suivi d'une formation sont également compliqués. Désireuse d'avancer sur ce sujet, la DAP mène une expérimentation dans plusieurs établissements pénitentiaires. Sans méconnaître les enjeux en termes de sécurité, nous espérons que cette expérimentation sera concluante et que l'accès au numérique pourra être élargi dans l'ensemble des établissements.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Pour conclure cette présentation, j'aimerais replacer notre objet d'étude dans le contexte plus général de notre politique pénale.

Il va sans dire que les efforts consentis pour remédier aux sous-effectifs dans les SPIP seront de peu de portée si le nombre de personnes emprisonnées ou suivies en milieu ouvert continue d'augmenter. Il est difficile, quelle que soit la bonne volonté des personnels, d'accompagner vers la réinsertion les personnes détenues lorsque le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire atteint 150 % ou 200 %, comme dans la prison de Gradignan.

Les courtes peines de prison sont particulièrement difficiles à gérer pour le SPIP, car elles ne permettent pas d'amorcer un véritable travail de réinsertion. Dans ce cas, le risque est grand que la prison fonctionne surtout comme une école de la délinquance. La loi de programmation pour la justice comportait un « bloc peine » qui avait pour ambition de réduire le nombre de courtes peines d'emprisonnement. À ce jour, le bilan que l'on peut en dresser est décevant : le rapport Sauvé indique que le prononcé de peines comprises entre un et six mois d'emprisonnement est devenu moins fréquent, mais que le nombre de peines entre six mois et un an a augmenté en parallèle, entraînant un allongement de la durée moyenne des courtes peines.

Nous ne pourrions faire l'économie à terme d'une évaluation de ces dispositions qui conditionnent en grande partie le succès ou l'échec de nos efforts en matière de réinsertion et de probation. D'où nos dix propositions, que nous avons organisées en deux chapitres : la poursuite de l'investissement en veillant à garantir la pluridisciplinarité des services ; des services au cœur d'un réseau d'acteurs.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci pour ce travail précis.

**M. Alain Marc.** – Je félicite les rapporteures pour leur travail. Leurs conclusions corroborent ce que nous constatons régulièrement lors de la préparation de l'avis budgétaire sur l'administration pénitentiaire. Je pense particulièrement à la question de l'évaluation, qui est, pour l'ensemble des politiques publiques, nettement insuffisante. D'autant que l'évaluation est souvent conduite en interne, par le ministère de la justice... Il faudrait prendre exemple sur les pays anglo-saxons, dans lesquels l'évaluation est faite de façon régulière et approfondie.



S'agissant de la politique immobilière, le ministère loue, quelquefois à des prix exorbitants, des locaux, pas forcément toujours adaptés. Pourriez-vous m'apporter des précisions sur ce point ?

Lors de ma visite de l'Enap l'année dernière, le problème du faible nombre de candidats au concours de surveillant pénitentiaire avait été évoqué. La situation est-elle la même pour les CPIP ? Disposez-vous de chiffres pour 2022 ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je connais bien le sujet pour avoir dirigé un Institut d'études judiciaires pendant vingt-cinq ans. La criminologie est une matière intellectuellement passionnante, que les étudiants suivaient pour préparer les concours de la magistrature ou de commissaire de police. Mais ils ne souhaitaient pas en faire leur métier, car ils avaient du mal à trouver ensuite des postes correspondant à leur niveau de formation.

Les SPIP font peur ! À Tourcoing et à Roubaix, nous avons mis en place de nombreux chantiers d'insertion et des travaux d'intérêt général, en lien avec les SPIP. La collaboration avec les JAP permet de trouver les meilleurs candidats à la réinsertion. Même en faisant preuve d'une grande volonté, il est toutefois très difficile de trouver des places pour les anciens détenus en raison de la frilosité et des craintes de ceux qui pourraient les accueillir.

**M. Alain Richard.** – Je salue la qualité du travail de nos collègues. L'une de leurs recommandations me paraît particulièrement judicieuse, celle de prévoir l'agrément des associations. Le chemin est escarpé : dans notre pays, le droit des associations est une vache sacrée !

Les associations péri-administratives sont devenues une technique de gestion de services publics dans un certain nombre de domaines socio-éducatifs. Ce sont des associations sans associés : le noyau des intervenants est constitué de personnes respectables, souvent issues du milieu professionnel, comme des procureurs ou des avocats à la retraite. Évaluer ces personnes pour déterminer de la pertinence d'une association relève de la fiction ! Le mécanisme d'agrément permettrait en réalité de faire une inspection du personnel salarié. Si une telle disposition était inscrite dans la loi, les termes choisis devront être bien pesés. Avons-nous des précédents d'homologations d'associations de ce type ? Le contrôle devrait porter sur la réalité de la prestation de service.

**M. Guy Benarroche.** – Je remercie les rapporteuses pour l'exhaustivité de leur travail. Les SPIP ont un rôle majeur pour éviter la récidive et réinsérer les personnes qui sortent de détention.

À Marseille, les CPIP suivent une centaine de dossiers, bien au-delà de la moyenne nationale. De nombreux personnels quittent leur poste, et les budgets alloués ne sont pas suffisants.

Le rapport Sauvé préconisait de revaloriser les DPIP pour les rapprocher des A+. Leur maintien en catégorie A, comme les CPIP, pose problème pour l'évolution de carrière de ce corps. Le garde des sceaux avait envisagé une mise en place de cette mesure de revalorisation en 2023 ou 2024. Avez-vous des éléments d'information sur ce sujet ?

**Mme Catherine Di Folco.** – Je remercie les rapporteuses pour leur travail très fourni.

De nombreuses préconisations ont des conséquences financières. Quelle serait l'enveloppe financière nécessaire pour leur mise en œuvre ?

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Sur l'évaluation, nous sommes tous d'accord ! Certains analystes disent qu'une politique publique est là non pour résoudre un problème, mais pour révéler la manière selon laquelle on envisage ce problème. L'évaluation de notre politique pénale montrerait qu'on accorde davantage d'importance à la question pénitentiaire qu'à la prévention de la récidive. Le rapport Sauvé est intéressant car il ouvre d'autres champs de perception.

En ce qui concerne la politique immobilière, j'ai constaté à Bordeaux que les locaux étaient également loués, à des tarifs élevés. Le déménagement est repoussé d'année en année. L'argument souvent invoqué est celui de la flexibilité qu'offrirait une location, qui permet de s'adapter aux besoins.

S'agissant du dernier concours externe de CPIP, le nombre d'inscrits était de 2 332, mais 842 candidats seulement étaient présents aux épreuves : 410 admissibles, et 211 admis. La sélection est bonne si on la rapporte au nombre d'inscrits, moins si on la compare au nombre de candidats ayant réellement passé l'épreuve.

**M. Alain Marc.** – Le tamis a de larges mailles !

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Le passage en catégorie A a tout de même amélioré l'attractivité du métier. Nous n'avons pas d'information précise sur la revalorisation du statut des directeurs.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je partage la réflexion de Brigitte Lherbier. Comment donner envie de faire le métier de CPIP ?

Monsieur Richard, en ce qui concerne l'agrément, il faudrait s'inspirer du mécanisme d'habilitation pour les associations intervenant dans le champ de la PJJ et de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Les sachants qui occupent leur retraite dans les associations s'octroient en quelque sorte un mandat à vie.

**M. Alain Richard.** – Heureusement qu'ils sont là !

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Oui, et nous en sommes ravis. Mais ils ne doivent pas, j'y insiste, s'octroyer un mandat à vie.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – L'agrément permettrait de prévoir des critères d'évaluation, et présenterait l'avantage d'être valable pour une certaine durée, par exemple cinq ans. Il est bon de devoir rendre des comptes.

Nous n'avons pas d'éléments précis sur le chiffrage financier de nos propositions.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous attendons la réponse de la DAP que nous avons interrogée à ce sujet.

**Mme Laurence Harribey, rapporteure.** – Nous avons été passionnées par le sujet, mais nous devons rester humbles. Il s'agit d'un rapport d'étape, et nous ne proposons pas de faire une révolution institutionnelle. La commission des lois doit continuer à suivre ce sujet, car nous assistons à un changement important du métier.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Il faudrait faire un effort budgétaire, mais il serait modeste au regard de l’objectif, éviter la récidive. Les directeurs savent que certains détenus qui sortent risquent de retourner en prison. Comme l’a dit l’une des personnes que nous avons entendues, il ne faut pas construire de prisons sinon elles se remplissent... Nous avons visité le centre pénitentiaire des Baumettes-II : alors qu’il venait d’être inauguré, il était déjà plein !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Dans le cadre des États généraux de la justice, nous avons fortement insisté non seulement sur l’importance de prévoir les moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour permettre aux SPIP d’accomplir leurs missions, mais également sur la nécessité d’une évaluation.

*Les recommandations sont adoptées.*

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

*La réunion est close à 10 h 35.*

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration - Audition de MM. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer, et Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l’insertion**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous auditionnons MM. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer, et Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l’insertion, dans le cadre de l’examen du projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration, qui sera examiné en séance publique à partir du 28 mars prochain. Nos collègues Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère en sont les rapporteurs.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur et des outre-mer.** – Nous allons vous présenter ce projet de loi visant à contrôler l’immigration et à améliorer l’intégration. Il intervient à la suite de l’adoption de la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (Lopmi) qui était un texte de moyens et qui nous permettra aussi de répondre aux enjeux très importants qui se posent à nous face à la situation migratoire. Le Sénat appelle de ses vœux depuis longtemps une réponse forte en la matière.

La situation internationale, la multiplication des guerres et des dictatures dans le monde, les persécutions, religieuses ou sexuelles, les difficultés économiques et sociales que connaît notre pays ainsi que nombre de pays en développement, notamment depuis la crise sanitaire de la covid-19, ainsi que le changement climatique font peser sur l’Europe et sur la France une pression migratoire très forte, qui ne se fait pas sentir que depuis quelques mois ou depuis la crise sanitaire. Ainsi, le nombre de demandeurs d’asile a été multiplié par deux en 10 ans et par trois depuis 2007. En 2022, les demandes d’asile, notamment au titre de l’immigration dite de protection, ont augmenté de 61 % dans l’Union européenne, contre

« seulement » 31 % en France. Mais nous avons rattrapé le pic historique de 2019, avec 138 000 demandes d'asile en 2022. Rien ne laisse à penser que cette tendance s'infléchira à la baisse dans les mois et les années qui viennent sur l'ensemble du continent européen. Une comparaison avec la fin des années 1990 et le début des années 2000 n'a plus beaucoup de sens dans la mesure où la plupart des pays d'origine des demandeurs d'asile comme la Syrie, la Libye, l'Afghanistan et tous les pays de la bande sahélo-saharienne ne se trouvaient pas dans le chaos politique et terroriste qu'ils peuvent connaître aujourd'hui. La France, comme l'Europe, avait alors des relations diplomatiques fortes avec ces pays, ce qui n'est plus le cas pour une partie d'entre eux.

Pendant très longtemps, les politiques publiques ont estimé que le développement économique, notamment celui du continent africain, freinerait l'immigration. Force est de constater qu'il a même plutôt tendance à l'encourager, les classes moyennes étant enclines à partir pour un avenir meilleur.

Les crises, le développement économique et une démographie importante sont donc des facteurs d'immigration. Aussi, le débat ne réside pas dans le fait d'être pour ou contre l'immigration. C'est une réalité qui touche tous les pays, quel que soit leur régime politique. Comme le disait le général de Gaulle, « on ne fait pas de politique autrement que sur des réalités ». C'est donc ces réalités que nous devons regarder en face.

En revanche, un grand pays comme la France doit répondre à trois questions, qui sont le nœud gordien de notre débat. J'espère que les 27 articles que contient ce projet de loi apporteront un début de réponse.

Quelle immigration voulons-nous ? Quelle exigence demandons-nous aux étrangers qui viennent sur notre sol ? Quels moyens nous donnons-nous pour appliquer cette politique ?

Il est vrai qu'une vingtaine de lois en la matière ont été adoptées par le Parlement depuis 1986. Mais la loi Collomb du 10 septembre 2018, la seule qui a été adoptée sous le précédent quinquennat du Président de la République – sous la présidence de François Hollande, trois lois avaient été adoptées en cinq ans –, a permis notamment de diminuer quasiment par deux les délais de traitement des demandes d'asile de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Il n'est donc pas anormal de légiférer sur cette question très importante de l'immigration, d'abord pour transposer nombre de directives européennes, mais aussi pour répondre à son caractère protéiforme.

Pour répondre à la première question, l'immigration en France se révèle trop familiale et insuffisamment professionnelle, trop subie et insuffisamment choisie.

Permettez-moi de dire au préalable que la question de l'immigration ne pourra pas être résolue tant qu'elle ne sera pas réglée au niveau européen. Sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne, nous avons beaucoup avancé sur ce sujet. Il convient maintenant de parachever l'accord entre les États membres, qui repose sur quatre grands projets.

Le premier projet concerne la prévention des départs, qui passe par le développement économique, mais aussi par la lutte contre les départs en mer, afin d'éviter les drames qui en résultent parfois. Il importe que l'Europe soit unie et porte le même discours

avec les pays d'origine, qui doivent faire un travail d'intégration de leur population et ne pas encourager l'immigration irrégulière, ce qui est parfois le cas.

Le deuxième projet a trait à une politique commune de l'Union européenne en matière de visas et de réadmissions. La politique de retour n'est pas au rendez-vous lorsqu'un pays, comme la France, prend des décisions courageuses de restrictions de visas tandis que d'autres pays européens les accordent. Cela met à mal l'action française de restriction des visas, car le visa octroyé dans un pays de l'Union européenne vaut pour l'ensemble de l'Union européenne. Il est donc essentiel que l'Europe adopte une diplomatie commune en matière de visas et réadmissions. Cette politique a été adoptée par le Conseil européen : il convient maintenant qu'elle se traduise en termes législatifs et diplomatiques.

Le troisième projet, c'est la protection de nos frontières. Les étrangers qui arrivent sur le sol européen ne sont pas tous enregistrés. Nous ne connaissons pas toujours leur état civil, ni leur âge - ce qui pose problème pour savoir s'il s'agit d'adultes ou de mineurs-, ni leur vie antérieure. Le Conseil européen a adopté deux textes importants, à savoir le règlement « Screening », c'est-à-dire l'enregistrement aux portes de l'Europe, et le règlement Eurodac. Il revient au Parlement européen de les adopter à son tour pour que nous ayons enfin une politique commune en la matière.

Le quatrième projet, qui n'a pas été adopté par le Conseil européen, mais qui mériterait d'être largement soutenu par les chefs d'État, vise une politique unique de l'asile. Aujourd'hui, les conditions d'octroi de l'asile diffèrent entre les pays, ce qui est de nature à encourager un certain nombre de personnes à utiliser la demande d'asile à des fins détournées d'immigration irrégulière.

Au demeurant, dans le cadre des règles européennes et de la Constitution, le Parlement français peut adopter des dispositions.

Ainsi, j'évoquerai les quatre grands points d'intérêt du projet de loi qui vous est présenté.

Premièrement, ce projet de loi vise à simplifier le droit appliqué au contentieux des étrangers. Les mesures de simplification générale du droit ont été validées non seulement par votre commission des lois au travers de son rapport d'information, qui a été adopté à l'unanimité, mais également par le Conseil d'État. Toutes les mesures que nous proposons sont donc *a priori* constitutionnelles, ce dont nous nous félicitons.

S'agissant de la réforme du contentieux en tant que telle, nous proposons de réduire de douze à quatre le nombre de procédures auxquelles les étrangers peuvent recourir avant d'être expulsés du territoire national. Pour rappel, 50 % des contentieux des tribunaux administratifs et 40 % de l'activité des cours administratives d'appel sont relatifs au droit des étrangers. Ces procédures longues et illisibles détournent l'action de l'État de sa finalité et nuisent à son efficacité. Aujourd'hui, lorsqu'un préfet prononce une obligation de quitter le territoire français (OQTF), ce n'est qu'au bout d'un an et demi ou deux ans, après différents recours, que la décision de l'État sera validée – elle est validée dans 70 % des cas. Entretemps, l'étranger aura parfois trouvé un travail de façon illégale, voire légale, se sera marié, aura des enfants. Le nombre important de contentieux entraîne ainsi depuis de très nombreuses années des situations improbables dans la mesure où l'État n'est plus en mesure d'expulser ces personnes au regard de leur vie privée et familiale. La réforme du contentieux est donc essentielle pour réduire drastiquement les délais.

La vidéoaudience, bien que contestée, est également un élément important pour contribuer à réduire ces délais.

La proposition du juge unique à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) serait un gage en termes d'efficacité et de rapidité. Si la loi Collomb a réduit le délai de traitement d'une demande d'asile à quatre mois ou quatre mois et demi, celui-ci est en moyenne de neuf mois, voire plus en cas de recours. Il est donc nécessaire de réduire drastiquement le nombre de recours afin non pas de juger différemment sur le fond, mais de juger plus rapidement.

Enfin, une mesure, que je sais contestée mais qui nous paraît importante – j'essaierai de vous en convaincre – concerne la territorialisation de la CNDA, car son excessive centralisation pose des problèmes de rapidité.

Parallèlement à la simplification générale du droit, je vous présenterai la réforme complète du réseau de nos préfectures. Celles-ci concentrent leurs moyens dans une trop large mesure sur le suivi des titres de séjour déjà déposés. Il s'agit d'un écueil important pour les étrangers qui deviennent parfois des irréguliers, du fait de notre propre incurie administrative. Il importe de faire des efforts en matière d'intégration et de mieux vérifier les dossiers des primo-arrivants, plutôt que de passer du temps à demander des documents administratifs à des personnes résidant sur le territoire depuis de nombreuses années. Le projet de loi de finances que vous avez adopté permettra de donner des moyens aux préfectures et de mettre en place, si le Sénat le souhaite, la fameuse instruction « à 360° ». Avec cette révolution des préfectures, il incombera à l'État de vérifier dès la première demande l'intégralité des titres auxquels le demandeur d'asile pourrait avoir droit.

Deuxièmement, le projet de loi vise à renforcer les exigences d'intégration que nous demandons aux étrangers. Le Gouvernement, depuis que je suis ministre de l'intérieur, a considérablement augmenté les exigences pour accorder la naturalisation française : entretien d'assimilation, exigences du niveau linguistique, entretien, voire plusieurs entretiens, devant les agents de préfecture. En cinq ans, on dénombre 30 % de naturalisations en moins. Nous souhaitons appliquer à ceux qui ont des titres de séjour sur le territoire national les mêmes exigences, ou quasiment les mêmes, par homothétie, que celles nous demandons à ceux qui vont devenir français.

La première exigence est la langue. Il s'agit de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat pour toute personne qui obtient ou possède déjà un titre de séjour – 300 000 titres par an sont concernés. Le projet de loi conditionne l'octroi de ce titre de séjour à la réussite d'un examen de français. Entre 20 et 25 % d'étrangers en situation régulière comprennent extrêmement mal le français, ce qui nuit à l'accès à l'emploi et à l'intégration. Nous voulons d'une immigration qui parle et qui comprend notre langue.

La deuxième exigence s'inspire d'une disposition adoptée dans la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, que la majorité sénatoriale a votée, à savoir demander aux étrangers ayant des titres de séjour de longue durée l'engagement de respecter les valeurs de la République, son emblème, l'hymne national, sa devise, son caractère laïc, la liberté religieuse et l'orientation sexuelle. Si cet engagement n'est pas signé, le titre de séjour sera refusé. En cas de manquement à cet engagement, la personne pourra se voir retirer son titre de séjour. Le ministre de l'intérieur serait, par exemple, en mesure de retirer administrativement le titre de séjour à un homme qui refuse d'être soigné par un médecin femme.

La troisième exigence est l'intégration par le travail. Olivier Dussopt développera ce sujet.

Pour répondre aux exigences d'intégration que nous demandons, vous avez voté une enveloppe extrêmement importante dans la Lopmi en augmentant de 25 % les crédits dédiés à l'intégration – la hausse la plus importante –, soit 106 millions d'euros pour les trois prochaines années.

Troisièmement, le projet de loi traite de l'expulsion des étrangers menaçant l'ordre public, avec le rétablissement de la double peine et la lutte contre les filières d'immigration irrégulière, en donnant les moyens aux préfets, au ministère de l'intérieur et à la justice de pouvoir lutter contre le *continuum* de l'immigration irrégulière organisée. Les passeurs, véritables criminels, sont responsables de l'immigration irrégulière, mais aussi des drames humains que nous avons connus à Calais ou au large de l'Italie.

D'abord, nous souhaitons renforcer les sanctions contre les employeurs voyous qui embauchent des personnes irrégulières. Ensuite, nous visons notre propre incurie administrative en mettant fin à la possibilité pour un étranger dénué de papiers en règle de devenir autoentrepreneur. Cette chausse-trape conduit parfois à des régularisations ou à des situations où les personnes ne sont ni régularisables ni expulsables.

Ensuite, nous prévoyons un alourdissement de la peine visant les passeurs, passant d'un délit à un crime. Le crime de passeur sera puni d'une peine de 20 ans d'emprisonnement si le passage d'immigrés clandestins entraîne la mort de ces personnes et de 15 ans s'il n'entraîne pas la mort.

Une autre disposition du projet de loi tend également à lutter contre les marchands de sommeil. Aujourd'hui, n'est pas reconnu comme une personne vulnérable l'étranger en situation irrégulière qui dispose d'un faux bail chez un marchand de sommeil. Nous aggravons les sanctions applicables aux marchands de sommeil, afin de lutter contre ceux qui créent ainsi d'énormes réseaux d'immigration irrégulière.

En outre, le projet de loi prévoit trois dispositions importantes pour le renforcement de nos frontières. D'abord, nous donnons désormais à la police aux frontières les moyens d'inspecter les véhicules des particuliers. Cette disposition fait écho à une décision du Conseil constitutionnel, que les sénateurs avaient saisi, sur le pouvoir des douaniers. Nous proposons d'étendre ces pouvoirs législatifs en matière de contrôle et d'inspection des véhicules à nos frontières à la police aux frontières. Par ailleurs, le projet de loi introduit une mesure de coercition pour prendre les empreintes digitales des personnes qui refusent de s'y soumettre. De plus, nous traduirons dans notre droit interne l'autorisation de voyage Etias – système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages.

Avec le système « entrée-sortie », tout citoyen de l'espace Schengen et tout étranger qui rentre dans l'espace Schengen aura une fiche biométrique européenne, ce qui permettra de suivre l'intégralité des personnes qui se trouvent sur notre sol, de vérifier leur identité, de connaître leur âge, sans aucune contestation possible, et ce faisant de mettre en place une politique européenne de contrôle. Six mois après, nous pourrions mettre en place Etias : toutes les polices et gendarmeries européennes auront la possibilité d'effectuer des vérifications d'identité dans l'espace Schengen par le biais de leur nouvel équipement opérationnel (Néo).

Il importe non seulement de lutter contre l'immigration irrégulière, mais aussi de lutter contre le terrorisme dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Quatrièmement, enfin, les dispositions prévues aux articles 9 et 10 prévoient de supprimer la protection contre l'éloignement dont bénéficient des personnes qui commettent des délits extrêmement graves sur le sol de la République. Demain, pour des faits punissables de 10 ans de prison ou cinq ans en cas de récidive, et non pas les condamnations prononcées – nous aurons un débat sur ce sujet –, les dispositions qui empêchent le ministre de l'intérieur d'expulser ces personnes ne s'appliqueront plus. La fin de la double peine, mise en place dans les années 2000, n'est protégée ni par une convention, ni par la Constitution, comme l'a relevé le Conseil d'État.

Nous proposons de mettre fin au bénéfice des protections pour considérer non plus la vie privée et familiale de la personne, mais le crime qu'elle a commis, de façon à être en capacité de l'expulser. Celle-ci pourra toujours déposer un recours devant le juge. Parfois, le Conseil d'État, comme il l'a fait dans l'affaire de l'imam Iquioussen, donne raison à l'État en écartant la vie privée et familiale.

Le retour de la double peine représente évidemment une mesure forte pour lutter contre les étrangers auteurs d'actes de délinquance extrêmement graves : crimes, atteintes aux policiers, aux gendarmes ou aux élus, violences conjugales, trafics de drogue. Demain, ces personnes ne pourront pas revendiquer la protection de la vie privée et familiale pour éviter leur expulsion.

**M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.** – Je reviendrai sur les dispositions du projet de loi qui concernent le travail, en particulier l'intégration par le travail et par la langue. Les mesures que nous vous présentons s'appuient sur un constat et une conviction.

En France, le marché du travail ne propose pas une offre professionnelle satisfaisante aux étrangers présents sur notre territoire. Quel que soit le contexte économique – en cas de récession, de croissance ou de reprise –, le taux de chômage des personnes nées à l'étranger est, en moyenne, presque deux fois supérieur à celui des personnes nées en France. Alors que le taux de chômage général s'élève actuellement à 7,2 %, il est de 13 % pour les personnes nées à l'étranger.

Notre système ne permet pas d'accompagner suffisamment les étrangers en situation régulière vers l'emploi et, dans le même temps, maintient dans l'illégalité des hommes et des femmes qui sont présents depuis longtemps sur le territoire et travaillent souvent de manière régulière. Certaines situations deviennent inextricables, avec des entreprises qui comptent sur un certain nombre de salariés, alors que leur présence sur le territoire est irrégulière, quand bien même leur emploi est déclaré et régulier. Et, comme l'a souligné le ministre de l'intérieur, quand bien même la justice a prononcé l'expulsion de telle personne, il n'est pas possible de l'appliquer pour des éléments relatifs à sa vie privée et familiale.

Nous en sommes convaincus, une meilleure intégration passe par le travail et par la langue. Le travail est en effet un facteur d'autonomie, d'émancipation, qui permet de mener une vie plus autonome. La langue donne, quant à elle, la capacité de s'intégrer, de partager et de communiquer.



C'est pourquoi nous proposons des mesures visant à favoriser l'intégration par le travail et l'apprentissage de la langue – ce sera même une obligation pour réussir le parcours d'intégration. C'est aussi la raison pour laquelle nous voulons que les personnes qui se prêtent délibérément au recrutement de personnes en situation irrégulière puissent être plus durement sanctionnées.

Concernant l'intégration par le travail, l'article 3 prévoit de créer une carte de séjour pour les métiers en tension. Il ne s'agit pas là d'inciter les étrangers non communautaires à venir sur notre territoire. Ce titre permet de régulariser la situation d'hommes et de femmes déjà présents sur notre territoire depuis longtemps et qui travaillent. Très souvent, lors de la signature de leur contrat de travail, ces derniers étaient en situation régulière et leur titre de séjour n'a pas été renouvelé pour différentes raisons. Nous précisons que l'éligibilité à ce nouveau titre de séjour sera conditionnée par une présence sur le territoire depuis au moins trois ans et par le fait d'avoir travaillé au moins huit mois au cours des vingt-quatre derniers mois.

Nous nous inscrivons dans une logique de critères, afin de faire en sorte que ces travailleurs ne restent pas sans droits, ni au séjour ni au travail, que leur situation puisse être régularisée et qu'ils bénéficient, ainsi que leurs employeurs, d'une sécurité juridique.

Pour définir les secteurs en tension, nous souhaitons nous appuyer sur la liste des métiers en tension qui répertorie, dans l'état du droit, les métiers dans lesquels il est possible de recruter de la main-d'œuvre étrangère non communautaire sans opposabilité de la situation de l'emploi. Aujourd'hui, lorsqu'un employeur souhaite recruter un salarié étranger non communautaire, il doit demander, avant signature du contrat de travail, l'autorisation administrative de signer ce contrat, qui conditionne d'ailleurs l'accès à un visa ou à une autorisation d'entrer sur le territoire.

La liste existante des métiers en tension, qui a été réactualisée il y a quelques années, permet aux employeurs recrutant des étrangers non communautaires de s'affranchir de cette autorisation administrative, dès lors qu'ils recrutent pour un poste répertorié comme étant particulièrement en tension. Nous souhaitons utiliser cette liste pour permettre d'intégrer plus rapidement des travailleurs étrangers déjà présents sur le territoire.

Cependant, cette liste doit être révisée. De nombreuses organisations professionnelles nous ont fait part de son inadéquation avec la situation actuelle du marché du travail, notamment dans les secteurs de la restauration ou de l'entretien des bâtiments et des locaux. À titre d'exemple, dans le secteur de la restauration, le métier de commis de cuisine n'apparaît pas comme étant en tension et, de la même manière, les agents d'entretien des bâtiments, hommes et femmes de ménage, ne figurent pas dans la liste. Nous savons pourtant que la part d'étrangers non communautaires dans ces métiers est particulièrement importante.

La révision de cette liste doit être encadrée par un certain nombre de critères, notamment statistiques, et doit prendre une dimension régionale. En effet, si la liste est souvent présentée comme étant nationale, elle connaît des déclinaisons régionales pour être la plus adaptée possible aux besoins de l'économie à l'échelle de territoires régionaux qui, d'après la jurisprudence, sont suffisamment larges pour éviter de créer des phénomènes de discrimination, ce qui pourrait être le cas si des territoires plus restreints étaient retenus.

La procédure que nous voulons créer fait suite à une première expérience, à laquelle avait donné lieu la circulaire dite « Valls ». Ce texte prévoyait des admissions

exceptionnelles au séjour, motivées pour une part importante par des motifs familiaux, sociaux et privés et, pour une part moins importante et même minoritaire, par des motifs économiques. Environ 7 000 admissions exceptionnelles au séjour sont accordées chaque année au titre de la circulaire « Valls » pour des motifs professionnels ou économiques. S'il est toujours difficile de prévoir le rythme auquel les régularisations de situations interviendront, il s'agit là d'un chiffre autour duquel nous pourrions aboutir dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 3.

La circulaire « Valls » présente deux difficultés. D'abord, son application est hétérogène sur le territoire puisqu'elle résulte d'une forme de pouvoir discrétionnaire des autorités préfectorales.

De plus, l'employeur doit se déclarer et accompagner la régularisation. Cette obligation de participation de l'employeur crée deux limites. En premier lieu, certains employeurs craignent légitimement cette exposition. En effet, dire que leur salarié se trouve en situation irrégulière sur le territoire ne constitue pas une démarche facile.

Nous nous heurtons moins souvent à la seconde limite, mais elle crée une situation beaucoup plus grave. Certains employeurs – que le ministre de l'intérieur qualifiait plus tôt et à raison d'employeurs-voyous – trouvent confortable et positif de pouvoir s'appuyer sur des salariés en situation irrégulière, cette configuration créant un rapport de dépendance et modifiant le lien professionnel tel que défini par le contrat de travail.

Avec ce nouveau titre, les étrangers en situation irrégulière, exerçant une activité régulière depuis plusieurs mois et étant présents sur le territoire depuis plusieurs années, pourront solliciter eux-mêmes leur régularisation. Évidemment, si nous nous contentions de créer un titre d'un an renouvelable, aux mêmes conditions, nous ne ferions que repousser le problème. Ainsi, nous proposons que les étrangers concernés, s'ils sont signataires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), puissent demander à terme l'accès à une carte de séjour pluriannuelle. Cet accès serait alors soumis aux mêmes critères que ceux que le ministre de l'intérieur a exposés, notamment en matière de maîtrise de la langue et d'engagement relatif aux valeurs républicaines.

Je sais que cette disposition suscite des interrogations et des attentes, notamment dans les secteurs économiques et les fédérations professionnelles les plus concernés. Il nous paraît donc important d'en débattre, mais aussi de prévoir que le Parlement puisse évaluer ses effets et décider d'une éventuelle reconduction après une première période de mise en œuvre de la réforme. Le texte prévoit donc une clause de revoyure au 31 décembre 2026, pour que le Parlement puisse décider, sur la base de cette évaluation, si ce nouveau titre de séjour doit être pérennisé.

Vouloir sécuriser la présence de travailleurs sur le territoire implique un corollaire : empêcher que de telles situations ne se reproduisent, en particulier lorsque ces situations sont délibérées – je pense ici aux employeurs qui ont délibérément recours à des personnes en situation irrégulière, pour des activités professionnelles régulières, mais aussi parfois pour des activités professionnelles non régulières. Lorsque des activités non régulières sont exercées par des personnes en situation irrégulière, les sanctions les plus fortes doivent être prises, et c'est la raison pour laquelle nous maintenons les sanctions pénales telles qu'elles sont prévues.

Cependant, nous souhaitons que les employeurs qui recrutent délibérément des personnes en situation irrégulière, même pour exercer une activité régulière, puissent aussi être sanctionnés plus rapidement. Les procédures pénales que j'ai évoquées sont souvent assorties de sanctions lourdes, mais elles tardent à être appliquées. Nous souhaitons donc créer une amende administrative, à la main des autorités administratives et préfectorales, pour sanctionner les employeurs à hauteur de 4 000 euros par salarié étranger employé illégalement. La sanction administrative a l'avantage de la rapidité et permet d'infliger une sanction peu de temps après la constatation de l'infraction.

Le ministre de l'intérieur l'a dit, nous souhaitons aussi empêcher la création ou l'apparition de situations dans lesquelles des personnes en situation irrégulière créent elles-mêmes une activité économique ou professionnelle de manière régulière. Je pense ici à l'accès aux statuts d'entrepreneur individuel et d'auto-entrepreneur. Nous prévoyons donc, à l'article 5, de conditionner cet accès aux personnes se trouvant en situation régulière et d'obliger ainsi à la présentation d'un titre de séjour régulier pour entreprendre ces démarches. Aujourd'hui, ces procédures ne sont pas suffisamment encadrées, et c'est ainsi que, très régulièrement, les plateformes sont contraintes de déconnecter un certain nombre de profils, quand elles constatent qu'il s'agit en fait de personnes en situation irrégulière.

Nous proposons de prendre plusieurs autres mesures pour faciliter l'intégration par le travail et lever certaines contraintes. Je pense notamment à l'article 4, qui vise à faciliter l'accès au travail d'une partie des demandeurs d'asile. En effet, ces derniers n'ont pas le droit d'exercer une activité professionnelle sauf quand, après six mois passés sur le territoire, leur demande d'asile n'a pas été instruite de manière définitive. Il devient alors possible de solliciter une dérogation et d'obtenir le droit de travailler. Ensuite, si la personne est reconnue et que sa demande aboutit, elle obtient bien sûr le droit au travail.

Nous proposons qu'un arrêté du ministre de l'intérieur puisse déterminer chaque année la liste des pays pour lesquels les taux d'admission sont les plus élevés, pour permettre aux demandeurs d'asile venant de ces seuls pays de travailler. Renvoyer cette définition à un arrêté a le mérite de la souplesse. La liste des pays pour lesquels les taux d'acceptation des demandes d'asile sont les plus élevés varie extrêmement vite, au gré des évolutions géopolitiques. Il faut donc pouvoir la modifier aussi rapidement que varient les taux d'admission, de manière à être efficace et à ne pas créer un flux que nous ne saurions maîtriser.

S'agissant de la levée des contraintes, nous proposons également une autre mesure, qui ne concerne pas les personnes présentes sur le territoire, mais celles qui souhaiteraient venir travailler en France dans le cadre du « passeport-talent », que nous proposons de modifier. Ce passeport comporte aujourd'hui onze catégories que nous souhaitons regrouper pour assurer une meilleure lisibilité. De plus, il s'agirait dorénavant de parler de « titre de séjour portant la mention "talent" ». Ce dispositif doit permettre la venue sur le territoire de personnes très compétentes et formées, ayant des projets d'investissement qui répondent aux besoins de notre économie. Par ailleurs, nous souhaitons créer une carte spécifique pour les « talents » des professions médicales, notamment pour les médecins, les pharmaciens et les chirurgiens-dentistes, pour lesquels les procédures d'admission et les délais seraient particuliers, la vérification des équivalences permettant bien sûr de garantir la qualité des soins.

Je finirai en évoquant la question de l'intégration par l'apprentissage de la langue. Nous souhaitons relever le niveau exigé pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle, à

l'instar de ce qui existe pour obtenir une carte de résidence. Cette nouvelle exigence est fixée dans l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 prévoit que nous puissions permettre aux travailleurs étrangers qui demandent l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle de se former au français. C'est la raison pour laquelle, en plus des dispositions d'insertion, d'intégration et de formation au français prévues par la Lopmi et que Gérard Darmanin a évoquées, nous prévoyons que l'article 2 autorise le Gouvernement à prendre un décret, après concertation interprofessionnelle, pour fixer le nombre d'heures de formation au français qui pourraient être effectuées sur le temps de travail. Nous voulons ainsi apporter une réponse aux hommes et aux femmes qui travaillent souvent dans des secteurs en tension, à des rythmes et des horaires parfois compliqués, dans des domaines comme ceux de la restauration ou de l'entretien. Il leur est en effet très difficile de cumuler, dans la même journée ou dans la même semaine, activité professionnelle et présence à ces cours de français. Nous prévoyons donc que du temps puisse être libéré sur leur temps de travail, afin qu'ils puissent participer à ces formations et satisfaire à cette nouvelle obligation.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Ma première question porte sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi et s'adresse donc à M. Dussopt. Vous indiquez vouloir rehausser le niveau d'exigence en matière d'apprentissage du français et il faut bien dire que, à ce jour, aucune exigence n'est prévue à part le fait d'assister à la formation. Vous proposez donc qu'un niveau de langue soit atteint pour que la carte de séjour pluriannuelle soit délivrée, mais vous ne précisez pas quel doit être ce niveau. Selon nous, cette précision ne doit pas relever du pouvoir réglementaire, mais bien du pouvoir législatif. Il est difficile pour nous de prendre une décision sans savoir exactement quelle demande sera formulée – et nous sommes souvent confrontés à cette difficulté dans ce texte. Quel niveau de langue est envisagé ? Dans le cadre de l'étude d'impact, vous indiquiez envisager de rehausser le niveau de langue pour l'acquisition de la nationalité française, mais il n'en a rien été pour l'instant. Pourquoi cela ?

Par ailleurs, l'article 2 prévoit que les employeurs seront mis à contribution pour permettre à l'étranger qui travaille d'acquérir ce niveau de langue, au moyen de mesures plus contraignantes que dans la formation professionnelle habituelle. Que répondez-vous à ceux qui disent que ce n'est pas aux employeurs de faire les frais de la politique migratoire de la France ?

**M. Philippe Bonhecarrère, rapporteur.** – Monsieur Darmanin, ma question porte sur la réforme du contentieux des étrangers. Vous avez fait référence aux rapports de MM. Stahl et Buffet. Pourtant, ce que vous présentez sur le sujet ne correspond pas totalement à leur proposition, qui reposait sur un critère d'urgence et était la suivante : en cas de procédure d'urgence, le tribunal administratif doit juger très rapidement et, en cas de procédure normale, le délai d'appréciation reste plus classique, pour éviter une mise en tension des juridictions.

Vous prévoyez toujours une procédure normale et deux procédures d'urgence, l'une lorsqu'il y a assignation à résidence et l'autre lorsqu'il y a placement en centre de rétention administrative (CRA), avec des délais un peu différents. Ensuite, vous créez une nouvelle procédure, qui a manifestement vocation dans votre esprit à être la procédure majoritaire et qui s'appliquerait aux étrangers faisant l'objet d'une OQTF sans délai de départ volontaire. Dans ce cadre, vous demandez au tribunal administratif de juger dans un délai rapide, sans avoir pris de mesure d'assignation à résidence ou de placement en CRA, ce qui nous laisse à penser que vous allez mettre en tension les tribunaux administratifs pour des situations qui ont peu de chances de conduire à un éloignement rapide.

Pourquoi ne pas avoir suivi les préconisations Stahl-Buffer ? Pourquoi créer cette procédure intermédiaire ?

**Mme Muriel Jourda, rapporteur.** – Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur. Vous avez indiqué que les articles 9 et 10 visaient à lever les protections qui aujourd'hui s'appliquent à des étrangers ayant commis des faits qui troublent l'ordre public.

Si nous combinons ces dispositions avec l'instruction du 3 août dernier, par laquelle vous indiquiez à vos services que vous souhaitiez que les personnes causant le plus de troubles à l'ordre public soient placées en CRA et donc ensuite éloignées ou expulsées, un paysage se dessine. Ce paysage, s'il n'est pas très clairement décrit dans le texte, ressort notamment des auditions que nous avons menées : il s'agit de prioriser l'expulsion et l'éloignement des personnes troublant l'ordre public en France. Mais que faire des autres, de celles qui sont en situation irrégulière et font aussi l'objet de décisions d'éloignement ? L'article 12 prévoit ensuite que les mineurs de moins de 16 ans ne pourront plus être placés en CRA ; comment assurer alors l'éloignement des familles ? Par ailleurs, pourquoi vous être restreints aux CRA et ne pas avoir inclus les locaux de restriction administrative (LRA) et les zones d'attente, où l'on retient aussi des mineurs ?

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Monsieur le ministre de l'intérieur, je souhaiterais vous interroger sur la question des laissez-passer consulaires. Le sujet de l'immigration ne concerne pas seulement la France, mais la France et les pays d'origine. À cet égard, le Sénat avait regardé avec une certaine satisfaction notre pays mener une politique de réduction du nombre de visas accordés aux pays peu coopératifs en matière de délivrance de laissez-passer consulaires. Cette politique de réduction a été abandonnée. Cependant, lors de nos visites dans les préfectures, nous n'avons pas constaté de grande amélioration en matière d'obtention de laissez-passer consulaires, ou peut-être très à la marge dans le cas de l'Algérie.

J'aimerais savoir si nous vous rendrions service en proposant un amendement qui conduirait le Parlement à donner une orientation en matière de nombre de visas et de titres de séjour qui pourraient être délivrés chaque année dans notre pays.

Monsieur le ministre Dusopt, on ne peut pas échapper à l'article 3 et nous avons un peu de mal à comprendre votre objectif. Si vous voulez régulariser la situation de gens qui travaillent depuis longtemps dans notre pays et sont en situation d'illégalité ou de clandestinité, on peut comprendre votre souhait de voir la société française regarder les réalités en face et de régulariser. Cependant, si tel est le cas, quel est l'intérêt des mesures successives que vous proposez pour sanctionner les employeurs ? En effet, si un employeur régularise ses salariés, on lui garantit un contrôle, il écoperait probablement d'une sanction pénale et d'une amende, et on lui épargnerait éventuellement la fermeture administrative. Il y a contradiction. S'il doit y avoir régularisation, il faut l'assumer et prévoir une amnistie pour l'employeur. En l'état actuel du texte, il y aura sans doute peu de demandes d'application de cet article 3.

En revanche, si je ne suis pas convaincu par la nécessité de la régularisation et si je pense que vous faites courir un risque à notre pays en créant un appel d'air, il faut limiter le nombre annuel. Les demandes ne seront pas nombreuses et il ne sera pas difficile de fixer un objectif. Par ailleurs, il y n'aurait pas de problème d'inconstitutionnalité car nous sommes dans le champ de l'immigration professionnelle. Que pensez-vous de cette hypothèse traitant le problème par le nombre ?

Il serait également possible de réduire le délai. En effet, l'article 3 présente une curiosité puisque les dispositions sont applicables jusqu'au 31 décembre 2026. Si j'étais passeur, je pourrais faire un calcul simple : le texte permettant de demander la régularisation après trois ans passés sur le territoire, en me dépêchant de faire venir mes « clients » de tel ou tel pays d'ici le 31 décembre 2023, ils seraient dans les temps pour demander leur régularisation. Comment éviter ce risque d'« appel d'air » ?

Enfin, certains craignent plutôt un effet de « trappe à bas salaires » – ce qui est mon cas. À cet égard, deux éléments nous mettent vraiment mal à l'aise dans l'article 3. En premier lieu, vous demandez à traiter la question économique des métiers en tension par la disposition régaliennne que constitue ce texte en matière d'immigration. Il manque l'articulation de la négociation collective. Si nous souhaitons que nos concitoyens se dirigent vers des emplois qu'ils n'ont pas envie d'occuper aujourd'hui et qu'il y ait moins d'étrangers pour exercer ces métiers, il faudra résoudre des problèmes de formation et de rémunération. Je serais plus à l'aise si l'article 3 mentionnait le lien avec la négociation collective et la responsabilité conjointe des employeurs, des salariés et de la société.

En second lieu, pour ceux qui craignent cette trappe à bas salaires, l'article 3 est d'autant plus étrange que vous créez un titre de séjour métiers en tension qui sera opposable. Si une personne se trouve en situation d'irrégularité et estime pouvoir bénéficier des dispositions de cet article, elle pourra donc saisir le juge administratif pour sa demande de régularisation. Nous allons ainsi faire du juge administratif – alors que c'est le préfet avec la circulaire « Valls » – le juge de cette régulation économique, alors qu'il n'est pas vraiment outillé pour cela.

En résumé, que l'on soit favorable à la régularisation, que l'on craigne « l'appel d'air » ou la « trappe à bas salaire », l'article 3 ne donne pas satisfaction. Cette disposition me paraît donc perfectible. Quelles sont vos propositions pour tenir compte de ces différents points de vue ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je commencerai par répondre à la question que Mme Jourda a posée sur le niveau de langue. Je n'ai rien contre le fait que la décision soit prise au niveau législatif ; qui peut le plus peut le moins. Nous verrons bien ce que dira le Conseil constitutionnel, mais le Gouvernement ne s'opposera pas à ce que cela figure dans la loi. Je pencherais pour le niveau A2, mais il faudrait le conditionner au niveau oral. En effet, ce serait beaucoup demander aux étrangers arrivant sur notre sol d'être en mesure d'écrire le français à un tel niveau. Il n'est d'ailleurs pas certain que les personnes ayant déjà des titres de séjour ou étant eux-mêmes français puissent le faire. L'A2 à l'oral représente déjà un niveau d'exigence important et il faudra que les moyens de l'État soient mobilisés pour permettre aux gens de passer cet examen.

S'agissant de l'assimilation et du parallèle que vous avez fait, madame la sénatrice, je pense qu'il n'est pas tout à fait juste. Certes, pour obtenir la nationalité, il faut maîtriser la langue, mais il faut également passer un examen plus complet sur les valeurs de la République, auquel on ne soumettrait pas un étranger demandant une carte pluriannuelle. Lors de ces examens, on demande par exemple d'expliquer qui sont Jeanne d'Arc et Napoléon, de citer trois plats français et cinq ministres du Gouvernement – je ne suis pas sûr que tous les Français sachent d'ailleurs répondre à cette dernière question... Ces entretiens ne reposent pas seulement sur la langue. Mais je comprends votre demande et n'y vois pas d'inconvénient.

En ce qui concerne la procédure, je ne partage pas votre opinion, monsieur Bonnecarrère. Ce qu'ont proposé le président Buffet, M. Stahl puis le président Lasserre, consistait à passer de douze procédures à trois. Vous me demandez pourquoi nous passons de douze à quatre. Nous créons une quatrième procédure pour les personnes qui troublent l'ordre public et ces cas, contrairement à ce que vous dites, monsieur le sénateur, ne semblent pas majoritaires. Nous devons pouvoir réduire le délai de présence sur le sol national de ces personnes qui ont reçu une OQTF. Le Gouvernement avait d'abord proposé un délai de 48 heures, mais, après discussion avec le Conseil d'État – qui n'a pas trouvé cette procédure inimaginable d'un point de vue juridique – nous proposons plutôt 72 heures.

Nous pensons ainsi fluidifier les expulsions de ces étrangers qui posent une menace particulière à l'ordre public. Un certain nombre de personnes ne passent ni par les CRA ni par les locaux de rétention administrative (LRA), ni par l'assignation à résidence avant d'être expulsées. Même si ce n'est pas le cas général, nous parvenons fort heureusement à expulser directement un certain nombre d'étrangers, qui ont certains types de nationalités, une fois que l'OQTF a été notifiée.

Aujourd'hui, de nombreux étrangers ne déposent pas de recours ; d'ailleurs, la réduction des délais vise à diminuer le délai de suspension de l'exécution de l'OQTF. En outre, nous souhaitons indiquer aux tribunaux administratifs que notre demande est expresse et prioritaire, car le juge administratif ne sait plus ce qui, dans le contentieux qui lui parvient, relève du prioritaire. Nous tâchons donc de le lui préciser. C'est pourquoi je tiens à la quatrième procédure.

Je précise que cela est le fruit de très longues discussions avec le Conseil d'État, qui, dans cette affaire, est à la fois conseiller du Gouvernement et intéressé en tant que juge administratif ; on pourrait même dire qu'il se juge lui-même... Je pense d'ailleurs que certaines mesures, comme la territorialisation de la CNDA, doivent faire l'objet de dispositions législatives, parce qu'un décret en Conseil d'État sur ce sujet pourrait donner lieu à une forme de conflit d'intérêts pour le Conseil d'État.

Madame Jourda, vous vous inquiétez du fait que les places en CRA seront réservées prioritairement aux étrangers dangereux. Ma difficulté est qu'il n'y a pas assez de places de CRA en France, d'autant que, quand je suis arrivé au ministère au moment de la covid, les restrictions sanitaires s'appliquaient aussi à ces centres. En outre, nombre de places sont réservées aux familles alors qu'elles pourraient être libérées en faveur de délinquants étrangers, qui sont, à 98 %, des hommes. En effet, ces « lieux famille » sont peu utilisés, puisque, en 2022, nous avons compté 107 mineurs dans les CRA en métropole.

Nous essayons de déterminer les priorités : il vaut mieux concentrer nos moyens sur l'expulsion des étrangers délinquants en situation irrégulière plutôt que sur celle des étrangers en situation irrégulière qui ne sont pas délinquants. Je reçois d'ailleurs de nombreuses lettres d'élus de tous bords politiques en faveur de la régularisation de tel ou tel étranger en situation irrégulière et ce sont rarement des délinquants... Ainsi, parmi les étrangers en situation irrégulière à expulser en premier, j'ai préféré me concentrer prioritairement sur les délinquants, qu'ils relèvent du FSPRT – le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste – ou du droit commun. Depuis que je suis ministre de l'intérieur, nous avons expulsé 800 étrangers inscrits au FSPRT et 3 500 délinquants étrangers, soit une multiplication par sept.

Cela étant, nous avons conscience que l'on ne peut pas se contenter de placer les étrangers dangereux dans les CRA, car des étrangers sans casier judiciaire méritent aussi d'être expulsés. C'est pourquoi nous avons soutenu un amendement de M. Ciotti à la Lopmi, qui a été maintenu en commission mixte paritaire, tendant à créer 3 000 places de CRA. Depuis que je suis ministre de l'intérieur, nous avons augmenté de 800 le nombre de places en rétention. En outre, j'ai donné l'instruction de ne plus placer de mineurs dans les CRA, ce qui libère encore des places, puisque l'espace réservé aux familles devient un espace pour les hommes. La priorité donnée aux étrangers délinquants ne sera donc pas exclusive du placement d'étrangers en situation irrégulière non délinquants.

Il y a aussi les LRA, qui étaient négligés par les préfets, notamment dans le sud de la France. Il s'agit d'y placer les personnes qui ne sont pas dangereuses dans l'attente de leur expulsion. On peut même imaginer des assignations à résidence, avec une surveillance de la police nationale.

Quel est l'enjeu pour les services de police aux frontières ? Ce n'est pas de garder pendant des semaines des enfants de six ou sept ans dans des lieux clos, ce qui, d'ailleurs, n'est pas idéal pour le développement ; l'enjeu est de garantir que, la veille de prendre l'avion, les intéressés ne puissent pas s'échapper. Il s'agirait donc de placer, la veille ou l'avant-veille du départ, les familles ayant des enfants en bas âge et devant être expulsées du territoire national dans un lieu de rétention spécifique, comme un hôtel à proximité d'un aéroport, sous la surveillance de la police. Cela permettra de garder les familles sous la main sans impressionner excessivement les enfants.

Sur la question des laissez-passer consulaires délivrés en contrepartie de l'octroi de visas, je n'ai aucune objection contre une disposition législative. Mes homologues étrangers me disent qu'ils respectent les lois de notre République, mais que le principe de l'octroi de visas en contrepartie des réadmissions ne figure nulle part. Dont acte, faisons une loi ! Il me semblerait bizarre de définir des quotas de réadmission, mais conditionner l'octroi de visas à l'émission de laissez-passer consulaires me paraît envisageable.

Cela dit, la relation diplomatique entre deux pays ne se résume malheureusement pas aux relations entre les ministres de l'intérieur, aux échanges entre laissez-passer consulaires et visas. Du reste, beaucoup de parlementaires me reprochent, tout en encourageant par ailleurs le conditionnement des visas aux laissez-passer consulaires, de limiter excessivement la délivrance de visas, au motif que cela pose des problèmes culturels ou économiques. La question de l'aide au développement se pose aussi : est-il normal que des pays qui profitent de notre aide publique au développement puissent refuser d'émettre des laissez-passer consulaires ? C'est une question intéressante.

Aussi, si vous déposez un amendement sur ce sujet, monsieur le rapporteur, je vous invite à considérer l'ensemble de la politique diplomatique et non seulement les relations entre ministres de l'intérieur, car, quand le ministre de l'intérieur échange avec son homologue, il parle de laissez-passer consulaires, mais aussi de coopération antiterroriste, de renseignement, de coopération judiciaire. Toutefois, je ne fais qu'appliquer les lois adoptées par le Parlement et si celui-ci adoptait un tel dispositif, ce serait un levier de négociation appréciable pour moi.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le Sénat a déjà adopté un amendement sur le sujet en 2018...



**M. Olivier Dussopt, ministre.** – Mme Jourda demande s’il est normal que l’employeur assume les conséquences de la politique migratoire. Je ne suis pas d’accord avec les prémices de votre question pour deux raisons, madame la sénatrice.

D’abord, nous parlons uniquement des étrangers non communautaires, qui occupent 3,8 % de l’emploi en France, avec de fortes variations selon les métiers. Cela permet de relativiser, d’autant que nombre d’entre eux sont en situation régulière depuis très longtemps et ont satisfait aux obligations d’intégration et de maîtrise du français.

Ensuite, la présence en entreprise d’étrangers non communautaires procède de décisions de recrutement, sachant que nous sommes en tension de recrutement. C’est donc une présence choisie par le recruteur. Beaucoup d’entreprises nous invitent à aller au-delà de ce que nous proposons ; ainsi, l’Union des métiers et des industries de l’hôtellerie (UMIH) demande de régulariser les salariés réguliers dont la présence sur le territoire est irrégulière, mais aussi de faciliter l’entrée sur le territoire.

L’État fait déjà beaucoup en matière de formation. Avant même la mise en œuvre de la Lopmi et des moyens supplémentaires consacrés à l’insertion et à l’intégration par la langue, des dizaines de milliers de places de formation en français ont été ouvertes par l’État pour permettre à des allophones d’apprendre la langue. En outre, au-delà des heures de travail que nous demandons aux employeurs de libérer pour que leurs employés suivent des cours de français, nous souhaitons que les entreprises et les branches inscrivent dans leurs plans de formation des modules spécifiques pour les salariés allophones.

De manière plus générale, le caractère contraignant de cette libération de temps pour apprendre le français limite l’aspect « armée de réserve », le recours à une main-d’œuvre étrangère non communautaire dans le but d’exercer une pression à la baisse sur les salaires. En outre, nous avons choisi de libérer du temps de formation sur le temps de travail plutôt que de créer une nouvelle taxe pour financer ces formations. Enfin, en vertu du code du travail, l’employeur a une obligation de formation pour l’adaptation de ses salariés à leur poste, ce qui intègre la maîtrise du français.

J’en viens aux interrogations de M. Bonnacarrère sur l’article 3. Nous ne voulons pas susciter un flux et je pense comme vous que le titre de séjour nouveau ne créera pas un appel d’air, car, pour cela, il faudrait que des étrangers non communautaires ayant connaissance de l’existence d’un titre de séjour spécifique décident de venir sur notre territoire pour s’y maintenir en situation irrégulière pendant trois ans et d’y occuper pendant huit mois un poste dans un métier en tension, en ayant la prescience, trois, quatre ou cinq ans avant, des métiers qui figureront sur la liste des métiers en tension, qui sera révisée régulièrement. La question de l’appel d’air ne se pose donc pas véritablement...

Vous posez également la question des sanctions pour l’employeur qui a recruté des salariés en situation irrégulière. Les employeurs qui ne connaîtraient pas la situation administrative de leurs salariés régularisés ne seront évidemment pas sanctionnés ; ce n’est ni la lettre ni l’esprit. Nous voulons en revanche renforcer les sanctions contre les employeurs qui recrutent délibérément des personnes en situation irrégulière. La création d’une sanction administrative permettra de garantir la proportionnalité de la sanction et une liberté d’appréciation de l’autorité administrative. Beaucoup des personnes qui sont en situation irrégulière, mais qui travaillent régulièrement ont signé un contrat de travail alors qu’ils étaient titulaires d’un titre de séjour qui n’a pas été renouvelé. On ne peut en tenir automatiquement grief à leur employeur ! Du reste, cela arrive même à l’État. Il n’existe donc

pas d'articulation entre l'article 3 et l'article 8, qui vise à sanctionner les employeurs qui recrutent délibérément des personnes en situation irrégulière.

Par ailleurs, j'examinerai attentivement vos initiatives pour apporter des garanties.

Vous me posez également la question du caractère opposable du titre de séjour et vous soulevez le cas d'un employeur découvrant que l'un de ses salariés a demandé un titre de séjour pour métier en tension. Le fait d'inscrire dans la loi les critères d'éligibilité à ce titre, *via* le renvoi à une liste de métiers en tension publiée par arrêté ministériel, le fait de prévoir des critères d'ancienneté dans l'emploi et sur le territoire, et le fait de déterminer ce qui relève des critères retenus au titre de la présence sur le territoire sont les meilleures garanties de ne pas créer d'opposabilité et de ne pas susciter de contentieux. Nous proposons au Parlement de fixer précisément les critères. Par la suite, l'employeur n'est pas tenu de délivrer un CDI, ce qu'il sera toujours libre de faire ou non.

En ce qui concerne les trappes à bas salaires, c'est en réalité aujourd'hui que nous connaissons cette situation. La situation irrégulière de salariés réguliers peut placer ces derniers en situation de vulnérabilité, ce qui alimente une « trappe à bas salaire ». L'obtention d'un titre de séjour donne au contraire droit au salaire minimal et au minimum conventionnel de branche, ce qui est plus protecteur. Et je ne parle même pas des personnes en situation doublement irrégulière – situation administrative irrégulière et travail non déclaré –, qui peuvent se trouver en situation d'exploitation, voire d'asservissement.

On ne peut pas retenir votre option consistant à confier la définition des métiers en tension aux branches, car notre appareil statistique permet de mesurer les tensions de recrutement. En revanche, pour ce qui concerne la formation, l'intégration et l'accompagnement, je pense qu'il serait utile que les partenaires sociaux soient mobilisés, branche par branche.

**M. Alain Richard.** – Ce projet de loi permettra-t-il de limiter les flux de mineurs isolés entrant en France *via* un système organisé, artisanal ou mafieux, sachant que ces entrées se font de façon irrégulière ? D'autres outils permettraient-ils de freiner ce mouvement, au travers d'une meilleure identification de leur identité réelle ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Un quart des étrangers qui suivent la formation linguistique n'atteint pas le niveau A1 à l'issue du parcours d'intégration. Ce projet de loi va donc précariser la situation de ces personnes. Est-ce en précarisant que l'on intègre ?

Comment prendre en compte la question de la vulnérabilité si l'on supprime l'étape de la rédaction d'un récit dans le dépôt d'une demande d'asile ? La limite du nombre de rendez-vous en préfecture va-t-elle empêcher l'accueil de tous les demandeurs d'asile ?

Sur les régularisations, que deviendront les autres dispositions de la circulaire « Valls » ? Cette circulaire sera-t-elle intégralement abrogée ? Comment traiterez-vous la situation des travailleurs des plateformes ? Même s'il est dorénavant interdit aux personnes en situation irrégulière de devenir autoentrepreneurs, certains l'ont déjà fait. Qu'advient-il d'eux ?

On parle maintenant davantage de LRA. Il est préoccupant que notre pays ait de plus en plus de lieux de privation de liberté qui ne soient pas contrôlés.

Le système d'« entrée-sortie » de Schengen et le système Etias devaient être mis en place en 2023. On parle maintenant d'une entrée en vigueur « aussi vite que possible » : cela sera-t-il mis en place avant les jeux Olympiques ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Beaucoup de nouvelles drogues se développent en France et de jeunes Africains en situation irrégulière font venir des produits de plus en plus dangereux. Ne peut-on avoir des actions diplomatiques plus sévères à l'encontre des pays d'origine ? À l'encontre de ces trafiquants étrangers ? Il me semble difficile de régulariser les personnes issues des pays dans lesquels s'organisent ces filières.

Beaucoup d'enfants étrangers en situation irrégulière font leurs études et deviennent ingénieurs ou médecins, ce qui peut être intéressant pour notre pays. Selon moi, il faut en tenir compte pour mesurer l'intégration des jeunes.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – En premier lieu, j'ai de fortes réserves sur l'article 3.

D'abord, je ne sais pas ce qu'est un métier en tension ; en Île-de-France, tous les métiers sont en tension !

Ensuite, vous indiquez que le monde patronal est favorable à ces régularisations. D'une part, si l'on se posait la question du niveau des salaires, certains emplois seraient pourvus sans problème. D'autre part, cet article va entraîner la création d'une main-d'œuvre sous-payée et docile. Vous vivez ce qu'a vécu Valéry Giscard d'Estaing avec le regroupement familial, lorsqu'il a cédé aux pressions du patronat. On ne se pose pas la question de ce qui motive les employeurs à promouvoir ces régularisations. La circulaire « Valls » permet déjà de faire certaines choses et les préfetures y travaillent.

En outre, avez-vous abordé avec le patronat la question du logement et de l'intégration de ces personnes ? Cela ne pose problème à aucun employeur que cinq ou six étrangers vivent dans 20 mètres carrés ! Il n'y a pas de quoi être fier de donner des titres de séjour si l'on ne se préoccupe pas de laisser cinq personnes vivre dans 20 mètres carrés. C'est de l'esclavage !

En second lieu, les accords liant la France à certains pays ne vont-ils pas gêner l'application de la loi ? L'accord franco-algérien risque de perturber grandement l'application de ce texte. Par conséquent, faut-il maintenir ces accords ou faut-il les dénoncer, afin que les lois s'appliquent partout de la même manière ?

En troisième lieu, vous avez évoqué la sanction des étrangers qui refusent de voir un médecin d'un sexe qui ne leur convient pas. C'est un véritable sujet, mais *quid* des médecins ? Beaucoup de médecins étrangers travaillant dans nos hôpitaux ne respectent pas les valeurs de la République.

**Mme Valérie Boyer.** – Au moment où nous parlons, l'Algérie a suspendu la délivrance de laissez-passer consulaires.

Ma question porte sur le trafic d'êtres humains. Les Nations unies estiment les profits de la traite des êtres humains à 32 milliards d'euros dans le monde, dont 3 milliards en Europe. La France reçoit ou voit transiter des victimes de ces trafics. Ne pas agir, c'est être complice. Les passeurs sont des experts en détournement des procédures et abusent de la générosité nationale. La France a le droit de protéger ses frontières et doit lutter contre ceux

qui prostituent, violent, volent ou exploitent les migrants. C'est un devoir de dignité. Le trafic des migrants est juridiquement dissocié de la traite des êtres humains, alors que ces deux phénomènes sont liés. J'avais déposé en 2015 une proposition de loi sur ce sujet, qui a été rejetée, mais le Gouvernement reprend désormais mes propositions. Ainsi, le fait de faciliter l'entrée ou le séjour irrégulier d'un étranger est puni de cinq ans de prison et de 30 000 euros d'amende.

Pourquoi ce qui était absurde en 2015 et en 2018 ne l'est-il plus aujourd'hui ? Pourquoi avoir perdu autant de temps ?

Pourquoi ne pas renforcer les sanctions contre tous les trafiquants d'êtres humains ? Votre réforme ne concerne que l'exposition d'un étranger à un risque immédiat de mort ou de blessure et ne touche que les dirigeants ou les organisations.

Je m'interroge enfin sur les mineurs étrangers isolés. Ceux-ci accèdent en général à la nationalité française après leur séjour ; accèderont-ils toujours automatiquement à la nationalité avec votre texte ?

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Pouvez-vous nous en dire plus sur les restrictions du regroupement familial ? Comment avez-vous placé votre curseur ? Jusqu'où serez-vous prêt à aller ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Les mineurs étrangers isolés relèvent de la compétence du garde des sceaux, parce qu'il y a un sujet d'état civil et parce que ce n'est pas le ministre de l'intérieur qui expulse les mineurs ; cela relève de l'autorité judiciaire et non administrative. Dès que les services du ministre de l'intérieur constatent qu'ils ont affaire à un mineur, le traitement du dossier relève de la compétence du garde des sceaux. Pour mettre fin aux flux et pour expulser, je ne suis donc pas compétent.

Cela étant, deux mesures incluses dans ce texte peuvent faciliter le travail de reconnaissance de la majorité et de la minorité d'âge.

Il y a d'abord la coercition sur les empreintes. L'un des sujets est l'identification de l'état civil des personnes ; aujourd'hui, les personnes peuvent refuser de donner leurs empreintes. Bruno Retailleau propose, me semble-t-il, d'instaurer une présomption de majorité si la personne refuse les tests d'état civil ou la prise d'empreintes. Je pense qu'il ne savait pas, lorsqu'il a formulé cette idée, que nous proposons la coercition des empreintes, validée par le Conseil d'État. Du reste, les deux mesures ne sont pas incompatibles entre elles ! Si le Sénat dépose un amendement allant dans ce sens, sous réserve de la difficulté constitutionnelle sous-jacente, nous pourrions le soutenir.

Une expérimentation s'achève à Bordeaux, où le parquet, le siège et la police se sont mis d'accord pour que les mineurs ne passent plus de test, mais que la police puisse déterminer si un étranger est mineur ou majeur, décision qui vaut ensuite pour le parquet, ce qui permet d'orienter l'intéressé vers le parcours administratif et éventuellement pénal des majeurs. Cela peut servir de base de travail au Sénat. Cela permettra d'établir plus rapidement et plus efficacement la minorité ou la majorité d'âge des étrangers, mais cela ne facilitera pas leur retour. En effet, indépendamment de la difficulté à identifier la nationalité des étrangers en situation irrégulière, le problème réside surtout dans l'application par l'autorité judiciaire, qui est indépendante, du retour. Le garde des sceaux a signé un accord avec le Maroc sur le retour, mais aucune décision judiciaire de retour d'un mineur n'a encore eu lieu.

Monsieur Leconte, c'est vrai, un quart des étrangers ayant suivi les cours de français ne maîtrise pas la langue. Vous affirmez que nous allons les précariser ; non, ils vont simplement retourner dans leur pays. Le but est de ne pas donner de titres de séjour aux personnes qui ne comprennent pas le français ou le parlent mal.

Cela implique d'accroître les moyens pour donner des cours de français. Ce qu'a dit M. Dussopt est important : les gens doivent maintenant prendre leurs cours de français pendant leurs heures de travail. C'est une révolution pour les salariés étrangers, cela va faciliter grandement leur vie ! Nous conditionnons l'obtention du titre de séjour à la réussite d'un examen de français, mais nous mobilisons beaucoup de moyens pour leur enseigner notre langue. Une fois qu'ils ont passé l'examen, s'ils ne le réussissent pas, nous ne les précarisons pas ; simplement, ils n'auront pas de titre et devront retourner dans leur pays. Nous assumons de conditionner l'octroi du titre de séjour à la réussite de cet examen.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ils perdront donc le droit de rester sur le territoire.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – C'est la proposition du Gouvernement, vous pouvez être contre. Nous pensons que c'est nécessaire pour s'intégrer. Je pense notamment aux femmes, qui créent du communautarisme d'obligation, parce que la République ne leur a pas donné les moyens d'apprendre la plus belle langue du monde et de s'ouvrir l'esprit. Avec les moyens importants que nous engagerons, après cet examen, si les gens ne réussissent pas l'examen, ils devront partir. Et cela vaudra pour demander ou renouveler un titre de séjour. De nombreux pays le font !

Sur les moyens des préfectures, la Lopmi a renforcé les effectifs de 570 agents. En outre, les importants travaux informatiques en cours permettront de libérer des équivalents temps plein supplémentaires pour se concentrer sur les contrôles. Par ailleurs, je me suis peut-être mal exprimé : le texte ne supprime nullement le passage devant une association pour raconter son récit.

Les LRA sont connus, y compris dans votre département. J'ai du mal à comprendre le problème que cela pose par rapport aux libertés publiques, puisque c'est Lionel Jospin qui les a créés par décret le 19 mars 2001. S'il l'a fait, il a dû considérer que c'était républicain.

Sur le système « entrée-sortie » de Schengen et l'Etias, je répète que nous sommes prêts : on peut le faire demain matin ; mais l'Europe n'est pas que la France. En outre, nous avons un problème avec le Royaume-Uni qui avait engagé le processus, mais qui est devenu un pays tiers entre-temps. Clément Beaune et moi avons indiqué à la Commission européenne qu'il fallait le faire soit maintenant, soit juste après la coupe du monde de rugby, soit après les jeux Olympiques. Pour mettre en place ce système, il faudra créer une fiche biométrique pour chaque personne entrant sur le sol européen, ce qui prend dix minutes. Le faire au moment des JO entraînerait une thrombose préjudiciable dans les aéroports. Pour notre part, nous sommes prêts et nous attendons les autres.

Madame Lherbier, je suis d'accord avec vous sur l'ordre public, notamment sur les liens avec les pays producteurs de drogue et les trafiquants.

Madame Eustache-Brinio, vous me parlez des accords bilatéraux. C'est une question à laquelle je me suis beaucoup intéressé.

Prenons l'accord franco-algérien de 1968, qui présente des avantages et des inconvénients pour les questions migratoires. Avantages pour les Algériens : ils ont une carte de résident spécifique ; inconvénient pour eux : ils ont besoin d'un visa. Le parlement algérien demande la même chose que vous : l'abolition de l'accord, pour ne plus devoir demander de visa.

Mettre fin à un accord est assez facile, même si, en l'occurrence, cet accord ne prévoit pas les conditions de sa résiliation. La conséquence serait donc de retourner à la situation *ex ante*. Or quelle était la situation *ex ante* ? La France et l'Algérie étaient le même pays, donc circulation libre et totale entre les deux territoires, sans visa. Pour renégocier la convention, il faut l'accord des deux pays et si nous mettons fin unilatéralement à cet accord, nous reviendrons à la communauté antérieure, dans laquelle nous ne pourrions plus exiger de visa.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Mais c'est un pays indépendant !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je m'y suis beaucoup intéressé et de nombreuses personnes se sont penchées sur la situation très particulière de ces deux pays. Nous aurions donc plus à perdre qu'à gagner.

Tout le monde pose la question de la renégociation de cet accord. Le seul enjeu est : faut-il le faire dans une situation de communion politique, comme le Président de la République essaie de le faire, ou dans la confrontation ? Il ne m'appartient pas d'en juger.

Monsieur Daubresse, il n'y a pas de restriction du regroupement familial dans ce projet de loi. Beaucoup de sénateurs proposent des restrictions. Le Gouvernement a pris soin de doter son texte d'« accroches » permettant le dépôt de tels amendements. J'y serai favorable s'ils respectent la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, ce dont je ne doute pas.

Je vois trois pistes possibles.

La première réside dans le rôle du maire pour apprécier les conditions d'accueil des personnes dans le regroupement familial. Quand j'étais maire, je signalais personnellement, après vérification, les attestations certifiant que le logement était assez grand pour accueillir la famille, que le demandeur touchait au moins 1 800 euros pour une famille de deux personnes et qu'il était dans une situation stable depuis plus de dix-huit mois sur le territoire national. Je ne suis pas sûr que tous les maires de France le fassent scrupuleusement. Les préfetures s'appuient pourtant sur ce document émanant de la mairie.

D'abord, ces conditions d'accueil doivent-elles être mieux contrôlées ? Faudrait-il prévoir un contreseing pour empêcher le clientélisme électoral ou la difficulté de dire non à une famille que l'on connaît ?

Ensuite, un revenu de 1 800 euros pour deux personnes suffit-il ? La notion de logement à taille suffisante est-elle assez claire ? Il ne paraît pas anormal de demander davantage de revenu, de commodité ou de présence sur le territoire national. Si le Sénat proposait d'évoluer dans ce sens, cela me paraîtrait de bon sens, conforme à la Constitution et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et pourrait peut-être limiter le regroupement familial.

Concernant ceux qui bénéficient de la protection internationale, des possibilités de réunification familiale existent, mais leur périmètre est très large, allant bien au-delà du cercle des frères et sœurs, car la vision de la famille retenue est beaucoup plus extensive que celle que nous pouvons concevoir en droit français. Si l'on donne l'asile à une personne, il n'est pas choquant de le donner aussi aux membres de sa famille, mais faut-il pour autant retenir une acception aussi large du terme ? Si le Sénat considérait qu'il fallait limiter ce droit au périmètre de famille au sens strict, en définissant son sens, nous y gagnerions.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Très bien !

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Enfin, j'évoquerai l'attestation linguistique ou de partage des valeurs de la République, y compris pour ceux qui ont des visas de regroupement familial. C'est bien de demander à une personne de parler notre langue et de respecter les valeurs de notre République, mais lorsqu'elle sera installée sur le territoire français depuis dix-huit mois, qu'elle aura un logement décent et 1 800 euros de revenus, elle pourra faire venir les membres de sa famille, sans que l'on ne leur demande rien. Là encore, il appartiendra au Sénat d'apprécier s'il convient d'exiger de ces personnes également un niveau minimal de maîtrise de la langue française et le respect des valeurs de la République.

Ces mesures pourraient limiter le regroupement familial sans être contraires à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme.

**Mme Valérie Boyer.** – Vous n'avez pas répondu à ma question sur les mineurs isolés qui accèdent à la nationalité française alors qu'ils sont rentrés illégalement en France, sont en situation irrégulière et sont à la charge des départements. Ferez-vous en sorte que ces personnes une fois majeures n'accèdent pas automatiquement à la nationalité française ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je n'ai pas connaissance de cas de mineurs isolés qui aient acquis automatiquement la nationalité française à leur majorité. En revanche, il est vrai que ces personnes obtiennent quasi systématiquement des titres de séjour parce qu'elles sont depuis un certain temps sur le territoire national. Le président de conseil départemental de l'Essonne m'a d'ailleurs interpellé sur une difficulté résultant de l'application de la loi Taquet du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : les mineurs isolés doivent être protégés pendant leur minorité et pendant deux ans après leur majorité. Pour en revenir au sujet initial, si vous avez des cas à me signaler, je les étudierai volontiers.

**Mme Valérie Boyer.** – J'ai rédigé un rapport sur l'immigration, l'asile et l'intégration lorsque j'étais députée : les départements interrogés m'avaient indiqué qu'ils accompagnaient les mineurs isolés pour les aider à accéder à la nationalité française le plus rapidement possible.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je lirai votre rapport et j'étudierai avec attention les cas que vous pourriez me soumettre.

Madame Eustache-Brinio, sur les passeurs, nous reprenons votre proposition : en la matière, le rassemblement de toutes les bonnes volontés est bon à prendre ! Nous créons une circonstance aggravante générale, qui concerne tous les passeurs au sens large, y compris les complices. Je rappelle d'ailleurs que nous avons créé un office de police judiciaire spécialisé, doté de 140 officiers de police judiciaire.

Enfin, s'agissant des médecins qui n'appliqueraient pas la loi, l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que nous créons avec l'article 13 du projet de loi est clair : « L'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution et à ne pas se prévaloir de ses croyances ou convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers. » Cela concerne tout le monde, les patients comme les médecins.

**M. Olivier Dussopt, ministre.** – Un dernier mot sur les plateformes, les auto-entrepreneurs et les entreprises individuelles. Il y a là une faille dans notre droit. Il n'est pas acceptable que des personnes en situation irrégulière puissent créer une entreprise individuelle ou se constituer en autoentrepreneurs. Ces personnes peuvent facilement arguer devant le juge, pour contester une OQTF, que l'État ne pouvait pas ignorer leur situation irrégulière puisqu'il perçoit des cotisations sociales ou des impôts sur le revenu avec le prélèvement à la source. Il convient donc de tarir ce flux de personnes en situation irrégulière, mais qui exercent une activité économique régulière.

Beaucoup de ces autoentrepreneurs sont des travailleurs des plateformes. Lorsque la plateforme découvre qu'une personne est en situation irrégulière, elle doit procéder à une déconnexion. Mais souvent les personnes exercent sur les plateformes par le biais d'alias. Nous avons signé des chartes sociales avec les plateformes pour que la déconnexion fasse l'objet d'un préavis et d'un accompagnement. Il n'en demeure pas moins que ces personnes sont en situation irrégulière et que leur situation doit être examinée à cette aune. Nous ne pouvons plus laisser perdurer la possibilité pour des personnes qui n'ont pas de raison d'être sur le territoire de créer des entreprises.

Sur le fondement de la circulaire « Valls », 7 000 admissions exceptionnelles au séjour en raison d'une activité économique sont prononcées chaque année, dans des situations qui peuvent recouper en partie celles visées par article 3 ; mais dans 22 000 ou 23 000 cas, il s'agit d'admissions exceptionnelles au séjour pour des motifs familiaux. Les deux dispositifs ne sont donc pas antagonistes. La moitié des 7 000 régularisations en raison d'une activité économique concernent l'Île-de-France. Il nous semble préférable que les régularisations des travailleurs en situation irrégulière ayant une activité régulière sur le territoire dépendent de critères fixés par le législateur plutôt que d'une appréciation discrétionnaire des préfetures.

On peut considérer en effet que beaucoup de métiers sont en tension. Beaucoup de fédérations s'inquiètent d'ailleurs de savoir si leur filière figurera dans la liste. Mais ce n'est pas le Gouvernement qui décidera si tel ou tel métier est en tension. Nous nous appuyons sur les statistiques et la définition d'un niveau de tension. Cette liste des métiers en tension existe, elle a été créée par la loi voilà plusieurs années, elle est publiée régulièrement et nous allons lancer le processus d'actualisation, en nous appuyant sur les comités régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (Crefop) et sur l'appareil statistique du ministère. On tient compte à la fois des difficultés de recrutement et de la présence, parfois très forte, d'étrangers non communautaires sans lesquels la filière serait incapable de fonctionner. J'ai évoqué les demandes des fédérations professionnelles. Les trois principaux syndicats – la CFDT, la CGT, et Force Ouvrière – souhaitent que les étrangers qui travaillent bénéficient d'une régularisation de plein droit. Ce n'est pas la voie que nous avons retenue, car nous préférons fixer des critères, mais nous avons une volonté partagée de faciliter les parcours de régularisation.



Peut-on dire que les métiers seraient moins en tension si les salaires augmentaient ? Je note que la filière de l'hôtellerie et de la restauration demeure l'une des plus en tension, en dépit d'une revalorisation des salaires minimaux conventionnels de 16 % grâce à la négociation entre les partenaires sociaux. Doit-on craindre que ces régularisations n'entraînent la constitution d'une trappe à bas salaire ? Il me semble que c'est justement l'inverse : c'est le fait d'être en situation irrégulière qui rend les personnes vulnérables face aux employeurs. Je pourrais vous citer des cas de salariés en situation irrégulière, employés à temps partiel, mais qui travaillent beaucoup plus dans les faits et sont contraints d'accepter cette situation. En renforçant la sécurité juridique des salariés, et des employeurs, qui sont souvent de bonne foi, on garantit l'application des niveaux de rémunération conventionnels et du salaire minimum.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous remercie. La commission examinera ce texte lors de sa réunion du 15 mars prochain.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 h 50.*

**Mercredi 1er mars 2023**

**- Présidence de M. François-Noël Buffet -**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Catherine Di Folco, M. Loïc Hervé, M. Hussein Bourgi, M. Jean-Yves Leconte et M. Alain Richard comme membres titulaires, et de Mme Catherine Belrhiti, M. Christophe-André Frassa, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, M. Jérôme Durain, Mme Maryse Carrère et Mme Cécile Cukierman comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.*

**Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons la proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux, présentée par Hervé Maurey, Françoise Gatel et plusieurs de leurs collègues.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – La proposition de loi que nous examinons aujourd’hui entend répondre à un problème lancinant, que les communes, en particulier en zone rurale, ne connaissent que trop bien, à savoir l’exercice particulièrement complexe de leurs missions en matière de défense extérieure contre l’incendie (DECI) – ce problème avait été souligné lors des élections sénatoriales de 2020.

Les difficultés en la matière sont connues de longue date et la consultation du répertoire des questions écrites des députés et des sénateurs corrobore le sentiment d’un État historiquement velléitaire en la matière : de sollicitations restées lettre morte en promesses de réformes non tenues, le sujet a longtemps constitué un « irritant » pour les maires en zone rurale.

Si, aujourd’hui, la passivité et l’inertie de l’État en la matière ne semblent plus de mise, nous le devons tout particulièrement à notre collègue Hervé Maurey, très mobilisé pour défendre les intérêts des communes rurales sur ce sujet, co-auteur avec Franck Montaugé d’un rapport d’information en 2021 et auteur de la proposition de loi que nous examinons.

Le cadre juridique applicable à ces missions avait pourtant été largement révisé par la loi Warsmann du 17 mai 2011. Pour mémoire, ce cadre prévoit une « hiérarchie des normes » entre plusieurs documents dont le règlement départemental de défense extérieure contre l’incendie (RDDECI) constitue le nœud : ces règlements départementaux, établis en concertation avec les maires et arrêtés par le préfet de département après avis du conseil d’administration du service départemental d’incendie et de secours (SDIS), doivent tenir compte d’un référentiel national de la défense extérieure contre l’incendie (RNDECI) et s’imposent aux communes, dont les arrêtés et les éventuels schémas en matière de DECI doivent être conformes au RDDECI.

Outre le délai, jugé excessif, de mise en application de cette réforme, les difficultés des communes n’ont pas trouvé de solution définitive. Comme l’a relevé le rapport d’information d’Hervé Maurey et de Franck Montaugé précité, ces difficultés, qui demeurent, sont de quatre ordres.

Premièrement, la concertation des élus est jugée « inégale » dans l’élaboration des RDDECI.

Deuxièmement, la couverture du risque est qualifiée de « défaillante ».

Troisièmement, une difficulté tient à l’inadéquation entre les prescriptions des RDDECI et les risques réels, les premières n’étant pas toujours proportionnées aux seconds, en raison d’une évaluation insuffisante de la complexité des règles et, surtout, du défaut d’adaptation de celles-ci aux spécificités des territoires, en particulier ruraux. Nous avons tous entendu parler de la tristement célèbre règle des 200 ou des 400 mètres !

Quatrièmement, enfin, une autre difficulté concerne le coût financier, à la fois budgétaire et en termes de développement économique, notamment lorsqu’une autorisation d’urbanisme ne peut être accordée en raison du défaut de couverture du risque incendie.

La présente proposition de loi tend ainsi à traduire dans la loi ces recommandations, en prévoyant la concomitance de la révision du RDDECI et du schéma départemental d’analyse et de couverture des risques (SDACR), dont la loi prévoit déjà la révision quinquennale. Elle renforce la concertation des élus en prévoyant que le RDDECI est

établi « après avis du conseil départemental et des associations départementales des maires » et contraint à une évaluation plus systématique.

Je partage pleinement l'intention de l'auteur, et je sais que nombre d'entre vous ont rencontré des maires confrontés à de réelles difficultés en la matière.

Les auditions que j'ai conduites m'ont néanmoins amené à vous proposer une réécriture du dispositif proposé par notre collègue Hervé Maurey. En effet, les personnes que j'ai auditionnées ont généralement convenu de l'incongruité que pouvait constituer la coexistence du SDACR et du RDDECI : de l'Assemblée des départements de France (ADF) à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en passant par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, le préfet Alain Thirion lui-même, personne n'était en mesure de m'expliquer l'intérêt de l'existence de deux documents distincts.

Tout porte à croire que la DECI constituant le parent pauvre de l'organisation des moyens de lutte contre l'incendie, il a été fait le choix d'en faire un document annexe, distinct et sans articulation avec le document stratégique que constitue le SDACR.

Or, il me semble que la prise en compte des moyens et des difficultés rencontrées par les communes en matière de DECI doit justement constituer un élément de la stratégie des SDIS. La détermination et l'allocation des moyens de ceux-ci ne sauraient faire l'économie d'une analyse des forces et faiblesses de la DECI dans un département : le SDACR doit prévoir des adaptations de ses prescriptions en fonction de ces forces et faiblesses. Dans certains départements touchés l'an passé par les « mégafeux », le SDACR n'évoque même pas les questions d'eau.

C'est la raison pour laquelle, en lieu et place de la simple révision concomitante proposée par notre collègue Hervé Maurey, je vous proposerai un amendement tendant à simplifier et renforcer la portée de ce dispositif, en faisant du RDDECI un volet à part entière du SDACR. Ce volet continuerait ainsi à porter règlement départemental et, sans qu'il soit besoin de le préciser dans la loi, les arrêtés communaux et intercommunaux en matière de DECI devraient être conformes à ce nouveau volet du SDACR. Cette mesure constituerait également une simplification des documents organisant les SDIS, qui n'ont jamais fait l'objet d'une réforme globale portant une vision d'ensemble et stratégique de ces compétences.

La procédure d'adoption du volet spécifique à la DECI au sein du SDACR s'inspire très largement de celle qui est aujourd'hui applicable pour l'établissement du RDDECI. Elle conserve néanmoins deux apports du dispositif initial : le projet de document ferait l'objet d'une concertation élargie, le conseil départemental et les conseils municipaux et organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents étant désormais consultés pour avis, et d'une évaluation préalable du service public de la DECI, conformément au souhait de l'auteur de la proposition de loi. Le principe d'une révision concomitante du SDACR et de son volet relatif à la DECI serait également conservé.

Ce dispositif me paraît pouvoir être harmonieusement complété par l'amendement de notre collègue Hervé Maurey tendant à créer une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Constituée d'élus, elle aurait pour missions, d'une part, de procéder à l'évaluation régulière de l'état de la couverture des risques au regard des points d'eau situés sur le territoire dont elle ferait état dans un rapport annuel et, d'autre part, de

formuler toute proposition d'évolution qu'elle jugerait pertinente. Cette piste d'évolution, évoquée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) dans un rapport de juin 2022, me paraît consensuelle et permettrait aux élus de disposer d'un espace d'écoute et de dialogue avec le SDIS.

J'émettrai donc un avis favorable à son endroit, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement. Je propose en effet que ce rapport annuel puisse faire fonction, sur décision du conseil d'administration du SDIS, d'évaluation préalable du service public de la DECI l'année précédant la révision du SDACR.

Cette modification me paraît de nature à renforcer la place de cette commission, qui pourrait se voir attribuer un rôle majeur dans l'élaboration du volet « DECI » du SDACR. Elle constitue aussi une mesure de simplification, des évaluations aux objectifs similaires n'ayant pas nécessairement vocation à être multipliées.

Au bénéfice de ces observations, je vous suggère d'adopter la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de ces amendements.

Je tiens à souligner que ces orientations ont été pleinement endossées par l'auteur de la proposition de loi, que je remercie pour son écoute attentive et la qualité de notre dialogue. Je crois exprimer notre sentiment collectif en disant que le sujet de la DECI doit beaucoup à Hervé Maurey, et j'espère que nous cheminerons collectivement ce matin vers une amélioration de la vie des communes rurales.

**Mme Laurence Harribey.** – Merci pour ce rapport très complet.

Sur le fond, nous adhérons totalement à cette proposition de loi ainsi qu'à l'amendement et au sous-amendement proposés. L'article unique qui prévoit de ne plus laisser l'initiative du RDDECI au préfet, avec une révision dans un délai restreint, est de bon sens. Nous ressentons largement sur le terrain le manque de concertation avec les élus locaux. En outre, selon le chiffre réalisé par le Sénat, 7 millions de personnes ne seraient actuellement pas protégées.

Toutefois, sur la forme, j'attire votre attention sur le fait que ce texte est directement issu des recommandations du rapport d'information publié par Hervé Maurey et Franck Montaugé. L'élégance des relations de travail qui prévaut au Sénat sous-tend que nombre de rapports d'information produits de manière transpartisane font l'objet de propositions de lois, elles-mêmes transpartisanes. Il s'avère que ce texte reprend quasiment mot pour mot, avant le travail du rapporteur, l'article 1<sup>er</sup> d'une proposition de loi qui avait été déposée en juin 2022 par Hervé Maurey et Franck Montaugé. Or l'un des auteurs n'a pas été consulté sur la reprise de ces dispositions dans la présente proposition de loi, ce que nous déplorons.

Toutefois, puisque l'intelligence collective et le respect des autres doivent primer, sachant que nous servons tous la cause des élus locaux. C'est pourquoi, dans l'intérêt général, nous voterons cette proposition de loi.

**Mme Françoise Gatel.** – Je salue l'œuvre du rapporteur, qui permet une simplification en rapprochant deux dispositifs existants.

En 2020, un grand nombre d'entre nous avons été interpellés sur la question de la défense extérieure contre l'incendie. Les élus locaux découvraient alors la déclinaison

départementale des dispositions adoptées en 2015, qui fixaient la possibilité de procéder à toute nouvelle construction à une distance maximale de 400 mètres d'une borne incendie.

Cette question est compliquée. Relevant du SDIS, la défense extérieure contre l'incendie est financée par le département à hauteur de 50 %, l'autre moitié étant financée par les communes et les intercommunalités, lesquelles ont la responsabilité de la sécurité incendie sur leur territoire. Elles doivent faire face aux dépenses prévues par le SDACR défini par le SDIS.

Le Président du Sénat a demandé à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation un rapport d'information sur ce sujet, qui a été produit par nos collègues Hervé Maurey et Franck Montaugé, et qui a conduit Hervé Maurey à déposer cette proposition de loi, que j'ai cosignée.

Cette proposition de loi, amendée dans le sens indiqué par le rapporteur, répond aux objectifs de simplification et de véritable concertation des élus. Notons que les SDIS imposent parfois aux communes, par souci extrême de sécurité, des dépenses considérables, alors même que de nouveaux engins plus performants existent. Je me félicite donc que le maire soit pleinement associé.

**Mme Nathalie Goulet.** – J'ai noté que ce sujet avait été un irritant lors des sénatoriales de 2020, mais il l'est toujours en 2023.

Après avoir procédé à quelques acrobaties pour faire en sorte que ces dépenses figurent dans la liste des dépenses subventionnables au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ce qui grève cette enveloppe, nous en constatons les limites dans la mesure où aucune différenciation n'est réalisée entre les territoires ni entre les outils. Certains départements, dont le mien, disposent effectivement d'engins plus adaptés et plus légers.

J'espère que ce texte, qui est bienvenu et qui est très attendu, fera consensus au Sénat et prospérera à l'Assemblée nationale. Là encore, le Sénat montre sa capacité à écouter les territoires.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Je donne totalement acte à Laurence Harribey de ses observations. Franck Montaugé a évidemment contribué à la rédaction du rapport d'information produit au nom de la délégation aux collectivités territoriales, j'espère que nous répondons aux problématiques qu'il y a soulevées. Il aura sans doute l'occasion de s'exprimer en séance publique.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Concernant le périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que celui-ci comprend les dispositions relatives à la planification et à l'exercice par les communes et établissements publics de coopération intercommunale des missions de défense extérieure contre l'incendie.

*Il en est ainsi décidé.*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

*Article unique*

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*L'article unique est adopté.*

*Après l'article unique*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – J'ai déjà présenté l'amendement COM-2 rectifié tendant à créer une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Les membres de cette commission consultative ne peuvent pas appartenir au conseil d'administration du SDIS. Par ailleurs, les représentants du directeur général du SDIS viendront conseiller techniquement les maires des communes rurales pour ce qui concerne les enjeux réglementaires et les obligations qui s'imposent à la gestion de tels risques. Nous avons voulu éviter tout conflit d'intérêts entre le conseil d'administration du SDIS et cette instance de concertation.

Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-3, qui prévoit que le rapport annuel, l'année précédant la révision du SDACR, vaut évaluation préalable du service public de la défense extérieure contre l'incendie, et ce dans un esprit de simplification.

*Le sous-amendement COM-3 est adopté. L'amendement COM-2 rectifié, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.*

*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
<b>Article unique</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	1	Intégration du règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article unique</b>			
M. MAUREY	2 rect.	Création d'une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie	<b>Adopté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	3	Permettre que le rapport annuel établi par la commission départemental de suivi ait valeur d'évaluation préalable à la révision du SDACR	<b>Adopté</b>

## **Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons maintenant la proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires, présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Je remercie notre collègue Françoise Gatel de cette initiative. Certes, la proposition de loi que nous examinons aujourd’hui entend répondre à un problème ponctuel, mais elle mérite toute notre attention, car certaines communes connaissent des situations de vacances durables de sièges au sein des conseils communautaires faute de candidats de même sexe pour remplacer le conseiller démissionnaire. Ainsi, pour illustrer mon propos, j’évoquerai le recours gracieux formé par le préfet de la Nièvre en 2021 à l’encontre de la délibération procédant au remplacement d’un conseiller de sexe masculin démissionnaire de son mandat municipal par une conseillère municipale, faute de candidats de même sexe, aboutissant à une vacance durable du poste en dépit de cette candidature. Si celui-ci n’a fait qu’appliquer la règle de droit, cette règle conduit, faute de candidats, à freiner la représentation juste et continue des communes au sein de leur intercommunalité.

Ce constat a été partagé par le Gouvernement ainsi que certains de nos collègues députés. En effet, Élodie Jacquier-Laforge et Raphaël Schellenberger déplorent dans leur rapport d’information sur la parité dans les fonctions électives et exécutives du bloc communal d’octobre 2021 « les marges de manœuvre nulles » des élus locaux face à une telle obligation et appellent le ministre des collectivités territoriales à se saisir du sujet.

De façon analogue, interrogé par Françoise Gatel, l’ancien ministre des collectivités territoriales Joël Giraud avait constaté que « ces situations, qui sont exceptionnelles, pourraient faire l’objet d’une attention particulière à l’occasion d’un prochain vecteur législatif ».

Une telle situation de vacance est préjudiciable aux communes et aux intercommunalités, et ce à trois égards.

Premièrement, la vacance d’un siège aboutit à un amoindrissement de la représentation des communes au sein du conseil communautaire, alors même que les intercommunalités ont de nombreuses compétences.

Deuxièmement, dans certains cas, une telle vacance conduit à un amoindrissement des droits de l’opposition, qui peut se retrouver privée de représentation au sein du conseil communautaire, faute d’un réservoir de candidat de même sexe, fléchés ou non, suffisant.

Troisièmement, des vacances durables sont également préjudiciables au bon fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre eux-mêmes, dont les décisions pourraient être considérées comme entachées d’un défaut de représentativité et de légitimité, en particulier s’agissant des équilibres fragiles de la pondération de la représentation de la ville-centre et de l’ensemble des communes de plus petite taille.

La présente proposition de loi apporte une solution pragmatique en prévoyant, pour les seules communes de plus de 1 000 habitants représentées par plusieurs sièges au conseil communautaire, et lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal, « fléché » ou non, de même sexe candidat à ce siège, de le pourvoir par le suivant de liste « fléché » et élu au conseil municipal sans tenir compte de son sexe. Lorsque la liste concernée ne comporte plus de conseillers municipaux dits « fléchés », le siège serait alors pourvu par le premier conseiller municipal élu sur la liste n'exerçant pas de mandat de conseiller communautaire, sans tenir compte de son sexe.

Ces deux assouplissements étant subsidiaires aux modalités existantes de remplacement d'un conseiller communautaire démissionnaire, le dispositif me semble constituer un point d'équilibre satisfaisant entre l'exigence d'égalité de représentation des hommes et des femmes et l'indispensable représentation juste et continue des communes au sein des conseils communautaires.

Je vous propose, cependant, avec l'accord de l'auteur de cette proposition de loi, d'adopter un amendement de précision.

La principale originalité du dispositif initial est de n'être applicable qu'à l'issue de la première année du mandat. La rédaction de la proposition de loi initiale, si elle a le mérite de prévoir une première limitation, apparaît toutefois imprécise. Le point de départ de ce délai n'est pas suffisamment déterminé, ainsi que l'a indiqué en audition la direction générale des collectivités locales (DGCL).

C'est pourquoi je vous propose de préciser que le dispositif s'appliquerait à compter d'une année suivant la date d'installation du conseil municipal, afin notamment de tenir compte d'éventuels renouvellements locaux.

Au bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption de cet amendement, je suis donc favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

**Mme Catherine Di Folco.** – Merci à l'auteur de ce texte de nous proposer une mesure frappée au coin du bon sens. Cependant, pourquoi le point de départ se déclenche-t-il à l'issue de la première année du mandat, et non pas dès que le poste devient vacant ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Pourquoi ne pas simplement flécher au départ davantage de conseillers municipaux ?

**M. Guy Benarroche.** – Nous voterons cette proposition de loi. Je rejoins l'observation de Mme Lherbier, à savoir flécher plus de personnes dès le départ, voire prévoir un autre système. Toutefois, ce texte corrige un vide juridique existant.

Pour ma part, je resterai vigilant afin que ce nouveau dispositif ne donne pas libre cours à l'imagination de certains qui en tireraient profit pour faire élire plus d'hommes que de femmes. C'est pourquoi, il est essentiel d'avoir prévu qu'il ne sera applicable qu'à l'issue de la première année du mandat.

**M. Éric Kerrouche.** – Ce texte correctif sera utile, même si les situations de vacances restent à la marge. Fondamentalement, la problématique est celle de la parité au sein des intercommunalités. J'ai cru comprendre que les amendements que j'ai déposés seront déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution. Mais le problème de fond a trait aux différents modes de scrutin. Il conviendrait d'aligner le mode de scrutin en



vigueur pour les communes de moins de 1 000 habitants sur celui des communes de plus de 1 000 habitants, avec une représentation miroir des femmes au moins au sein de l'exécutif.

Quoi qu'il en soit, nous voterons cette proposition de loi, en soulignant cependant qu'elle ne malheureusement répond pas aux difficultés auxquelles nous faisons face.

**M. Alain Richard.** – Je tiens à préciser que l'ordre de remplacement, lorsqu'un poste de conseiller communautaire est vacant, est d'abord le suivant de même sexe sur la liste des conseillers communautaires, puis le conseiller municipal non fléché, mais de même sexe, et, le cas échéant, le conseiller municipal du sexe opposé.

Ce texte vient ainsi corriger deux situations : celle où les listes minoritaires comptent très peu d'élus, et celle des villes-centres, qui concentrent la très grande majorité de la population, dans lesquelles la quasi-totalité des conseillers municipaux sont conseillers communautaires, comme à Besançon ou Le Havre.

J'alerte sur le fait que le législateur privilégierait ici l'intégrité de la représentation d'une composante politique d'un conseil municipal à la parité. Je ne sais pas si l'Assemblée nationale partagera cet arbitrage... L'idée même d'une micro-dérogation au principe de parité est de nature à déclencher quelques tempêtes. Personnellement, je voterai cette proposition de loi, mais sans être sûr qu'elle pourra prospérer.

**Mme Françoise Gatel, auteur de la proposition de loi.** – Ce texte très modeste apporte des solutions à des situations certes ponctuelles, mais qui représentent néanmoins une atteinte à la démocratie – je pèse mes mots.

La représentation des communes au sein de l'intercommunalité est déterminée quantitativement par le poids de la population, comme l'a rappelé la décision du Conseil d'État dit « *Commune de Salbris* ». Il ne s'agit nullement de contester ou de nier le principe de parité, mais il ne saurait, néanmoins, être supérieur au principe démocratique, qui permet à une commune d'être justement représentée au sein du conseil communautaire. En outre, les manquements qui ne permettent pas à la commune d'être représentée concernant principalement l'opposition, qui, souvent, avec un faible nombre de conseillers municipaux, se retrouve sous-représentée faute d'un réservoir suffisant de candidats pour siéger au conseil communautaire.

Monsieur Benarroche, si malice il y a, elle n'a pas de genre... Enfin, mes chers collègues, je crois que nous ne devons pas sous-estimer la détermination des femmes conseillères municipales à vouloir être conseillères communautaires.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – M. Éric Kerrouche a évoqué deux amendements qui me paraissent extrêmement pertinents. Il conviendrait d'instaurer la parité au sein des exécutifs des intercommunalités, ou *a minima*, une clause miroir qui impliquerait la même répartition au sein de l'exécutif qu'au sein de l'assemblée intercommunale. Or ces amendements tomberaient sous le coup du fameux article 45 de la Constitution.

Cette proposition de loi porte sur l'intercommunalité et la parité. Je ne comprends donc pas pourquoi ces amendements seraient irrecevables dans la mesure où l'article 45 dispose que, en première lecture, tout amendement est recevable dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Si je conviens que ces amendements n'ont pas un lien direct

avec le texte, ils ont un rapport indirect avec le texte que nous examinons. J'aimerais que l'on me dise un jour au nom de quel principe l'adjectif « indirect » n'est jamais pris en compte.

**M. Alain Richard.** – Je tiens à rappeler à notre collègue Jean-Pierre Sueur qu'un commentaire du Conseil constitutionnel précise qu'il est nécessaire qu'une des dispositions figurant dans le projet de loi initial permette de rattacher un amendement au périmètre du texte, ce qui n'est pas le cas dans cette proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce n'est qu'un commentaire !

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Le texte porte ici seulement sur le remplacement des sièges communautaires en cas de vacance. Par ailleurs, ces amendements visent à modifier le code général des collectivités territoriales, alors que les dispositions proposées concernent le code électoral.

Le cœur du sujet est que nous souhaitons tous davantage de femmes maires, ce qui permettrait de résoudre l'ensemble des questions que nous nous posons ce matin.

Sur l'application de ce dispositif à l'issue d'une année de mandat seulement, l'objectif est très précisément de prévenir les actes de malveillance visant à contourner le principe de parité. L'amendement précise simplement le point de départ de l'application du dispositif.

**Mme Catherine Di Folco.** – J'entends votre explication sur cette année neutralisée. Cependant, des événements majeurs peuvent survenir, tel le décès d'un conseiller. Pendant un an, vous pénalisez une collectivité qui subirait cette vacance au sein du conseil communautaire. Or des décisions prises à ce niveau impactent fortement les communes, comme vous l'avez si justement souligné.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Les dispositions existantes s'appliqueraient en cas de vacance du siège au cours de la première année du mandat : le conseiller pourrait être remplacé par un conseiller municipal, « fléché » ou non, s de même sexe.

**M. François-Noël Buffet, président.** – S'agissant du périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives aux modalités de désignation des conseillers communautaires représentant les communes en cas de vacance de siège.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

*L'amendement COM-4 est adopté.*

*Après l'article unique*

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – Les amendements COM-1 et COM-5 visent à supprimer l'obligation de remplacer un conseiller communautaire par le suivant de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants.

J'émet un avis défavorable sur ces amendements qui dérogent au résultat du vote des citoyens, qui ont décidé de l'ordre des conseillers municipaux du fait du mode de scrutin applicable aux communes de moins de 1 000 habitants. En outre, les règles applicables aux communes de moins de 1 000 habitants n'entraînent pas, aujourd'hui, de situation de vacance durable des sièges représentant une commune au conseil communautaire, puisque tous les conseillers municipaux inscrits sur la même liste que le démissionnaire peuvent prétendre à le remplacer. Enfin, s'agissant des règles de désignation des suppléants, l'ordre du tableau du conseil municipal qui régit la désignation des conseillers communautaires titulaires doit également être respecté dans la mesure où le conseiller suppléant a vocation à devenir le conseiller titulaire si celui-ci cesse d'exercer ses fonctions.

**Mme Françoise Gatel.** – Je rejoins totalement la rapporteure. Cette proposition de loi a pour objet de respecter le résultat démocratique. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers sont élus individuellement et figurent sur la liste en fonction de leur résultat personnel. « Piocher » dans la liste est donc de nature à revenir sur le choix des électeurs. Pour cette raison, j'y suis défavorable.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Vous ne m'avez pas répondu sur la possibilité de flécher dès la constitution des listes municipales davantage de candidats.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure.** – La proposition de loi ne fait que répondre à une difficulté en ajustant une situation très ponctuelle, la vacance durable au sein d'un conseil communautaire. Il ne s'agit nullement ici de faire un travail de fond pour modifier le code général des collectivités territoriales ou le code électoral qui régissent les règles de fléchage des candidats dès la constitution des listes de candidats aux élections municipales. Enfin, je rappelle que le fonctionnement des EPCI repose largement sur des accords locaux, qui peuvent décider aussi des acteurs qui intégreront leur conseil communautaire.

*Les amendements COM-1 et COM-5 ne sont pas adoptés.*

*Les amendements COM-3 et COM-2 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>Mme BELLUROT, rapporteure</b>	4	Précisions relatives au point de départ de l'application des dérogations	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article unique</b>			
M. SAURY	1	Supprimer l'obligation de remplacer un conseiller communautaire par le suivant de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Rejeté</b>
M. MAUREY	5	Supprimer l'obligation de remplacer un conseiller communautaire par le suivant de liste pour les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	3	Modification du mode de scrutin pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1 000 habitants	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. KERROUCHE	2	Modification du mode de scrutin pour l'élection des vice-présidents au bureau des conseils communautaires	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

### **Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement » - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons la proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement », déposée par Jean-Yves Roux et plusieurs de ses collègues.

**M. Jean-Yves Roux, auteur de la proposition de loi.** – Mme Ventalon, MM. Darnaud et Rietmann puis M. Arnaud ont déjà déposé en 2022 deux propositions de loi sur cette thématique.

Le texte que nous examinons aujourd'hui sera débattu en séance publique le 16 mars prochain, à l'occasion de la niche parlementaire réservée au groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE).

La loi du 3 août 2018 dite « Ferrand-Fesneau » a rendu possible le report au 1<sup>er</sup> janvier 2026 du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Nous prenons la mesure des limites de cette loi et sommes confrontés à une difficulté, les communautés de communes n'ayant pas réalisé les travaux nécessaires.

Après les annonces faites hier par M. Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de France, sur la préservation de l'eau et la réparation des canalisations d'eau et d'assainissement, il nous semble qu'octroyer un délai supplémentaire ou rendre le transfert de compétence facultatif pourrait permettre de régler le problème. Les avis sont très favorables à cette proposition au sein de l'Association des maires ruraux de

France (AMRF), de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM).

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Cette proposition de loi entend répondre à une problématique qui nous préoccupe régulièrement et que vous connaissez bien : celle du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Certains de nos collègues, comme Mathieu Darnaud ou Françoise Gatel, s'intéressent depuis longtemps à cette question sur laquelle nous nous penchons de nouveau, parce que les députés n'ont pas souhaité s'en saisir. Nous soumettrons donc ce texte à la sagacité de nos collègues de l'Assemblée nationale, après avoir conduit des auditions qui démontrent la nécessité de rendre la capacité aux communes de choisir si elles souhaitent transférer les compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Je suis conseiller municipal d'une petite commune de 215 habitants et conseiller d'une petite communauté de communes de 5 200 habitants, dont j'ai été président pendant quelques années. Le texte proposé par Jean-Yves Roux répond aux attentes légitimes des élus des territoires ruraux et de la montagne, dont nous sommes tous les deux issus. En effet, l'intercommunalisation forcée des compétences eau et assainissement n'est pas en phase avec les capacités techniques et financières des communes de ces territoires.

En matière d'eau et d'assainissement des eaux usées, le Gouvernement a brutalement remis en cause la liberté des communes par le biais de simples amendements déposés à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'objectif poursuivi était de rendre obligatoire le transfert de ces compétences aux communautés de communes et d'agglomération, à l'instar de ce qui était déjà prévu pour les communautés urbaines et les métropoles.

Notre assemblée s'est opposée à ce transfert obligatoire, consciente des difficultés qu'il allait poser aux communes de nos territoires ne connaissant pas la même urbanisation que les autres intercommunalités. Toutefois, lors de la commission mixte paritaire qui s'était alors tenue, le Parlement avait trouvé un compromis en reportant le transfert obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Il s'agissait d'un premier aménagement, qui a été suivi d'une longue série, car nous n'avons jamais abandonné l'objectif de laisser aux communes leur liberté, ce qui constitue une position constante du Sénat.

Ainsi, dès janvier 2017, le président Retailleau a déposé une proposition de loi visant à rétablir le caractère optionnel du transfert de ces compétences aux communautés de communes et d'agglomération. Sur la base de l'excellent rapport de notre collègue Mathieu Darnaud, notre commission avait adopté ce texte, qui a ensuite été voté à l'unanimité par le Sénat. L'Assemblée nationale a néanmoins décidé de renvoyer l'examen de cette proposition de loi en commission.

Nos collègues députés ont préféré apporter une réponse différente en adoptant un texte visant à reporter le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour les seules communautés de communes, à condition pour les communes membres de réunir une minorité de blocage. Ce texte, devenu loi du 3 août 2018 dite « Ferrand-Fesneau », a offert un répit bienvenu, mais insuffisant.

Par la suite, la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a étendu les cas dans lesquels cette minorité de blocage pouvait s'appliquer. De plus, elle a régularisé les délibérations intervenues après le 1<sup>er</sup> juillet 2019, date butoir à laquelle les intercommunalités devaient se prononcer sur le report. Elle a aussi permis, après le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'exercice d'une minorité de blocage des communes membres d'une communauté de communes, dans l'hypothèse où cette dernière tenterait d'obtenir l'exercice des compétences eau et assainissement de manière anticipée par rapport à l'échéance de 2026.

Le transfert obligatoire a ensuite fait l'objet d'une autre série d'aménagements, qui demeurent toutefois limités et ne sauraient constituer des réponses adéquates aux attentes exprimées de façon répétée par les élus locaux.

En premier lieu, la loi Ferrand-Fesneau a permis aux communautés de communes de se substituer à leurs communes membres au sein d'un syndicat, si au moins une commune siégeant au sein de ce syndicat n'est pas membre de la communauté de communes.

En second lieu, la loi Engagement et proximité a prévu la possibilité de déléguer les compétences eau et assainissement à une commune membre de la communauté de communes ou à un syndicat infra-communautaire. La délégation à ce dernier est toutefois très encadrée. En effet, le syndicat doit avoir existé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et être inclus en totalité dans le périmètre de l'intercommunalité. Les communes ne peuvent donc pas créer un syndicat pour bénéficier de cette faculté de délégation. En outre, le maintien du syndicat doit être décidé par le seul organe délibérant de la communauté de communes. La décision ne revient donc pas aux conseils municipaux et aucun mécanisme de minorité de blocage n'est prévu. Même si le syndicat est finalement maintenu, il exerce ses missions pour le compte de l'intercommunalité, à qui il rend compte de son activité.

En troisième lieu, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) dispose que les syndicats infra-communautaires de gestion des eaux préexistants au sein d'une communauté de communes sont maintenus après le 1<sup>er</sup> janvier 2026, sauf si la communauté de communes délibère contre ce maintien. Les syndicats exerceront alors les compétences eau et assainissement en lieu et place de la communauté de communes. Une fois de plus, le pouvoir des communes est donc fortement réduit.

En résumé, après le 1<sup>er</sup> janvier 2026, le transfert des compétences sera définitif, même si les communes peuvent en moduler les effets par le mécanisme des délégations que je viens de décrire. Toutefois, celui-ci ne permet pas aux communes d'être maîtres de leur destin en matière d'eau et d'assainissement.

Cette situation doit donc évoluer rapidement, car, nous le savons, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2026 est proche et risque d'avoir un « effet cliquet ».

Avant d'évoquer la proposition de loi de notre collègue Jean-Yves Roux, je tiens à revenir quelques instants sur les arguments qui justifient un vote favorable de notre commission.

D'abord, les élus locaux craignent une forte augmentation du tarif de l'eau, compte tenu de l'hétérogénéité des modalités de gestion au sein d'une même intercommunalité. En outre, l'intercommunalisation de ces compétences risque d'entraîner

simultanément une perte de connaissance des réseaux et des dépenses nouvelles de fonctionnement, pour l'emploi d'agents spécifiques dédiés.

Ensuite, le périmètre administratif des communautés de communes ne correspond pas à la réalité géographique et hydrique des territoires concernés – il s'agit là d'une critique constante de notre commission.

En outre, les maires que j'ai entendus confirment que de nombreuses intercommunalités ne sont pas en demande d'exercer les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement des eaux usées. Nombre d'entre elles ne le souhaitent pas. Il est évident que les territoires pour lesquels la mutualisation de ces compétences est pertinente l'ont déjà fait depuis plusieurs années, sans attendre le vote de la loi NOTRe en 2015.

Enfin, les inquiétudes des élus locaux sont objectivées par les statistiques relatives à l'exercice des compétences eau et assainissement par les communautés de communes. En effet, au 1<sup>er</sup> octobre 2022, seules 329 des 992 communautés de communes exercent la compétence liée à l'eau, 420 sont chargées de l'assainissement collectif et 723 gèrent la compétence de l'assainissement non collectif. Ces chiffres confirment l'absence de consensus majoritaire au sein de l'organe délibérant des communautés de communes pour exercer ces compétences.

Lorsque j'ai procédé à l'audition des services de la direction générale des collectivités locales (DGCL) chargée des questions d'eau et d'assainissement, je leur ai présenté les différents arguments que je viens d'évoquer. Cependant, j'ai été surpris par leur impossibilité de m'expliquer comment justifier concrètement l'obligation de transfert.

J'aimerais également partager une réponse que l'on m'a apportée et qui pourrait vous faire sourire. Il m'a été expliqué que le transfert des compétences aux communautés de communes pourrait résorber le taux de fuites. Ce taux est utilisé pour mesurer l'efficacité de la gestion des réseaux. Mais ce n'est pas parce que la compétence sera transférée à l'intercommunalité qu'il y aura des financements supplémentaires pour les investissements à réaliser ! L'État sera-t-il prêt à dépenser davantage pour les communautés de communes ? Je ne le crois pas et j'aimerais que l'on parvienne à m'expliquer en quoi ce transfert permettra de résoudre le problème.

À l'aune de l'ensemble de ces éléments concrets et de ma conviction personnelle, j'adhère complètement à l'intention qui sous-tend la proposition de loi de Jean-Yves Roux, laquelle prévoit de supprimer le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement de réécriture globale, visant à renforcer l'opérationnalité du dispositif, en organisant les modalités de restitution des compétences aux communes et en leur offrant la possibilité de maintenir les conventions de délégation existantes, et de conclure de nouvelles conventions compte tenu de leur liberté retrouvée en la matière. En prévoyant un mécanisme de restitution aux communes des compétences déjà transférées, nous renforcerons l'effectivité juridique du texte.

La faculté de restitution peut s'exercer à tout moment et pour tout ou partie des compétences. L'amendement proposé donne le pouvoir aux communes, et non à l'intercommunalité, de décider d'une restitution des compétences eau et assainissement. Ainsi, elle pourra être obtenue si une majorité des conseils municipaux la demande.

Concrètement, si une communauté de communes est composée de dix communes, il faudra qu'au moins six conseils municipaux, indépendamment de leur poids démographique, délibèrent en faveur d'une restitution des compétences. À titre d'exemple, la communauté de communes de Millau compte 30 000 habitants dont 23 000 se trouvent à Millau. En retenant le poids démographique, si la ville de Millau s'opposait, les communes rurales ne pourraient jamais retrouver leurs compétences.

Afin d'éviter aux communes minoritaires de se voir imposer une « redescente » de compétences qu'elles ne souhaitaient pas exercer, l'amendement prévoit aussi un mécanisme de transfert « à la carte » et simplifié des compétences « redescendues » à la communauté de communes.

En outre, afin d'éviter qu'une minorité de communes ne se retrouvent dans l'impossibilité d'exercer à nouveau ces compétences en cas de majorité défavorable à une restitution, le dispositif prévoit que dès lors qu'il existe un accord sur cette demande entre la communauté de communes et une ou plusieurs communes, la restitution peut avoir lieu.

En second lieu, il semble essentiel d'assurer une stabilité aux conventions de délégation existantes entre les communautés de communes et leurs délégataires. En effet, il ne faut pas remettre en cause des modalités de fonctionnement satisfaisantes pour les communes.

Néanmoins, dans l'hypothèse d'un changement du titulaire de l'exercice de ces compétences en raison d'une restitution de ces dernières à la commune, l'amendement prévoit la possibilité pour la commune de mettre fin à la convention de délégation avant son terme dans le but de la renégocier, d'assurer une restitution effective des compétences aux communes ou de modifier le périmètre des syndicats délégataires.

En troisième lieu, je propose de créer un mécanisme dérogatoire de délégation de compétences plus souple que celui prévu par le droit commun. En effet, les délégataires pourront être des communes ou des syndicats infra-communautaires existants ou créés postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, ce qui est actuellement impossible. La délégation pourra également porter sur tout ou partie des compétences eau et assainissement. Enfin, la convention de délégation devra prévoir les conditions tarifaires des services d'eau et d'assainissement des eaux usées sur le territoire de la communauté de communes.

Pour conclure mon propos, je tiens à souligner que j'ai travaillé en parfaite coopération avec Jean-Yves Roux et que j'ai interrogé certains de nos collègues ayant beaucoup travaillé sur ce sujet, pour élaborer l'amendement proposé et pour formuler des pistes de solutions équilibrées et consensuelles, dans l'intérêt de nos communes.

**M. François Bonhomme.** – Le rapporteur a parfaitement rappelé la longue histoire qui prévaut depuis que se pose cette question du transfert forcé des compétences. Tout cela m'évoque *L'Affaire Tournesol* et le sparadrap du capitaine Haddock, dont il ne parvient pas à se débarrasser. En l'espèce, il s'agirait plutôt du sparadrap de Marylise Lebranchu, anciennement ministre de la décentralisation, de la fonction publique et de la réforme de l'État, puisque la faute originelle provient de la loi NOTRe de 2015. Nous avons alors prévenu du risque que nous courions en niant le principe de libre administration des communes.

Depuis, nous avons observé quelques tentatives, émanant surtout du Sénat, pour trouver des aménagements au transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux



intercommunalités. Toutefois, ces mesures se heurtent à de telles difficultés de mise en œuvre qu'il apparaît clairement que ces concessions modestes, faites par le Gouvernement pour tenter de sauver la mise et maintenir coûte que coûte ces transferts obligatoires, ne suffiront pas.

En 2015, le Gouvernement justifiait son choix sous couvert de rationalisation des cartes syndicales liées à ce service public. Il expliquait que les taux de fuites étaient plus importants pour les petits syndicats que pour les gros et que ces compétences devraient donc s'exercer au niveau intercommunal. Il niait ainsi la réalité territoriale et géophysique, sur laquelle s'appuie l'exercice syndical.

Nous sommes face à un sujet majeur. Le Gouvernement s'obstine à ne pas vouloir remettre cette mesure sur le métier, niant une réalité que les communes perçoivent de mieux en mieux à l'approche de 2026. En 2018, nous leur avons donné huit années supplémentaires, mais il ne s'agissait que de faire reculer l'obstacle qui s'annonce et se traduira par de graves difficultés en matière de fonctionnement démocratique, de gouvernance, de prix de l'eau, de réseaux et de capacités, les petits syndicats risquant de perdre des compétences, techniques, mais aussi humaines. Aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de leur donner une perspective claire. Il va falloir que le Gouvernement prenne conscience des difficultés à venir et cette proposition de loi est la bienvenue, car elle fait office de piqure de rappel, sur un sujet dont on risque de ne pas pouvoir se débarrasser, comme du sparadrap du capitaine Haddock.

**M. Mathieu Darnaud.** – Rares sont les sujets qui reviennent ainsi à échéance régulière et font l'objet de trois dépôts de propositions de loi, émanant de trois groupes différents. On a prétendu que nous étions enfermés dans des logiques anti-intercommunalistes et que nous tentions, de façon déguisée, de détricoter l'intercommunalité. Mais les faits sont têtus. Nous devons prendre en compte les aspirations des élus des territoires.

La loi NOTRe avait pour objectif de toiletter la carte intercommunale et les préfets avaient la mission de faire disparaître les syndicats, notamment ceux des eaux. Pourtant, aucun syndicat des eaux n'a été supprimé lors des travaux des commissions départementales de coopération intercommunale.

Le Sénat a toujours adopté une démarche objective. À titre d'exemple, je rappelle que pour la loi Engagement et proximité, nous avons souscrit à la proposition faite par le Gouvernement de mettre en œuvre le principe de subdélégation. Cependant, nous avons annoncé nos craintes – tout comme nous l'avons fait au moment des discussions sur la loi NOTRe –, convaincus que cette disposition nouvelle en droit ne fonctionnerait pas. Aujourd'hui, quatre départements s'y sont essayés, mais cela ne pouvait pas fonctionner puisque les communes se voyaient transférer ou déléguer l'exercice de la compétence, sans retrouver la capacité de fixer le prix de l'eau ou de voter le budget.

Nous sommes dans une impasse et, au-delà du débat technique dans lequel je ne voudrais pas que nous nous enfermions, deux sujets prévalent. Le premier a été rappelé : la compétence de l'eau est singulière et ne répond pas à une logique intercommunale, mais à une problématique de bassin versant. Souvent, les périmètres intercommunaux relèvent plutôt d'une logique de bassin de vie, raison pour laquelle nous n'avons pas fait disparaître les syndicats des eaux. Cependant, à partir de 2026, les syndicats agiront en représentation-substitution des intercommunalités. Ainsi, ce ne seront plus les communes qui désigneront les membres du conseil syndical, mais les intercommunalités. L'intercommunalité sera toujours

en capacité d'imposer des choix, à commencer par des choix budgétaires, à des syndicats dont tout le monde s'accorde à dire qu'ils fonctionnent parfaitement bien.

Le prix de l'eau pour l'utilisateur représente le deuxième argument plaidant en faveur d'un caractère facultatif du transfert. Hier, nous entendions l'ensemble des directeurs des agences de l'eau, dans le cadre de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement » que le Sénat conduit depuis le mois dernier. Tous s'émeuvent et expliquent qu'ils ont mis en place les « Aqua prêts » pour leur permettre d'investir, mais que cela ne fonctionne pas. Les budgets eau et assainissement des intercommunalités sont saturés en raison du désengagement de ces agences et, au bout du compte, on actionne le levier fiscal et on augmente le prix de l'eau. Ce n'était pas la volonté du législateur.

Nous ne souhaitons pas faire de l'eau une compétence singulière même si, compte tenu des phénomènes de sécheresse qui vont rythmer les années à venir, une grande agilité en matière de gouvernance de l'eau sera nécessaire.

J'observe d'ailleurs que de nombreuses agences, alors même que nous ne sommes pas encore en 2026, ne financent plus les projets d'eau dès lors que la commune n'est pas en intercommunalité. Il s'agit là d'un profond dysfonctionnement et une façon de piétiner le travail du législateur. Par ailleurs, les enveloppes de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sont contraintes de prendre en compte les projets eau et assainissement dans certains départements, alors que la DGCL ne le souhaitait pas. Pour toutes ces raisons, je souscris pleinement au texte et aux aménagements proposés.

**Mme Françoise Gatel.** – Au Sénat, l'eau constitue une sorte de marronnier. Nous nous battons depuis 2016 pour faire valoir une intelligence de situation et nous sommes totalement incompris. Chaque fois que nous évoquons ce sujet, nous sommes confrontés à une raideur caricaturale et on nous explique que l'intercommunalité est à même de gérer l'eau de la façon la plus efficiente, assurant un taux de fuites et un coût moindres. Toutefois, si nous continuons d'évoquer ce sujet, c'est parce qu'il y a des territoires en France où l'on ne peut pas intercommunaliser la gestion de l'eau. Celle-ci doit se faire à l'échelle d'un bassin versant, l'eau ne suivant pas, dans son cours, un périmètre administratif.

J'en viens à l'invention de la subdélégation. Pourquoi les communes donneraient-elles à l'intercommunalité une compétence pour qu'elle la leur redonne ensuite ?

Certains territoires rencontrent toujours des difficultés que nous ne parviendrons pas à résoudre. Il est temps que nous réussissions à nous faire comprendre et qu'on arrête de nous caricaturer, alors même qu'il s'agit d'une affaire de bon sens et que la preuve de l'efficacité du transfert n'a pas été faite. Le transfert pose un problème de coût et interroge en matière de DETR, voire de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), quand des sommes folles sont prévues pour financer la distribution, la qualité de l'eau et les ouvrages.

Les élus ont inventé l'intercommunalité pour la gestion de l'eau et de l'assainissement il y a bien longtemps, avec la création des syndicats. Notre obsession est salutaire. Je finirai en soulignant que les choses se compliquent, certains ayant déjà transféré leurs compétences.

**M. Didier Marie.** – Le sujet est effectivement récurrent. Il est aussi passionnant et passionné, mais il est peut-être moins sensible dans les territoires qu'ici. En effet, si

fin 2021 seules 31 % des communes avaient transféré leurs compétences, fin 2022, 48 % des intercommunalités ont pris la compétence de l'eau et 56 % celle de l'assainissement. Nous observons donc une accélération sensible des transferts.

Par ailleurs, Intercommunalités de France a lancé une enquête pour savoir ce que comptaient faire les territoires et nombre d'intercommunalités ont annoncé qu'elles exerceraient la compétence à partir de 2023 ou 2024, soit bien avant la date fixée.

Le Sénat s'est saisi de cette question à plusieurs reprises et a adopté un certain nombre de mesures d'assouplissement. À ce titre, la date butoir a été reportée à 2026. En outre, le dispositif des subdélégations a été mis en place et un certain nombre de communes y ont eu recours. La possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de financer des investissements sur le budget principal a permis de dégager des moyens utiles. Enfin, la dérogation à la dissolution des syndicats a été mise en œuvre ici et là.

Je souhaiterais rappeler combien cette compétence est importante et sensible dans les temps qui sont les nôtres. À cet égard, il faut pouvoir investir de façon massive.

Par ailleurs, l'émiettement qui existait et qui existe encore dans certains départements favorise certains grands groupes, les syndicats n'ayant pas les moyens de conduire leurs propres analyses ni d'avoir leurs propres capacités de décision.

Tous les assouplissements adoptés depuis la loi NOTRe, qui n'avait effectivement pas pris en considération les difficultés liées au transfert, permettent aujourd'hui d'avancer. Ainsi, nous ne comprenons pas pourquoi il faudrait balayer tout ce qui a été décidé en adoptant cette proposition de loi. D'ailleurs, nos collègues les plus allants sur le sujet devraient relire les déclarations qu'ils ont faites lors des débats autour de la loi 3DS et des autres textes : ils disaient que ces solutions de compromis étaient bénéfiques et devaient permettre de régler les problèmes.

**M. Éric Kerrouche.** – Le débat sur la compétence eau et assainissement prend un caractère quasi obsessionnel au Sénat, pas forcément pour de bonnes raisons. Certaines interventions ont souligné que les transferts n'étaient pas forcément efficaces, mais encore faudrait-il prouver l'efficacité de l'exercice de cette compétence au niveau communal et syndical !

Historiquement, quand on a créé les syndicats intercommunaux, en 1890, ils concernaient peu de compétences, mais l'une des premières a été – avec celle de l'électrification – celle de l'eau et l'assainissement, signe qu'une commune pouvait difficilement la gérer seule, eu égard à sa nature stratégique et à son coût.

Par ailleurs, on nous donne les chiffres en matière d'exercice des compétences, mais je rappelle que si 50 % des intercommunalités exercent la compétence eau, cela concerne déjà 76 % de la population française. De la même façon, pour l'assainissement, environ 55 % des communautés de communes l'exercent, ce qui représente 80 % de la population. Dans les faits et en volume, nous avons déjà basculé dans un autre monde.

J'entends qu'il faut prendre en considération la question géographique dans l'exercice de cette compétence. Mais est-ce fait davantage au niveau communal et syndical ? Je ne le crois pas. Un exercice communal de la compétence eau et assainissement ne constitue pas une garantie de l'exercice de cette compétence sur l'ensemble du bassin.

En outre, nous rencontrons des problèmes d'investissements. J'entends les questions posées par l'utilisation de l'enveloppe DETR. Toutefois, parce que certains veulent maintenir le coût de l'eau très bas, nos réseaux souffrent d'un sous-investissement chronique, qui n'est pas tenable dans le cadre du réchauffement climatique. L'investissement se fait mieux en volume au niveau intercommunal, au moins sur cette compétence.

En 2017, le déficit annuel d'investissement pour le renouvellement de nos réseaux était estimé entre 776 millions et trois milliards d'euros. Pourtant, eu égard à la rareté de l'eau et aux difficultés actuelles, cette compétence n'a jamais été aussi importante sur nos territoires, quelle que soit l'utilisation que l'on fait de l'eau.

Le rapporteur l'a rappelé : la loi a déjà été adaptée à quatre reprises. On peut continuer à jouer et à détricoter ce qui a été fait ou alors, on décide de laisser le mouvement se faire et on considère que certains territoires, comme les montagnes, ont besoin d'un traitement différencié...

**Mme Françoise Gatel.** – C'est ce que nous disons !

**M. Éric Kerrouche.** – Non, ce n'est pas ce que vous dites. La loi est générale par définition et elle s'applique à tous. Or les problèmes que nous évoquons sont particuliers.

Je rappelle que, dans l'enquête réalisée auprès des présidents d'intercommunalités, l'eau apparaît comme la deuxième priorité des mandats de l'ensemble des présidents, quelle que soit leur appartenance politique ; tout le monde prend conscience de l'intérêt stratégique de cette compétence. Laissons-la être transférée et pensons les choses autrement sur certains territoires. Mais ne remettons pas en cause des choses acquises dans la majorité des territoires, où les choses se déroulent plutôt bien, y compris en matière d'investissement.

**Mme Marie Mercier.** – Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) fonctionnent souvent très bien, en termes d'investissement et de coûts, assurant un maintien du prix de l'eau à un niveau très compétitif. Quand le transfert a lieu au forceps, les maires ne sont pas en mesure de se plaindre alors que le prix de l'eau augmente. En effet, l'intercommunalité détient le pouvoir et l'argent. Même s'il y a un semblant d'accord, le transfert leur reste au travers de la gorge, quelle que soit leur couleur politique. Certes, l'eau va devenir un or blanc et nous manquons déjà d'eau potable, livrée au moyen de citernes dans certains endroits. Mais n'oublions pas que plus ils sont noyés dans un gros système, moins les maires se sentent écoutés et moins ils osent prendre la parole.

**M. Alain Marc, rapporteur.** – J'ai été président d'une petite intercommunalité très rurale de 5 200 habitants, comprenant treize communes. Aujourd'hui, deux d'entre elles appartiennent au syndicat des rives du Tarn, deux autres au syndicat mixte du Lévézou Ségala, trois autres sont en régie et, à l'Est, une commune fait partie d'un SIVOM ; treize communes pour quatre régimes différents.

Mon appréhension des choses n'est pas la même que la vôtre, monsieur Kerrouche. Effectivement, le transfert fonctionne dans les villes et quand on raisonne en masse, mais nous raisonnons pour tous les Français, y compris ceux qui habitent dans des zones très rurales, pour lesquelles la commune compte beaucoup.

Je ne parviens pas à comprendre pourquoi la communauté de communes serait plus efficiente. Je comprendrais mieux si l'on transférait la compétence aux départements, car les investissements seraient alors uniformisés. Mais les intercommunalités sont toutes différentes.

La DETR est amputée à certains endroits d'une partie de son budget qui devrait servir à financer d'autres investissements comme les écoles, pour financer l'eau et l'assainissement. Cela pose un véritable problème.

De plus, des maires ont pensé qu'ils pourraient remettre à plus tard certains investissements, notamment en matière d'épuration. Le transfert de compétences s'accompagnera d'un transfert de charges. Face à ce sous-investissement observé dans la perspective de 2026, nous nous devons de réagir.

En outre, vous dites que la mutualisation assure toujours un meilleur fonctionnement. J'étais président d'un SIVOM quand nous sommes passés en communauté de communes et ce changement a coûté beaucoup plus cher que prévu, parce qu'il nécessitait la présence de cadres intermédiaires. Tous ces changements d'échelle coûtent plus cher que prévu et c'est le cas aussi du regroupement des régions. J'espère d'ailleurs qu'il y aura un jour une mission d'information ou une commission d'enquête sur ce sujet, parce que beaucoup d'argent public a été perdu.

Nous souhaitons que ceux qui ont déjà la compétence et veulent la conserver puissent le faire. Mais 2026 va arriver de façon très brutale et nous serons confrontés à des problèmes très difficiles à gérer dans de nombreuses intercommunalités. Par ailleurs, nous ne voulons pas que les communes n'aient plus que l'état civil à gérer. Les maires qui le souhaitent doivent pouvoir conserver certaines compétences, d'autant que les intercommunalités ne souhaitent pas toutes se les accaparer.

Notre ancienne collègue Jacqueline Gourault avait voté avec nous le caractère optionnel du transfert. Cependant, une fois arrivée au Gouvernement, elle a fait valoir un non définitif...

Certains d'entre vous souhaitent peut-être accompagner ce mouvement vers des communautés de communes de plus en plus larges. Mais désormais, qui va siéger au sein des gros syndicats ? Les représentants de communautés de communes...

**M. Éric Kerrouche.** – Qui sont les représentants des communautés de communes ? Ce sont les représentants des communes.

**M. Alain Marc, rapporteur.** – Il y aura une moindre représentation.

**M. François Bonhomme.** – M. Kerrouche fait valoir que ceux qui siègent à la communauté de communes restent des représentants communaux. Cependant, je voudrais rappeler l'idée initiale d'élire le président des exécutifs d'EPCI au suffrage universel direct, ce qui revenait à signer l'arrêt de mort des communes. Nous sommes dans la même logique. D'ailleurs, le terme « émiettement » ne traduit que le particularisme des syndicats et la volonté d'exercer cette compétence à l'échelle syndicale ou communale. Le terme est impropre.

De plus, le fait que 55 % des intercommunalités aient récupéré la compétence ne traduit en rien une volonté des communes pour que cette compétence s'exerce au niveau

intercommunal. De même, vous évoquez 76 % de la population ; que fait-on fait des 24 % qui restent ? Ces chiffres traduisent les fortes difficultés rencontrées sur les territoires. Ces arguments me semblent assez spécieux, et je décèle derrière la volonté de passer, de manière assez sournoise, toutes les collectivités locales à la toise de l'intercommunalité.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je ne peux pas laisser dire à notre collègue Didier Marie que la subdélégation fonctionne. Allez voir la DGCL et ils vous l'expliqueront : quatre départements y ont eu recours et le Vaucluse vient de renoncer parce que la situation était catastrophique. Si, dans ces conditions, vous estimez que le dispositif fonctionne, alors je comprends mieux pourquoi vous considérez comme une réussite le fait que 58 % des compétences aient été transférées, alors que ce chiffre reste très faible au regard des obligations prévues par la loi. Il s'agit de la seule compétence pour laquelle les élus traînent autant des pieds et je parle aussi d'élus métropolitains, comme ceux de Marseille que nous avons entendus.

Par ailleurs, M. Kerrouche dit que nous sommes tous d'accord en ce qui concerne les territoires de montagne. Mais pourquoi ne pas avoir proposé des aménagements de la loi pour qu'on les prenne en considération ? Déposez donc des amendements !

Dans mon département, une intercommunalité de 5 000 habitants représente un sixième du territoire de l'Ardèche. Demain, elle sera dans l'incapacité chronique de prendre en charge les compétences eau et assainissement. Les élus viennent encore de déposer à l'ANEM une motion signée à l'unanimité, pour dire qu'ils n'auraient pas les moyens budgétaires d'exercer ces compétences. Et ils ne seront pas suffisamment accompagnés par les agences de l'eau.

On peut dire que nous sommes des « crypto-réactionnaires » qui ne lâcheront pas le sujet. Mais on peut aussi considérer le sujet de façon qualitative et non quantitative. Faites une proposition, monsieur Kerrouche ! Arrêtez de dire que nous sommes sur une position défensive !

Que votre appréciation des intercommunalités soit différente de la nôtre, je l'entends. D'ailleurs, notre propos n'est pas de dire qu'il ne faut pas de transfert, mais qu'il y aura des territoires dans lesquels on ne pourra pas procéder au transfert. Il faut faire des propositions pour régler les problèmes posés.

Enfin, je ne peux pas non plus laisser dire que les syndicats des eaux ne fonctionnent pas. Allez sur les territoires : tout le monde salue leur travail. Et, si les préfets ne s'y sont pas attaqués, c'est bien parce qu'ils fonctionnent. Le syndicat peut faire un travail cousu main, en finesse, quand l'intercommunalité est toujours rattrapée par son principe de gouvernance et de centralité.

**M. Éric Kerrouche.** – Le procès en intention n'est pas toujours drôle. D'abord, vous semblez penser que, parce que nous sommes favorables à ce transfert, nous ne sommes pas au courant de ce qui se passe dans les départements que nous représentons. Je suis élu d'un territoire rural et j'ai la prétention de connaître mon territoire à peu près autant que vous connaissez les vôtres.

Deuxièmement, monsieur Darnaud, il y avait ici deux rapporteurs de la loi 3DS et j'attendais des propositions sur la différenciation...

**M. Mathieu Darnaud.** – On les a toutes mises sur la table !

**M. Éric Kerrouche.** – En tout cas il n’y en a pas eu sur ce sujet. On ne peut reprocher aux autres de ne pas faire de propositions quand on a eu la possibilité d’en faire !

Troisièmement, en ce qui concerne la question syndicale, il y a deux façons de voir. De multiples études, dont l’une a été menée par la DGCL, montrent que les syndicats sont peu démocratiques dans leur fonctionnement et parfois techniquement défaillants. Pourtant, j’entends ici que tout va bien au pays des syndicats... Je ne dis pas qu’il faut systématiquement les supprimer. Il faut traiter les difficultés là où elles se trouvent et de manière spécifique, sans en ajouter ailleurs.

Enfin, j’en viens à la question des moyens, qui n’a rien à voir avec le transfert. Ce sujet est lié à une absence globale de moyens pour exercer les compétences eau et assainissement. Il ne s’agit pas d’un problème de véhicule législatif ou de contenant juridique.

**Mme Françoise Gatel.** – Je ne peux pas laisser dire que les rapporteurs des différents textes n’ont rien proposé ! Je me souviens d’une première réunion à laquelle nous assistions avec Mathieu Darnaud. Nous n’étions pas encore assis que déjà les mots « eau » et « assainissement » avaient été prononcés et que Mme Gourault disait : « vous n’allez pas recommencer ? » Nous continuons parce que même vous, Messieurs Kerrouche et Marie, confessez qu’il existe un vrai problème...

**M. Éric Kerrouche.** – Des difficultés.

**Mme Françoise Gatel.** – Eh bien nous, nous aimons régler les difficultés. Il faut se rappeler ici l’objectif de l’intercommunalité : faire ensemble ce qu’on ne peut pas faire seul. Vous m’expliquerez, monsieur Kerrouche, comment une intercommunalité de 100 000 habitants aura les moyens de financer les investissements nécessaires. Pourrait-on se montrer raisonnables et pragmatiques, et trouver des solutions intelligentes ?

**M. Philippe Bas.** – C’est un débat qui dure depuis trop longtemps et j’espère qu’il finira un jour. Ce qui nous différencie fondamentalement, au-delà des aspects techniques liés à cette question, c’est la manière dont nous concevons le rôle des élus locaux. La gouvernance locale doit-elle être décidée par voie d’autorité ou faut-il faire confiance aux élus locaux ? Nous avons d’un côté l’étatisme, qui se méfie des élus, qui veut les encadrer et impose sa règle et, de l’autre, la confiance pour l’adaptation aux réalités du terrain de l’organisation des compétences. C’est de ce côté que je me situe, comme la proposition de loi qui nous est soumise.

Tous les collègues qui se font les témoins des difficultés rencontrées par des élus locaux face à ce problème n’inventent rien. De la même manière, ceux qui disent que, dans de nombreux cas, la compétence intercommunale fonctionne de manière satisfaisante n’inventent rien non plus. L’erreur fondamentale réside dans le caractère systématique du transfert. Nous, sénateurs, sommes-nous en faveur de l’étatisme ou d’une organisation différenciée en fonction des besoins de la population ?

Enfin, en ce qui concerne les moyens d’investissements, je me permets de rappeler que si les réserves des agences de l’eau n’avaient pas été pillées en 2014 pour faire les fins de mois de l’État, nous n’en serions pas là.

**M. Alain Marc.** – Philippe Bas vient de résumer la philosophie de cette proposition de loi. Nous sommes les rapporteurs de ce que nous vivons sur les territoires.

La loi 3DS a permis la différenciation et c'est ce que nous proposons de faire au moyen de l'amendement de réécriture proposé. Encore une fois, nous n'empêchons rien.

Deux choses importent à chaque maire : la qualité et la quantité de l'eau disponible. Nous avons suffisamment de nouveaux habitants dans nos communes, fussent-elles rurales, qui étudient les relevés des agences régionales de santé (ARS) pour savoir si la qualité de l'eau est bonne. Et quand ce n'est pas le cas, les maires savent réagir.

En ce qui concerne la quantité, je fais aussi confiance aux maires. Je vois comme nous sommes organisés sur mon territoire, où des interconnexions ont été réalisées pour être utilisées en cas de problème. Nous faisons confiance aux maires qui doivent répondre à cette double nécessité.

Je ne vois pas en quoi cette proposition de loi pourrait être néfaste. Ce que nous proposons se fonde sur ce que nous constatons et nous ne souhaitons pas que les gens se retrouvent au pied du mur en 2026.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous en venons au périmètre retenu en application de l'article 45 de la Constitution : je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives aux compétences des communautés de communes en matière d'eau et d'assainissement des eaux usées.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

##### *Article unique*

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté.*

##### *Intitulé de la proposition de loi*

**M. Alain Marc, rapporteur.** – L'amendement COM-5 vise à modifier l'intitulé de la loi en remplaçant les mots : « de la compétence "Eau et Assainissement" » par les mots : « des compétences "eau" et "assainissement" ».

*L'amendement COM-5 est adopté.*

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

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

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



Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	6 rect.	Suppression du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, procédure de restitution aux communes des compétences déjà transférées et maintien des délégations de compétences existantes.	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. Alain MARC, rapporteur</b>	5	Modification de l'intitulé de la proposition de loi.	<b>Adopté</b>

*La réunion, suspendue à 11 h 05, est reprise à 14 heures.*

## **Organisation de la police judiciaire - Examen du rapport d'information**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons le rapport de nos collègues Nadine Bellurot et Jérôme Durain dans le cadre de notre mission d'information relative aux impacts de la réforme de la police nationale sur l'exercice des missions de police judiciaire, engagé en septembre dernier.

**Mme Nadine Bellurot, co-rapporteuse.** – Plusieurs rapports sur le sujet, venus des corps d'inspection et de nos collègues députés, ont été publiés depuis que nous avons lancé nos travaux, et nous avons pu en tenir compte. Chacun se souvient ici que le projet de réforme avait été à l'origine de vives contestations de la part de la police judiciaire et des magistrats à l'été dernier, contestations qui se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui. En lançant notre mission d'information, nous avons pour objectif d'évaluer la pertinence de l'organisation actuelle mais aussi et surtout de nous positionner sur le projet de réforme.

Nous avons entendu, avec mon collègue co-rapporteur Jérôme Durain, plus de 120 personnes et réalisé deux déplacements. Nous avons en particulier entendu l'ensemble des représentants de la police et de la justice des départements expérimentant la nouvelle organisation proposée.

Premier constat : l'organisation des missions judiciaires dans la police nationale ne répond plus aux enjeux actuels de la criminalité. De nouvelles formes de criminalité émergent, marquées par un lien très fort entre délinquance locale et trafics d'envergure internationale. Or, l'exercice de la police judiciaire dans la police nationale est aujourd'hui séparé en deux directions : la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), en charge de la petite et moyenne délinquance et qui traite près de 98 % des infractions enregistrées par les services de police ; et la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), qui est une direction spécialisée en charge de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, la cybercriminalité ainsi que les formes graves et complexes de la délinquance spécialisée. Ces deux directions disposent d'une grande autonomie de fonctionnement, chacune d'elle ne rendant en pratique compte qu'à sa direction centrale. Le manque d'interactions entre services au niveau local pèse sur l'efficacité de l'action de la police nationale.

À cela s'ajoute une perte d'attractivité croissante de la filière judiciaire dans la police nationale. Les causes de la « désaffection » de la police judiciaire sont multiples et bien connues : complexification de la procédure, forte responsabilisation personnelle des enquêteurs, déception des enquêteurs devant les décisions prises par les tribunaux, découragement face à la priorité affichée depuis quelques années en faveur des services de voie publique au détriment de ceux de l'investigation, afin de « mettre davantage de bleu sur le terrain ».

Cela se combine et entretient un phénomène préoccupant d'engorgement des procédures. Les stocks de procédures sont aujourd'hui très importants et concernent tant les contentieux de masse que les infractions délictuelles et criminelles graves. Cela conduit à une dégradation constante de la qualité des procédures pénales, des délais de traitements accrus et incompatibles avec les attentes des justiciables, ainsi que des modalités de traitement dégradées.

**M. Jérôme Durain, co-rapporteur.** – C'est dans ce contexte difficile pour la police judiciaire qu'intervient la proposition de réforme de la police nationale. Elle poursuit deux objectifs : une organisation en filières au niveau national, permettant l'unification des missions d'investigation au sein d'une seule direction, et, au niveau local, la création de « directions départementales de la police nationale » (DDPN) rassemblant l'ensemble des filières métiers de la police nationale dans une seule entité et sous une seule autorité.

Nos principales critiques tiennent à la méthode appliquée dans ce projet de réorganisation, avec l'expérimentation de ce nouveau schéma d'organisation dans plusieurs territoires d'outre-mer et dans huit départements hexagonaux. Trois années se sont écoulées depuis le lancement des premières expérimentations, mais il s'avère extrêmement difficile d'en établir un bilan.

Nous nous y sommes pourtant attelés : quelques points de satisfaction apparaissent indéniablement pour les directions mises en place dans les territoires ultramarins. Mais pour les expérimentations dans l'Hexagone, les résultats sont bien plus hétérogènes : si de véritables gains organisationnels et opérationnels peuvent être décelés dans certains départements, en particulier en Savoie, nombre de DDPN s'apparentent davantage à des « coquilles vides » dont la mise en place n'a eu aucun effet sur les pratiques.

Le projet de généralisation, ensuite, a été très mal conduit : le manque de concertation et de communication ont alimenté les doutes autour d'un projet lui-même inabouti, aux contours flous et changeants. Le projet a ressemblé à une succession d'ajustements en réaction aux contestations, sans stratégie claire ni calendrier prédéterminé.

Le projet de départementalisation s'est donc imposé comme un sujet incontournable dans l'agenda politique et médiatique, ce qui a obligé le ministre de l'intérieur à lancer une mission d'audit pour évaluer les expérimentations – ce qui n'était pas prévu à l'origine – et à différer la mise en œuvre de la réforme pour attendre les conclusions de notre mission d'information et de celle de nos collègues de l'Assemblée nationale.

Après avoir entendu plus de 120 personnes, nous avons pu nous faire une idée éclairée du sujet. La réforme envisagée de la police nationale nous paraît, dans le fond, viser la gouvernance de la police nationale plutôt que l'institution elle-même. Son enjeu principal est l'attribution opérationnelle des responsabilités et la rationalisation des moyens après des

années de spécialisation et de dispersion qui ont abouti à un paradoxe : celui de directions obligées à définir leurs interactions par voie de protocoles...

Afin de répondre aux craintes qu'elle a suscitées, la réforme devra établir des règles claires sur trois sujets majeurs.

Le premier est le choix des futurs directeurs départementaux de la police nationale : un nouveau métier est à définir, et il faut garantir l'indépendance des nouveaux directeurs par rapport aux politiques quant aux missions de police judiciaire de la police nationale.

Le deuxième est celui de l'organisation de la chaîne de commandement et des prérogatives de chacun. L'un des enjeux importants de la réforme est la création d'une double autorité sur les services d'investigation placés au niveau départemental : autorité hiérarchique du DDPN, mais autorité fonctionnelle des représentants de la filière au niveau territorial supérieur – notamment au niveau zonal. Les prérogatives et moyens de chacun devront être clarifiés.

Le troisième enjeu est l'organisation territoriale elle-même, qui devra permettre de continuer à traiter de l'ensemble du spectre de la criminalité. Une organisation en trois niveaux nous semble la plus pertinente : un niveau national chargé de définir la doctrine d'emploi, d'assurer la coordination des services de police judiciaire et de conduire les enquêtes s'agissant des faits les plus complexes nécessitant l'intervention des offices centraux ou la coordination d'un grand nombre de services sur l'ensemble du territoire national ; un niveau zonal disposant d'une autorité sur les services de police judiciaire départementaux afin d'assurer la coordination de leurs actions et chargé de traiter la criminalité organisée, complexe ou présentant une particulière gravité, notamment grâce à l'implantation d'antennes des offices centraux – cet échelon devra disposer de moyens humains et budgétaires propres pour réaliser ses missions ; enfin, un niveau départemental, où l'organisation en trois niveaux des services de police judiciaire retenue dans les territoires ultramarins devra être généralisée. Pour ce faire, le caractère interdépartemental des services traitant la criminalité la plus complexe devra être préservé et un service traitant de la criminalité intermédiaire devra être généralisé dans l'ensemble des départements.

Nous sommes convaincus que la généralisation des DDPN avant la fin de l'année 2023 n'est ni réaliste, ni raisonnable : les conditions ne sont pas réunies pour conduire sereinement la réforme dans le respect du calendrier annoncé par le ministre de l'intérieur devant notre commission le 14 février dernier.

C'est pourquoi, sans remettre en cause le bien-fondé de la réforme et ses gains potentiels, il est impératif de la soumettre à un moratoire jusqu'à la fin des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le ministre de l'intérieur lui-même ayant dit à plusieurs reprises les risques encourus lors de ce grand événement.

Ce moratoire sera l'occasion de lancer de véritables préfigurations – et non plus des expérimentations – dans l'Hexagone en sortant de la contrainte du droit constant ; il nous paraît également nécessaire d'avancer en temps masqué pour poser les jalons indispensables à la réussite de la réforme. Ni la modification de près de 180 textes réglementaires, ni la mise en cohérence de l'architecture numérique des applications de la police nationale avec sa nouvelle organisation, ni encore la mise en place de regroupements immobiliers, ne se feront du jour au lendemain.

Afin de ne pas reproduire les erreurs passées, il conviendra également de profiter de ce délai pour conduire une concertation continue et sincère, tant au niveau local que national, tant auprès des policiers que des magistrats.

**Mme Nadine Bellurot, co-rapporteuse.** – La mission d’information nous a par ailleurs fait prendre conscience d’une problématique majeure pour notre société : celle des stocks de procédure dans nos commissariats – il y en a 2,6 millions –, qui sont autant de bombes à retardement pour la société. La contestation de la réforme de la police nationale en a été le révélateur, puisque les personnels des services de police judiciaire craignaient – et craignent encore – que la réforme ne conduise à les mettre à contribution pour résorber le stock d’affaires accumulées dans les services de la sécurité publique. Une telle orientation serait déraisonnable, inefficace et profondément nuisible à la société. C’est la raison pour laquelle nous estimons qu’un rééquilibrage des moyens entre voie publique et investigation est indispensable.

Le doublement des effectifs sur la voie publique n’aura de sens que si les effectifs des services judiciaires qui traitent les enquêtes et ceux des juridictions sont augmentés de manière proportionnelle. Sans cela, c’est toute la chaîne pénale qui sera engorgée, sans amélioration de la réponse pénale. Il est certes important d’arrêter le délinquant en bas de l’immeuble, mais il faut aussi monter plus haut dans la hiérarchie de la délinquance, ou bien l’action ne sert à rien. Ce renforcement des effectifs devra être particulièrement important s’agissant de la hiérarchie intermédiaire dans les services d’investigation.

Nous considérons également que la réforme, par la création d’une filière judiciaire unifiée, constitue une opportunité : si elle est saisie, elle offrira aux personnels de véritables parcours de carrières, tant en matière de formation que de perspectives d’évolution de carrière et d’avancement.

Enfin, la réforme doit aussi être l’occasion de rappeler et de mieux garantir le respect des prérogatives de l’autorité judiciaire.

Le procureur de la République est chargé de mettre en œuvre la politique pénale dans son ressort. Or, la définition des priorités assignées par les parquets aux services d’enquêtes se heurte parfois aux priorités définies par le préfet aux services de voie publique. Il convient de rétablir les procureurs de la République dans leur rôle de décisionnaires, en demandant aux préfets d’ajuster leurs orientations en fonction de la définition des priorités de politique pénale sur un territoire. Un dialogue croissant entre préfets et procureurs est ainsi nécessaire pour assurer la bonne déclinaison territoriale de la mise en œuvre de la politique pénale définie par l’autorité judiciaire.

S’agissant du libre choix du service enquêteur, qui est une exigence posée par l’article 12-1 du code de procédure pénale, ce principe se heurte déjà fréquemment aux capacités de traitement limitées de certains services spécialisés. C’est donc en fait l’affectation et la répartition dans le temps des moyens humains entre les différents services appelés à réaliser des investigations qui sont en jeu.

Nous proposons donc de renforcer l’effectivité de ce principe par plusieurs moyens : en assurant un suivi du maintien des moyens matériels et humains affectés aux missions de police judiciaire, en inscrivant dans les textes réglementaires l’intégralité des services que l’autorité judiciaire pourra saisir dans la nouvelle organisation de la police

nationale, en prévoyant l'information systématique du procureur et du juge d'instruction des moyens alloués par enquête.

Plus avant, nous demandons à ce que les doctrines nationales en cours d'élaboration rappellent formellement et solennellement les grands principes des relations entre l'autorité judiciaire et les services de police judiciaire. Ces grands principes sont : le placement de la police judiciaire sous la direction, le contrôle et la surveillance de l'autorité judiciaire, qui a valeur constitutionnelle ; les prérogatives de l'autorité judiciaire s'agissant notamment de la mise en œuvre des priorités de politique pénale ; le secret de l'enquête et de l'instruction ; la préservation de la possibilité pour le procureur de la République ou le juge d'instruction de choisir librement le service d'enquête en charge des investigations ; la préservation d'une capacité à lutter contre l'ensemble du spectre de la criminalité, depuis la criminalité organisée ou financière à la délinquance du quotidien, en passant par la délinquance intermédiaire présentant un ancrage interdépartemental ou interrégional.

Voilà les recommandations que nous avons formulées d'un commun accord sur cette réforme.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le projet de réforme était fortement contesté dans la police et magistrature l'été dernier, mais nous n'entendons désormais plus parler de contestation: que s'est-il passé entre-temps ?

**M. Jérôme Durain, co-rapporteur.** – Ceux qui contestent la réforme dans la police se sont exprimés et ils avaient décidé de suspendre leur mouvement jusqu'au 11 mars, date prévue d'une nouvelle mobilisation. Cette mobilisation a été reportée en raison de la contestation sur la réforme des retraites. Cependant, leur activité a continué sur les réseaux sociaux.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Qu'en est-il pour la magistrature ?

**Mme Nadine Bellurot, co-rapporteuse.** – Dans la magistrature comme dans la police, des craintes ont été exprimées, le Gouvernement s'est expliqué et a fait des annonces, le mouvement a été suspendu en effet, dans l'attente d'investigations complémentaires, en particulier les deux rapports d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le nôtre clôt ainsi cette séquence.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Effectivement, il y a eu, le mois dernier, un rapport issu de trois services d'inspection, et il y a eu à la fin de l'année dernière un courrier du ministre de l'intérieur au ministre de la justice, confirmant que l'autorité judiciaire reste maîtresse de la police judiciaire – ce rappel du principe a peut-être contribué à apaiser les choses. De fait, la contestation n'a pas porté sur les aspects organisationnels du projet, une réforme est attendue, mais sur ce qui touche à la police judiciaire : la question s'est posée du niveau de responsabilité aux différents échelons de l'organisation proposée. On a pu alors réaliser que le niveau zonal serait intéressant pour l'échange d'informations contre la délinquance et qu'il y aurait là un progrès pour l'exercice des missions de police judiciaire.

**M. Jérôme Durain, co-rapporteur.** – Nos auditions nous ont fait toucher les causes de la colère envers la réforme. Il faut prendre en compte deux faits majeurs : le stock considérable des procédures en attente, qui a un effet très négatif sur les agents mais aussi sur les justiciables, et la prévalence d'une délinquance massive autour des stupéfiants, dont on nous a dit, à tous les niveaux, qu'elle requiert l'institution d'une police dédiée : tous les

acteurs nous ont alertés sur le fait que cette délinquance gangrène le pays, et s'il ne faut pas exagérer ce phénomène, il faut prendre en compte ces signaux d'alerte très clairs.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Merci pour ce travail important, nous savons que vous êtes allés au fond des choses, cela nous est précieux. Et maintenant, à quoi tout cela va-t-il servir ? J'ai été frappée par le changement de vocable du ministre de l'intérieur : il ne parle plus d'une réforme de la police judiciaire, mais de la police. Et quel en sera le calendrier ? Vous dites votre perplexité, votre inquiétude même, d'une réforme précipitée – et vous demandez un moratoire jusqu'après les jeux Olympiques et Paralympiques : avez-vous rencontré le ministre pour le lui dire et lui présenter vos propositions ? Et quelle sera sa réponse – car assurément, votre travail n'a rien du pamphlet ni du brûlot politique, c'est un travail des plus sérieux, qui appelle une réponse précise du ministre.

**Mme Nadine Bellurot, co-rapporteuse.** – Nous vous avons réservé la primeur de nos travaux...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons d'abord voter ce rapport, qui sera celui de la commission, puis nous l'adresserons au ministre de l'intérieur.

**M. Jérôme Durain, co-rapporteur.** – C'est effectivement la procédure. Nous proposons un moratoire et de desserrer l'étau. Cette réforme est mal née, on a peine à se représenter que certains services ont reçu leur nouvel organigramme sans aucune concertation préalable : en matière de conduite de projet, il est difficile de s'y prendre plus mal ! Le moratoire est l'occasion d'examiner les solutions, qui existent, et de les concerter.

**Mme Nadine Bellurot, co-rapporteuse.** – Notre idée est bien de contribuer à améliorer les choses par la réforme, nous voulons lui donner toutes ses chances. Le ministre de l'intérieur a reconnu les difficultés numériques, les problèmes dans la mise en œuvre de la réforme là où elle a été expérimentée ; il y a aussi, bien sûr, des problèmes d'immobilier qu'on ne règle pas en un jour. La gendarmerie est en avance sur l'immobilier et le numérique, grâce à son organisation. Nous devons, ensuite, prendre pleinement en compte les rendez-vous internationaux qui ont lieu en France cette année et l'an prochain, ils sont très importants pour notre pays. Pour notre réputation, nous devons les réussir. Il est donc plus judicieux de repousser la mise en œuvre de la réforme et de la préfigurer très concrètement et dans le détail, à partir de ce qui a été expérimenté. Mettons-nous en situation, entièrement, pour une mise en route plus rapide une fois le bon moment venu.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Effectivement, la réforme, pour réussir, doit être servie par des moyens adaptés. Nous en avons eu un exemple à Angers, en visitant la plateforme « à 360 degrés » sur les migrations : le dispositif est là, mais sans moyens suffisants, ce qui contraint toute mise en place effective...

Je sou mets désormais à votre approbation les 22 recommandations des rapporteurs.

*Les recommandations sont adoptées.*

*La commission adopte le rapport et en autorise la publication.*

*La réunion est close à 14 h 40.*







**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION  
DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS  
DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES  
TERRITOIRES**

**Mardi 14 février 2023**

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 00.*

**Audition de Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région  
Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, au titre de  
Régions de France**

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Mes chers collègues, pour notre première audition plénière, nous entendons aujourd'hui Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, également présidente de l'établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine. Mais c'est au nom de l'association Régions de France qu'elle intervient devant nous pour présenter l'analyse que font les régions de la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN) au cœur des territoires.

Le 6 décembre dernier, la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du ZAN avait déjà auditionné la présidente de l'association Régions de France, Mme Carole Delga. L'exercice est aujourd'hui quelque peu différent puisque nous avons, depuis lors, déposé une proposition de loi sénatoriale et constitué une commission spéciale chargée d'examiner ce texte. Nous devons, d'ici au 8 mars prochain, présenter un texte de commission, qui sera ensuite examiné en séance publique le 14 mars. Il s'agit donc non plus de rédiger un texte en partant d'une feuille blanche, mais de recevoir plus précisément l'analyse des régions sur les dispositions de cette proposition de loi, article par article, afin éventuellement d'y apporter des ajustements.

L'analyse de Régions de France est très importante pour nous, madame Rouède, puisque les régions sont au cœur de la mise en œuvre du ZAN et de sa déclinaison dans les territoires. Elles élaborent les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) afin de fixer des objectifs et de les répartir entre les territoires, donnant également la possibilité de mutualiser des projets d'intérêt régional ou national.

La proposition de loi sénatoriale comporte plusieurs articles qui concernent directement les régions. Par exemple, elle modifie le calendrier d'évolution des Sraddet ainsi que leur rapport avec les documents locaux d'urbanisme. Elle vise aussi à trouver des modes de coopération et de concertation entre différents niveaux de collectivités territoriales, par le biais de la création de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols. Enfin, elle tend, au niveau régional, à réserver une partie de l'enveloppe de sols artificialisés pour constituer un droit à une surface minimale de développement communal qui ne peut être inférieure à un hectare. Nous attendons vos retours sur ces différents points et sur toute autre mesure du texte que vous souhaiteriez aborder.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Le calendrier du ZAN étant serré, je souhaite d’abord vous poser quelques questions sur le chapitre I<sup>er</sup> de notre proposition de loi, intitulé « Favoriser le dialogue territorial et renforcer la gouvernance décentralisée ».

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Climat et résilience) a confié aux régions un rôle prépondérant dans cette architecture nouvelle du ZAN, celui de chef de file, ce que la Première ministre a confirmé récemment à Marseille. Tel que nous l’avions envisagé au Sénat et en commission mixte paritaire, il s’agissait pour la région de donner de grandes orientations, déclinées par les collectivités compétentes en matière d’urbanisme, à savoir la commune et l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Pourtant, les décrets d’application ont profondément modifié la nature du Sraddet, qui sera désormais une sorte de « super-Scot » régional (schéma de cohérence territoriale), fixant des objectifs contraignants pour les collectivités. Or le Sraddet n’est pas un document d’urbanisme ; il n’avait pas cette vocation et, d’ailleurs, son élaboration n’offre pas les garanties habituelles de concertation qui prévalent pour les Scot ou pour les plans locaux d’urbanisme (PLU).

Nous n’entendons pas remettre en cause la compétence de la région, mais il nous semble qu’il faut rassurer les collectivités locales, apporter des garanties de dialogue territorial et renforcer l’approche décentralisée.

Pourriez-vous nous donner la position des régions sur l’article 2 du texte, qui vise à revenir à l’esprit de la loi que nous avons adoptée en donnant aux dispositions ZAN du Sraddet un caractère d’orientation et non de contrainte ? En clair, nous ne voulons pas de fascicule réglementaire ! Les régions sont-elles toutes favorables à ce que le Sraddet devienne un « super-Scot », comme le souhaite le Gouvernement ?

Comment les régions entendent-elles s’emparer des propositions qui ont été faites par les conférences des Scot en matière de territorialisation des objectifs de réduction de l’artificialisation, notamment sur les critères de répartition à retenir ? Vous paraît-il de bonne pratique que les régions soient tenues de justifier la manière dont ces propositions ont été prises en compte, ce qui est l’objet de l’article 2, propositions qui devaient être formulées avant le 22 octobre dernier ? Que pensez-vous des décisions que doivent prendre les régions avant la semaine prochaine, en l’état de la législation ? Dans la perspective de réviser les Sraddet, comment avez-vous accueilli les demandes de différenciation ?

Quel est votre sentiment sur la conférence régionale de gouvernance instaurée par l’article 3, laquelle, en rassemblant la région, les intercommunalités et, surtout, les maires, se substituerait aux simples conférences des Scot ? Le ministre n’y voit que de la complexité, une énième « usine à gaz », mais n’est-il pas nécessaire de mettre tout le monde autour de la même table pour aborder ces questions ?

Quant aux projets d’ampleur nationale et européenne, prévus par l’article 4, la méthode de qualification proposée – par les régions après avis de la conférence – vous paraît-elle adéquate ? Faut-il y inclure des projets de nature économique, comme les *gigafactories* et des projets de nature privée dont l’intérêt est public, ou pensez-vous, comme M. le ministre Béchu, que ces projets devraient rester dans l’enveloppe de sols artificialisés régionale, au motif que le développement économique est une compétence de la région ? L’artificialisation des grands projets nationaux doit-elle être répartie entre toutes les régions,

comme le souhaite le Gouvernement, ou sortir complètement de l'objectif de réduction de l'artificialisation, ce que nous souhaitons ?

Pour finir, nous souhaitons vous interroger sur les mécanismes proposés dans le chapitre III, intitulé « Mieux prendre en compte les spécificités des territoires », au profit des petites communes et de la ruralité, sans oublier les communes de littoral et de montagne. Nous proposons deux choses : la mise en réserve, d'une part, d'une petite partie de l'enveloppe régionale de sols artificialisés, en vue de pouvoir autoriser des projets d'intérêt supracommunal dans de petites communes n'ayant pas assez de droits ZAN, et, d'autre part, d'une surface minimale de développement communal, à hauteur d'un hectare – cela fait beaucoup gloser... –, afin d'éviter que les communes peu consommatrices ne soient sacrifiées. Notre proposition de filet de sécurité vise ces petites communes, qui ne parviennent pas à se faire entendre et qui ont l'impression de subir le ZAN, lequel bénéficie toujours aux mêmes : métropoles et grands ensembles.

Je crois que les régions sont peu favorables à ces mécanismes, car elles craignent qu'ils n'amputent trop fortement l'enveloppe régionale qui doit être territorialisée ; pourriez-vous nous préciser cela et nous présenter vos propositions de substitution pour protéger les communes rurales ?

**Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine chargée de l'aménagement du territoire, au titre de Régions de France.** – Je vous remercie de me recevoir dans le cadre de cette audition consacrée aux Srdet et au ZAN, des sujets qu'Alain Rousset, président de la commission Aménagement du territoire de l'association Régions de France, suit de près, et d'avoir créé, au travers de cette proposition de loi, les conditions d'un débat rejoignant les interrogations des régions.

Après l'adoption de la loi Climat et résilience, qui a institué le ZAN, l'association Régions de France avait été entendue par le cabinet d'Emmanuelle Wargon, avant la publication des décrets d'application et certains problèmes que nous pressentions alors se retrouvent d'actualité : sauf pour la question des délais, nous n'avions pas été suffisamment entendus. Cette proposition de loi donne la possibilité de discuter à nouveau.

Les régions ont pris leurs responsabilités en matière de sobriété foncière. Sur certains sujets, nous nous rapportons à l'esprit des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe. Je pense en particulier à la nécessité que les Srdet ne deviennent pas des super-Scot : les schémas régionaux donnent de grandes orientations, ils ne sont pas des documents d'urbanisme. Il faut faire la différence ; en tant qu'adjointe à l'urbanisme d'une commune de 25 000 habitants, je vois bien les deux bouts de la chaîne du ZAN...

Respectant la loi, les régions se sont engagées à réviser les schémas régionaux à échéance de février 2024, malgré la complexité. Cette complexité est d'autant plus prononcée que, avant le passage au ZAN à l'horizon de 2050, il faut tenir compte d'un objectif intermédiaire : la réduction du rythme de consommation d'espaces d'ici à 2031. Ces objectifs répondent à des méthodes différentes. Dès lors, tout ce qui, dans cette proposition de loi, faciliter la coordination entre consommation d'espaces et artificialisation nette est intéressant.

Toutes les régions ont organisé des concertations pour travailler sur la territorialisation des objectifs, puis, dans un second temps, sur le parcours vers le ZAN. Des interrogations ont été relayées par Régions de France et par les présidents de région, lesquels

ont pris l'initiative d'écrire à la Première ministre et à M. Christophe Béchu. L'objectif était de demander le desserrement du calendrier, d'aborder la question des grands projets, qui posent de grands problèmes d'équité, et celle du fascicule des règles et objectifs, objet d'un recours de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

À la suite d'une concertation en octobre dernier, Christophe Béchu a assuré que, à tout le moins, il demanderait rapidement la réécriture des décrets d'application, mais sans changer le cadre de la loi ni l'échéance de février 2024 pour décliner les objectifs dans les documents de planification. À ce titre, cette proposition de loi pourrait offrir des perspectives. Force est de constater que, depuis la concertation d'octobre, nous n'avons reçu aucune information concrète : les courriers sont restés sans réponse. Cela nous inquiète : pour respecter le délai de février 2024, toutes les régions devraient adopter d'ici à mars ou avril prochain leur modification des Srdet ! Tous ces schémas étaient déjà achevés et nous devons les recommencer quelques mois plus tard... Il faut garantir une stabilité des documents d'aménagement du territoire et de ceux de planification.

Au-delà du calendrier, il existe des impensés de fond : le lien à établir entre, d'une part, le ZAN, et, d'autre part, le logement social, l'évolution du trait de côte, la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, la capacité de renaturation dans les communes rurales ou encore les énergies renouvelables. Autant de sujets sur lesquels nous n'avons pas de réponse.

Certaines de vos propositions vont recueillir un avis favorable des régions. Je pense au desserrement du calendrier : c'est une bonne chose. Les territoires nous attendent là-dessus, d'autant plus que certains sont actuellement en train de réviser ou d'élaborer leurs Scot, leurs plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et leurs plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ce décalage de l'échéance d'un an doit concerner tous les acteurs et ne pas se limiter à la seule partie foncière. En effet, la loi Climat et résilience et la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie (Agec) imposent des modifications d'autres volets des Srdet. En Nouvelle-Aquitaine, cela concerne la logistique et les déchets. Il paraîtrait curieux de modifier le Srdet sur de tels volets alors que la modification de la partie sur le foncier bénéficierait d'un délai d'un an supplémentaire : nous ne pouvons réélaborer en permanence des Srdet, cela représente un coût important !

La proposition d'une enveloppe nationale d'artificialisation des sols pour certains projets satisfait nos vœux. Selon le ministre Béchu, un tel comptage à part était prévu depuis le début. Il ne faudrait toutefois pas que cette mutualisation soit ensuite répartie entre les régions, dont les contextes diffèrent. Dans l'élaboration des Srdet, les régions ont tenu compte des parcours et des trajectoires des territoires, en les différenciant ; la loi, à l'inverse, n'opère pas une telle différenciation. Ma région, par exemple, est concernée par le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) : il paraîtrait normal qu'un tel projet remonte dans une enveloppe nationale sans faire ensuite l'objet d'une mutualisation.

Pourquoi ne pas faire également monter dans cette enveloppe des projets industriels ? Pour ces derniers, nous avons déjà proposé une « enveloppe blanche ». Cela nous a été refusé, car il faut pouvoir mesurer les retombées en nombre d'hectares. Par ailleurs, certaines régions sont très grandes : considérer qu'un grand projet national doit forcément être interrégional amènerait la Nouvelle-Aquitaine à ne pas faire remonter à l'échelle nationale la liaison Poitiers-Limoges !

Concernant les fascicules d'objectifs et de règles, les régions veulent également en revenir à l'esprit de la loi NOTRe, à savoir conserver leur liberté. Peu de régions ont intégré l'objectif de 50 % de réduction du rythme de consommation d'espaces dans le fascicule des règles. Pourquoi rendre cela obligatoire dans le fascicule des objectifs ? Pourquoi ne pas laisser latitude aux régions pour décider ce qui relève de l'objectif et ce qui relève de la règle ? En Nouvelle-Aquitaine, ces 50 % sont intégrés dans le fascicule des objectifs, la règle générale mentionnant, quant à elle, le fait de tenir compte de la sobriété foncière ; cela a été négocié avec les Scot.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – L'association Régions de France ne souhaite-t-elle pas un fascicule réglementaire dans chaque Sraddet, c'est-à-dire des Sraddet normatifs ? Ne pensez-vous pas que le sens de l'histoire, pour les politiques publiques, est de disposer de régions chefs de file planificatrices ?

**Mme Laurence Rouède.** – Le fascicule d'objectifs est normatif.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Prônez-vous la prise en compte du ZAN dans les Sraddet ou leur compatibilité ?

**Mme Laurence Rouède.** – Nous demandons de revenir à l'esprit de la loi NOTRe, laissant la possibilité d'inscrire la sobriété foncière soit dans les objectifs soit dans les règles générales. En Nouvelle-Aquitaine, la règle est de démontrer qu'un projet ne peut être réalisé dans l'enveloppe urbaine existante, l'objectif étant de limiter l'extension du commerce de périphérie. La portée est prescriptive. Le principe est de respecter la négociation : nous avons co-écrit cette disposition en fonction des Scot. Toutes les régions ont fait ainsi.

La prise en compte des efforts passés est un principe vertueux, mais difficile à concevoir dans les faits. Chaque territoire considère avoir été vertueux du point de vue de son contexte : si l'on observe la pure consommation d'espace, on en déduit une certaine cartographie, mais si l'on rapporte la consommation au nombre d'habitants supplémentaires, l'image est inversée, car les territoires ruraux ou moins attractifs consomment alors beaucoup plus d'hectares ! Les régions tâchent de distinguer la consommation selon des périodes - 2011-2016, 2016-2021 – afin de mesurer l'effort réalisé. Il faut faire de la pédagogie.

La notion de « trajectoire » figure dans le Sraddet de ma région : un territoire soumis à un Scot dont la diminution de la consommation d'espaces passe de 30 % à 45 % réalise un gros effort.

Nous sommes plus réservés face à certaines des dispositions de votre proposition de loi. Sans reprendre les propos de M. Béchu, l'association Régions de France considère que la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols n'est pas forcément souhaitable. Nous avons l'habitude de travailler avec la conférence régionale des Scot, nous avons tous créé des commissions de concertation *ad hoc* et la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) permet de discuter de toutes les étapes du Sraddet. En Nouvelle-Aquitaine, nous avons également créé un groupe de travail regroupant des membres de la CTAP et des représentants des associations départementales de maires ruraux.

Une conférence régionale obligeant la région à rendre systématiquement des comptes sur toutes les décisions nous paraîtrait compliquée à mettre en œuvre, relançant des débats complexes. Les régions ont déjà pris leurs responsabilités au niveau de la pédagogie. Cette conférence régionale, en outre, ne respecterait pas leur rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Auriez-vous une proposition à formuler afin de permettre une gouvernance partagée des collectivités, tenant compte de la dimension prescriptive présente dans les décrets ?

**Mme Laurence Rouède.** – Je ne connais aucune région élaborant son Sradet ou sa politique ZAN sans discuter avec les acteurs qui sont au cœur de la planification, c'est-à-dire les représentants des Scot et les maires.

Les conférences régionales des Scot, intégrant les EPCI dépourvus de Scot, la CTAP et les commissions *ad hoc*, suffisent. Elles ont déjà dû surmonter de nombreux désaccords, chacun défendant son territoire. Par exemple, en Nouvelle-Aquitaine, elle n'a pas proposé de pourcentage de territorialisation des objectifs du fait de l'impossibilité à se mettre d'accord.

Il ne s'agit pas de balayer la concertation, mais il faudrait discuter de la composition de la conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, et de ses compétences. Si, face à des demandes d'EPCI de faire entrer un projet dans une enveloppe régionale, il faut justifier chaque décision en assemblée plénière, la mise en œuvre sera difficile. Tout le monde plaiderait pour son projet : je ne rencontre jamais un président d'EPCI sans que ce dernier demande à faire remonter des projets, qu'il considère d'un intérêt supérieur. Une telle mesure risquerait de remettre en cause la mise en œuvre de la sobriété foncière et l'objectif final des 50 % territorialisés. Si l'on fait cela, je crains que nous n'y arrivions pas en 2031. Conjugué avec la garantie rurale, cela risque de constituer une véritable échappatoire par rapport à l'objectif général...

En ce qui concerne la garantie rurale, les régions ont bien compris l'enjeu. Il y a deux problèmes : la consommation d'espace et le ZAN. Les maires ruraux ont, à juste titre, défendu l'idée qu'il fallait raisonner par projet plutôt que par décompte. On les comprend très bien lorsqu'ils nous disent qu'avec le ZAN ils n'auront rien à renaturer, que c'est inéquitable. C'est vrai, puisqu'un territoire qui aura des facilités à renaturer pourra récupérer des droits à consommer. C'est un aspect auquel il importe de réfléchir, en Nouvelle-Aquitaine et ailleurs. Il est indispensable de faire en sorte que les secteurs ruraux, qui n'ont pas été très consommateurs de foncier, puissent disposer d'un pourcentage plus favorable.

Dans le cadre de la conférence régionale des Scot, nous nous sommes mis d'accord sur l'échelle de territorialisation : en Nouvelle-Aquitaine, ce sera à l'échelle des Scot. Nous avons pensé aux EPCI sans Scot, que nous avons songé à regrouper à l'échelle des contrats de territoires, mais les régions n'ont pas à décider que des EPCI doivent se regrouper entre eux : s'ils n'ont pas de Scot, ce n'est pas un hasard. Il faut respecter leur choix : pour les EPCI sans Scot, nous nous situerons donc à l'échelle des EPCI. Nous avons également décidé de raisonner plutôt en pourcentage qu'en hectare, afin de laisser plus de souplesse. Nous n'allons donc pas fixer d'enveloppes d'hectares à consommer, nous allons donner des pourcentages par profil.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Des pourcentages par rapport à quoi ?

**Mme Laurence Rouède.** – C’est la territorialisation des 50 %. Si l’on était à 50 % sans projets d’envergure nationale ou régionale, cela voudrait dire que certains territoires seraient à 52 % et d’autres à 48 %, en fonction de leurs besoins. La territorialisation permet de ne pas fixer 50 % pour tout le monde. La difficulté – raison pour laquelle nous avons milité pour l’enveloppe nationale –, c’est que, par exemple en Nouvelle-Aquitaine, c’est non pas un taux de 50 % qui servira d’étiage, mais un taux de 54 %, parce que nous allons devoir mutualiser 3 500 hectares en prévision pour de grands projets. Nous avons donc établi cinq profils : littoral et rétro-littoral ; métropolitain ; grandes aires urbaines ; en confortement ; en revitalisation. Chaque profil se verra attribuer un pourcentage à l’échelle du Scot ou de l’EPCI sans Scot. Un profil en revitalisation sera peut-être à 51 % – par rapport à 54 % – et un profil littoral, lui, sera peut-être à 58 %. On travaille ça avec les territoires, en fournissant toutes les études et les calculs. Pour nous, le point important est de ne pas partir de 54 %, mais de 50 %, c’est-à-dire de bien faire remonter cette enveloppe des projets nationaux pour ne pas grever la possibilité de développement des territoires au niveau local.

Ce qui est dommage avec la loi Climat et résilience, c’est que la sobriété foncière est vertueuse, elle permet de travailler différemment l’aménagement du territoire. Certaines pratiques doivent être repensées – je pense aux commerces de périphérie –, mais territorialiser ou aller vers le ZAN, c’est plus compliqué, ça crispe, et la vertu se perd un peu en chemin. Surtout, le grand défaut, c’est que cela pousse tout le monde à aller vers du quantitatif là où en matière d’aménagement du territoire et de sobriété foncière on devrait travailler sur le qualitatif. Dans cette proposition de loi, la question du qualitatif doit être un fil directeur. L’AMF, l’Association des maires ruraux de France (AMRF), les départements, les intercommunalités, etc. sont tous d’accord sur ce point. Tout le monde ne peut pas densifier de la même façon. Oui, il faut changer les formes urbaines, mais cela demande du temps. Le fait de nous contraindre sur du quantitatif dans un délai extrêmement restreint est malheureusement contre-productif alors que tous les élus ont intégré l’objectif.

Quoi qu’il en soit, il importe de bien mesurer ce qui relève des Sraddet et ce qui n’en relève pas. En Nouvelle-Aquitaine, par exemple, la garantie rurale passe par le profil « revitalisation et confortement ».

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Pourriez-vous nous préciser ce profil ? S’agit-il d’appliquer un pourcentage ?

**Mme Laurence Rouède.** – Oui, c’est un pourcentage.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – De combien ?

**Mme Laurence Rouède.** – Tout dépendra de ce qui sera décompté au titre des grands projets d’envergure nationale, sachant que nous voulons également conserver une enveloppe pour les grands projets régionaux : tout n’a pas vocation à remonter au niveau national, il faut garder cette capacité de mutualisation. Il y a plein de dispositifs intelligents sur lesquels il est possible de réfléchir au travers des Sraddet.

Votre proposition de loi prévoit que les grands projets territoriaux pour les EPCI et les communes sans Scot ou sans PLUi pourront être décidés par les Sraddet. C’est à mon avis une mauvaise idée. Les régions n’ont pas à s’occuper de cela. Cela posera évidemment problème.

En tout état de cause, il y a plein d'idées à creuser. Pourquoi ne pas prévoir une décote sur la consommation foncière pour le logement social ? Évidemment, tout cela devient plus compliqué à mettre en œuvre lorsque l'on fixe des barrières quantitatives.

L'article 5 sur la saisine des EPCI après avis de la conférence ZAN sur les projets d'ampleur régionale ne nous paraît vraiment pas souhaitable ni acceptable.

Se pose aussi la question des jardins, des espaces verts, de la densification, du calcul de la consommation ou de l'artificialisation. Nous vous répondrons par écrit sur ce point.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Je ne suis pas d'accord avec vous pour ce qui concerne les conférences régionales du ZAN. Supposons que je suis maire d'une petite commune rurale et que je ne suis pas arrivé à me faire entendre de l'EPCI, du Scot, encore moins de la région. Alors je ne me sens pas concerné par le ZAN, que je subis comme un « truc » de riches, de métropoles. Pour autant, c'est un objectif que je partage, car il répond à une attente et je suis conscient de l'urgence climatique, etc.

Sur toutes nos travées, nous avons voté pour la territorialisation. Les Scot ont remis le 22 octobre dernier leurs propositions. Il faut être franc, l'État n'a rien fait pour que cela fonctionne. De sorte qu'il y a deux types de régions : les régions qui s'embarrassent, parce qu'elles sont imprégnées par l'objectif de transition écologique, et celles qui s'embarrassent moins ! Notre demande de territorialisation est donc un échec. La colère est intacte sur toutes les travées, d'où la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du ZAN, d'où la proposition de loi et d'où aujourd'hui cette commission spéciale.

Notre question est la suivante : qu'allons-nous dire aux maires ruraux et aux petites communes du littoral ou de montagne qui n'ont pas réussi à se faire entendre ? Nous proposons deux filets de sécurité. Nous voulons instaurer un droit universel pour ne pas opposer l'urbain et le rural. Sur le terrain, cela rassure beaucoup d'élus d'entendre parler d'une enveloppe d'au moins 1 hectare. Le ministre nous parle du droit au 1 % : on n'en sait toujours pas plus sur ce 1 % ni sur ce qu'il implique. *Idem* pour la définition d'une « part réservée au développement rural », qui vise également à rassurer nos élus par rapport au ZAN.

Quant à notre volonté de renforcer la gouvernance, elle s'explique par notre impression que quelques hauts fonctionnaires définissent, en accord avec eux-mêmes et de manière unilatérale et arbitraire, ce qu'est un projet d'intérêt national. Or non seulement personne ne sait ce qu'est un projet d'intérêt national, mais de surcroît ce n'est pas décompté. Sans parler des décrets qui reviennent sur tout ce que nous avons décidé. Voilà pourquoi il ne nous a pas paru mauvais de demander leur avis aux élus. Je le sais bien, on en a assez des CTAP, de tous ces dispositifs lourds à gérer, mais il nous a semblé utile de créer des conférences régionales du ZAN.

Vous venez d'affirmer que les CTAP fonctionnent : c'est intéressant, c'est la première fois que j'entends cela, mais il se trouve que les élus hyper-ruraux ont toujours le sentiment de ne pas arriver à se faire entendre dans les conférences des Scot ni à faire valoir leur spécificité. Comment faire en sorte qu'ils puissent donner un avis sur un projet d'intérêt national, un projet d'intérêt régional et participer à la gouvernance du ZAN ? Si l'on renature, peut-on récupérer des droits ? Peut-on les transférer ? Si vous n'êtes pas favorable à des conférences régionales du ZAN, quelle autre forme de gouvernance pourrions-nous imaginer ? Vous parlez de la concertation des Scot et des PLUi, mais on m'a expliqué



comment fonctionnent les concertations de Sraddet dans ma région : on fait des ateliers, les maires collent des post-it sur un mur pour dire ce qu'ils veulent et au bout de deux heures on fait une synthèse. Mais il n'y a pas de réelle discussion autour des rares propositions.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Le changement de nature du Sraddet, qui deviendra prescriptif si le Gouvernement va au bout de sa logique, justifie aussi l'attente forte des collectivités. Il existe une vraie revendication des élus.

**Mme Laurence Rouède.** – C'était déjà prescriptif, mais cela le sera davantage du fait de l'inscription obligatoire dans le fascicule des règles générales, ce que nous n'avons pas demandé. Nous, nous voulons simplement en revenir à la loi NOTRe, c'est-à-dire laisser la liberté aux régions de travailler en finesse les règles générales sur la sobriété foncière. Nous avons d'ailleurs très bien compris le recours de l'AMF.

En ce qui concerne la conférence régionale, notre seul souhait est qu'elle puisse être opérationnelle. Nous ferons bien sûr des propositions sur la composition et sur la nature des prérogatives. Simplement, nous vous alertons : depuis un an, aucun vice-président chargé de l'aménagement du territoire ni aucun président de région n'a rencontré un élu sans qu'on lui ait parlé du ZAN. La concertation va donc plutôt dans le sens de notre intérêt, même si certaines régions sont plus engagées que d'autres dans la sobriété foncière. Nous faisons beaucoup de comparaisons, nous avons un groupe de travail sur le Sraddet, les présidents de région en parlent entre eux, partagent leurs méthodes, j'ai même une liste faisant le point de la situation dans toutes les régions. Pour autant, le problème de la représentation des maires ruraux ne sera pas réglé du seul fait que ces derniers seront représentés dans une conférence régionale des Scot par dix maires ruraux ! De la même manière, une conférence régionale du ZAN ne suffira pas à résoudre cette question...

Il y a beaucoup de choses dans cette proposition de loi qui nous paraissent très intéressantes, notamment le fait de tenir compte des injonctions faites aux communes du littoral ou de montagne, mais ne perdons pas non plus de vue l'objectif global de sobriété foncière. Faut-il considérer les surfaces artificialisées rendues impropres à l'usage en raison de l'érosion côtière comme ayant fait l'objet d'une renaturation ? Faut-il cumuler cette mesure avec leur décompte de la consommation d'espaces naturels ? Je ne sais pas, mais votre proposition présente au moins l'avantage de soulever la question. Il en va de même de vos interrogations sur les zones de montagne, qui tendent à faire avancer les choses. Le ministre nous a dit qu'il ne changerait pas la loi, qu'il réécrirait seulement les décrets d'application. Mais si la loi change *via* cette proposition de loi, tant mieux ! D'autant que vous proposez effectivement des dispositifs de nature à rassurer les élus.

Encore une fois, une conférence régionale du ZAN ayant de tels pouvoirs, imposant de justifier systématiquement pourquoi tel ou tel projet n'est pas pris en compte, va devenir une foire d'empoigne ! Tout cela sera difficile à objectiver. En outre, s'il faut systématiquement justifier tous les particularismes par délibération, cela risque d'être instable juridiquement.

En ce qui concerne la garantie rurale et le décompte, il faut regarder les choses localement. En Nouvelle-Aquitaine, plus de 4 100 communes sont classées en ruralité selon les critères de l'Insee. À ces 4 100 hectares s'ajoutent les 3 500 hectares des grands projets. Notre consommation foncière annuelle passée s'élevait à 46 000 hectares ; 50 % de cette surface représente 23 000 hectares, dont il faudrait soustraire, en plus des 3 500 hectares, 4 100 hectares : le pourcentage de remutualisation va nécessairement se complexifier. Mais

pourquoi pas ? Quoi qu'il en soit, nous devons travailler à l'échelle locale : ce n'est certainement pas au Sraddet de se justifier !

**Mme Cécile Cukierman.** – Je peux comprendre que l'association Régions de France ne souhaite pas être l'arbitre d'une loi qui n'est pas la sienne. À partir de là, soit elle devient assez révolutionnaire pour entrer dans le camp de ceux qui dénoncent cette loi et qui plaident pour un nouveau texte, mais ce n'est pas dans sa tradition, soit elle respecte la loi et participe aux débats. Les régions devront-elles être l'arbitre d'une forme de territorialisation locale ? Aucun président de région ne le souhaite, de peur de se fâcher avec ses propres territoires. Je fais partie de ceux qui prédisaient que les grandes régions allaient devenir de grandes baronnies. Vous soutenez la loi NOTRe et les Sraddet, mais cette réforme créait déjà des usines à gaz qui, de fait, n'accélèrent pas la décentralisation, mais réintroduisent des concentrations régionales.

Tous les vice-présidents de région chargés de l'aménagement du territoire nous disent que tout se passe bien chez eux, qu'ils ont fait des consultations et que tout va très bien, madame la marquise ! Or les élus de ma formation politique, qui sont, selon les régions, dans la majorité ou dans l'opposition, me rapportent que les choses sont tout de même un peu plus compliquées que cela...

Les maires ruraux, qui demandent à être entendus, n'ont pas voix au chapitre. Ils gèrent pourtant un territoire et des habitants, ils sont dans une intercommunalité, ils défendent des projets. Plus encore aujourd'hui qu'au moment de nos débats sur la loi NOTRe, ils constituent un maillon indispensable de la République. Comment peuvent-ils accepter que leurs projets se heurtent systématiquement à la direction départementale des territoires (DDT), au PLU, au Scot, au Sraddet, même s'il n'est pas prescriptif ?

Vous dites que la conférence régionale du ZAN sera compliquée à mettre en œuvre, mais soyons francs : les CTAP ne fonctionnent pas pour les élus au quotidien ! Notre proposition vise simplement à faire entrer les maires, en tant que tels, comme des acteurs à part entière de l'aménagement du territoire. Il faut que vous l'entendiez parce qu'on en a besoin. Le qualitatif, la sobriété, ça fonctionne pour les riches, mais c'est toujours compliqué pour les pauvres. L'association Régions de France, en raison de sa compétence en matière d'aménagement du territoire – réclamée au moment de la loi NOTRe –, doit justement être l'un des vecteurs d'un aménagement du territoire qui parte du bas et aille vers l'égalité des territoires, plutôt que de continuer à aseptiser ces derniers dans toutes les régions, quelles que soient les majorités politiques !

**M. Cédric Vial.** – Revenons sur la question des projets stratégiques nationaux ou internationaux. Imaginons que le Président de la République annonce dans un département - l'Isère – la création d'un pôle technologique nouveau – Minatec – créant 1 000 emplois dans le secteur des nanotechnologies. Même s'il s'agit d'un investissement privé, le fait qu'il soit annoncé par le Président de la République lui-même le classe certainement comme un projet d'envergure nationale. Une telle installation consommera probablement une centaine d'hectares et sera certainement prise en compte dans une enveloppe nationale.

Toutefois, si ces mille employés n'habitent pas déjà sur ce territoire rural, il faudra les faire venir et loger mille familles, sans compter les sous-traitants. Admettons qu'on les installe dans un rayon de 30 ou 40 kilomètres autour du site, cela concernera trois Scot et deux départements. Même si l'on peut prendre sur l'enveloppe nationale les 100 hectares pour

l'implantation de l'entreprise, comment traite-t-on cette conséquence du projet ? Comment installer ces mille logements dans des communes rurales, qui peuvent délivrer chacune un permis de construire ? En outre, pour octroyer de nouveaux droits à construire à ces communes, il faudra modifier non seulement les trois Scot mais encore le Sraddet et les autres Scot de la région. Bref, le système ne fonctionne pas et il empêche tout aménagement...

**Mme Sonia de La Provôté.** – Quand un projet industriel s'implante dans un territoire, il faut héberger les salariés et leurs familles. On doit prendre en compte le projet lui-même mais aussi toute l'infrastructure qui en découle et qui consommera du foncier. Comment s'y prendre ?

La logistique est un sujet majeur, car c'est un secteur très consommateur de foncier, pour les infrastructures routières et les centres logistiques et intermodaux. Cette dimension est désormais intégrée dans les Sraddet et l'enveloppe régionale devra également en tenir compte, d'autant que la bonne gestion logistique est un facteur de développement durable. Comment avez-vous traité cette question ?

Il y a une quasi-unanimité pour considérer que les CTAP ne sont que des chambres d'enregistrement. Vous voulez faire descendre la pédagogie, mais il faut aussi faire remonter les attentes. Cela pourrait donner lieu à une conférence régionale ; ce sera peut-être une foire d'empoigne, mais c'est ainsi que s'exprime la démocratie locale. La pédagogie doit se faire dans les deux sens, par l'échange et le compromis, mais il faut pour cela une instance de dialogue, car, pour le ZAN, c'est l'échelle régionale qui est pertinente.

Quelle sera la place des départements dans ce schéma ? Il y a des projets d'intérêt départemental, qui peuvent être à cheval sur plusieurs départements et qu'il faut prioriser...

S'agissant de la dimension qualitative du ZAN tel qu'il sera mis en place dans les Sraddet, on sera contraint de faire de la planification purement comptable, à cause des contraintes de l'État. C'est la négation de la notion d'aménagement du territoire.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Ma question porte sur la garantie rurale, un sujet important. Comment seront déterminés les profils de territoire et par qui ?

**M. Éric Kerrouche.** – Et ces profils pourront-ils être suffisamment différenciés ?

**Mme Angèle Prévile.** – Les efforts doivent être partagés. Nous vivons des situations nouvelles : dans le Lot, par exemple, il y a des emplois à pourvoir, mais il n'y a plus de logements à louer ni à vendre. Comment une commune rurale, qui dispose, pour les dix ans à venir, d'un demi-hectare pour cinq maisons, peut-elle s'en sortir ? Ce carcan handicape les territoires ruraux.

Ma seconde question porte sur la renaturation. Sur certaines friches anciennes, la nature a repris ses droits. Seront-elles comptabilisées dans les friches disponibles ?

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Nous poserons la question au ministre...

**M. Ronan Dantec.** – Ma question porte sur la part régionale. Toutes les intercommunalités vont vouloir démontrer que leur projet est d'ampleur régionale. Vous allez donc passer votre temps à arbitrer entre des demandes paraissant toutes légitimes. Ne préféreriez-vous pas que l'on vous donne une part de l'artificialisation, un nombre d'hectares, pour que vous puissiez choisir ce qui vous semble relever du niveau régional ?

L'association Régions de France est-elle clairement opposée à la mutualisation des projets d'intérêt national sur l'ensemble des régions ? En avez-vous débattu ?

**Mme Laurence Rouède.** – Je ne pourrai pas répondre à certaines questions, car je me les pose également. Vous allez entendre M. le ministre, n'hésitez pas à les lui poser.

Je le répète, nous n'avions pas souhaité le ZAN. En Nouvelle-Aquitaine, nous venions de finir notre Sraddet... Plusieurs régions ont tenté d'intégrer le ZAN dans leur schéma régional, mais cela n'a pas pu se faire, car, quand on entre dans le concret, on se rend compte qu'une telle prise en compte est très complexe. C'est pourquoi je vous invite à être vigilants lors de l'examen de la proposition de loi, car, dans ce domaine, le diable se niche dans les détails. Il y a des sujets complexes, qui peuvent conduire à des blocages. Je vous alerte par exemple sur la garantie rurale. Sur le principe, nous y sommes favorables, mais attention aux modalités précises...

Selon nous, il doit y avoir une enveloppe nationale sur les infrastructures. C'est indispensable, il serait injuste de faire autrement. L'État ne différencie même pas selon les régions, ce qui est en soi un problème : tout le monde est à 50 %, alors que les régions n'ont pas toutes le même parcours, les mêmes infrastructures, les mêmes projets.

Nous sommes bloqués sur un grand nombre de sujets. Nous avons demandé s'il était possible de prévoir une enveloppe blanche pour les projets de développement économique. Les cabinets ministériels nous ont répondu par la négative. Si vous trouvez des critères pertinents pour y remédier, cela nous aidera, car cela évitera la situation dans laquelle chaque intercommunalité doit systématiquement déposer une demande, devant être examinée en conférence régionale du ZAN puis délibérée en assemblée plénière.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Qu'est-ce qu'une enveloppe blanche ?

**Mme Laurence Rouède.** – On connaît à peu près l'ampleur et la trajectoire d'un grand projet d'implantation d'une industrie à l'échelle d'une région, donc il s'agit de pouvoir prévoir une surface approximative, incluse dans l'enveloppe régionale mais « à blanc ». Actuellement, la loi impose de déclarer la superficie exacte qui sera consommée. Il s'agirait d'intégrer, dans notre enveloppe régionale, 500, 700 ou 800 hectares pour des projets de développement économique à mutualiser. On décompte ensuite du pourcentage.

**M. Ronan Dantec.** – Vous dites « à blanc », mais c'est tout de même comptabilisé dans l'enveloppe régionale. Elle n'est pas « à blanc », elle est non fléchée.

**Mme Laurence Rouède.** – Oui, c'est intégré dans notre enveloppe, car, si toutes les régions le font, on dépassera les seuils à l'échelle nationale.

La question de la logistique est à régler. Les représentants des intercommunalités vous diront qu'il ne faut pas traiter de la même manière les grandes plateformes comme Amazon et les plateformes logistiques nécessaires à l'industrie. On pourrait imaginer une décote pour ces dernières, par exemple.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Il y a donc deux niveaux de projet économique : un qui doit être dans le « compte national » et un qui pourrait être mutualisé à l'échelle régionale.

**Mme Laurence Rouède.** – Pourquoi pas ? Mais sans entrer dans la justification permanente de chaque projet par les intercommunalités.

**M. Ronan Dantec.** – Cela implique d'accroître le nombre d'hectares disponibles pour l'artificialisation.

**Mme Laurence Rouède.** – Oui...

Mais cela correspond à peu près à la garantie rurale à 1 hectare.

Il y a un dispositif très intéressant, qui consisterait à compter la renaturation dès maintenant. Tout ce qui débloquera la situation actuelle, contre-productive, sera bien perçu.

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Je vous remercie de cet échange nourri et intéressant. Nous vous souhaitons bon courage pour mettre en œuvre le ZAN.

*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.*

### **Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité**

**Mme Valérie Létard, présidente.** – Nous recevons à nouveau, un peu plus de deux mois après leur audition par notre mission conjointe de contrôle, M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et Mme Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.

Monsieur le ministre, lors de votre prise de fonction en juillet dernier, vous avez hérité du précédent gouvernement le dossier brûlant du « zéro artificialisation nette » des sols (ZAN). C'est votre prédécesseure, Mme Wargon, qui avait piloté la naissance du ZAN et défendu ce volet de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Climat et résilience), avec parfois un certain dogmatisme. Cela nous vaut aujourd'hui l'examen de cette proposition de loi.

Vous rappelez souvent, comme vous l'avez fait la semaine dernière au Sénat lors des questions d'actualité au Gouvernement, que vous n'êtes pas à l'origine du ZAN, contrairement à nous, parlementaires, qui avons adopté cette loi. À ce renvoi de balle, qui me semble un peu facile, je souhaite vous répondre en trois points.

D'abord, je rappelle que le ZAN, politique ô combien structurante, a été introduit à dessein dans un texte-fleuve, un patchwork dénué d'étude d'impact sérieuse, la loi Climat et résilience, qui comptait bien d'autres sujets, comme la rénovation énergétique, les zones à faibles émissions, etc. Nous l'avons adopté en responsabilité, parce que nous soutenons l'ambition écologique de la France, mais ce vote ne vaut pas chèque en blanc pour l'ensemble de ses dispositions, notamment pour le ZAN. En outre, vous le savez, des initiatives du Sénat, comme la sortie du compte foncier des projets d'intérêt national, ont été abandonnées en commission mixte paritaire.

Ensuite, vous n'ignorez pas la position du Sénat au sujet des décrets d'application, qui ont en partie dévoyé l'esprit du texte. La loi ne faisait pas du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) un super-schéma de cohérence territoriale (Scot) ; ce sont les décrets d'avril 2022 qui ont durci le ZAN. Dans la loi, nous avons demandé au Gouvernement de fixer rapidement par décret la maille d'observation de l'artificialisation, afin de permettre aux collectivités de se mettre au travail ; ces seuils ne sont toujours pas fixés et la nomenclature est insatisfaisante. On peut donc dire sans exagération que la loi que nous avons adoptée n'est pas celle que le Gouvernement entend faire appliquer. Nous sommes donc en droit d'être critiques sur l'application actuelle du ZAN, même si nous avons adopté ce texte : cela relève de l'exercice de notre rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Enfin, vous n'étiez, certes, pas ministre lors de la naissance du ZAN, mais vous ne pouvez pour autant vous en laver les mains : nous avons un intérêt commun, Parlement et Gouvernement, en responsabilité, à faciliter son déploiement au sein des territoires. Le ZAN est aujourd'hui l'inquiétude numéro un des maires et de nombreux obstacles encombrant le chemin ; l'État ne peut s'en désintéresser, il faut fournir soutien, accompagnement, ingénierie, financement et, comme nous le proposons, ajustements législatifs, lorsque c'est pertinent. Vous nous avez indiqué, voilà quelques mois, que vous étiez prêts à retenir la proposition législative du Sénat comme véhicule d'adaptation du ZAN. Maintenant que ce texte est déposé, nous espérons que votre état d'esprit n'a pas changé et que vous soutiendrez notre initiative. Les collectivités attendent depuis de longs mois un geste de votre part : le temps est venu de leur envoyer un signal positif et de leur adresser des réponses concrètes.

Madame la ministre déléguée, vous êtes, au sein du Gouvernement, l'interlocutrice privilégiée des collectivités territoriales. Vous êtes spécifiquement chargée de la ruralité et de ses spécificités, que le Sénat connaît bien, vous n'ignorez donc pas les lourds enjeux de cohésion, de réduction des inégalités territoriales et de développement rural. Nous nous étonnons que l'approche très centralisée et descendante du ZAN, bien que tempérée par des amendements issus du Sénat, n'ait pas été accompagnée de mesures spécifiques à la ruralité. Vous avez évoqué, il y a quelques mois une garantie rurale, dont les contours étaient encore flous. Il nous semble que c'est maintenant qu'il faut avancer sur ces sujets, avant que le coup ne soit parti et que l'on ne s'en morde les doigts, dans cinq ou dix ans.

Monsieur le ministre, madame la ministre, lors de votre dernière audition devant la Haute Assemblée, nous vous avons demandé quelles actions vous entendiez prendre pour faciliter la mise en œuvre du ZAN, mais aucune évolution législative ou réglementaire n'est intervenue à ce stade. Deux mois plus tard, le Sénat a pris les devants et a présenté un texte de loi pluripartisan contenant des mesures concrètes.

C'est sur celles-ci que nous souhaitons vous entendre aujourd'hui, afin de recueillir votre analyse mesure par mesure. L'enjeu de cette audition est simple : comment pouvons-nous avancer ensemble pour faire aboutir un texte facilitateur et constructif sur le ZAN, répondant aux attentes concrètes des collectivités territoriales ? Quelles mesures pouvez-vous soutenir et quelles mesures vous paraissent devoir être ajustées ?

Nous savons que les députés se sont aussi saisis du sujet, en lien avec votre gouvernement, au sein d'un groupe de travail chargé de formuler des propositions d'évolution du ZAN. Pourtant, le temps presse et le calendrier est serré ; j'espère que les travaux de l'Assemblée nationale ne vous empêcheront pas de considérer avec sérieux le texte issu du Sénat, qui s'appuie sur de nombreux mois de travaux approfondis ainsi que sur l'expérience

des élus locaux de toutes régions, et de l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale afin que la navette se poursuive.

Je donne la parole à notre rapporteur Jean-Baptiste Blanc, qui va vous interroger plus précisément sur les mesures portées par la proposition de loi, puis nous vous céderons la parole pour un propos liminaire. Enfin, nos collègues vous adresseront leurs questions.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Je souhaite pour ma part évoquer plus précisément certaines des mesures de la proposition de loi sénatoriale.

Monsieur le ministre, le décret d'application d'avril dernier est allé à l'encontre de l'esprit de la loi Climat et résilience telle qu'elle a été adoptée par le Parlement, en prévoyant le recours obligatoire aux règles du fascicule du Sraddet, c'est-à-dire à un fort degré de contrainte vis-à-vis des collectivités.

L'article 2 de la proposition de loi sénatoriale prévoit donc un retour à l'esprit de la loi, avec un rapport de prise en compte entre documents locaux et Sraddet. Nous entendons en parallèle renforcer le pilotage du ZAN, *via* une conférence régionale de gouvernance qui effectuera un suivi régulier des trajectoires. Dans ces conditions, le Gouvernement entendra-t-il l'appel à la souplesse qui émane des collectivités ou persistez-vous à vouloir faire des documents régionaux des « super-Scot », ce qui irait à l'encontre de la répartition des compétences décentralisées en matière d'urbanisme ?

Nos auditions et nos analyses, notamment dans le cadre de la mission conjointe de contrôle, ont confirmé qu'il était intenable de faire porter sur l'enveloppe d'artificialisation d'une région et des collectivités de son ressort la superficie des grands projets situés sur son territoire. C'est pourquoi notre proposition de loi formule deux propositions concernant ces chantiers à l'article 4 : d'abord, les compter à part, au sein d'une enveloppe nationale ; ensuite, ne pas les inclure dans les objectifs de réduction de l'artificialisation du ZAN.

De nos précédents échanges, il ressort que vous êtes défavorable à cette solution, à laquelle vous préférez une mutualisation nationale. Ma question est double. Premièrement, votre solution de mutualisation est-elle vraiment équitable, notamment pour les régions qui ne portent pas de grands projets et qui ne bénéficieront pas de leurs retombées économiques, mais qui devront mutualiser leur foncier ? Deuxièmement, est-elle réaliste ? Si l'enveloppe pour la deuxième période était non plus de 120 000, mais de 60 000 hectares, les grands projets consommeraient un tiers des droits à construire ! En 2050, il nous faudra atteindre zéro artificialisation nette : cela ne sonnera-t-il pas la fin de ce type de projets ? Car, même mutualisés, ceux-ci ne pourront jamais être compensés par une renaturation équivalente, sauf à ce que rien d'autre ne soit construit en France pendant dix ans. Concrètement, comment pourrions-nous encore réaliser de grands projets en 2050 ?

Madame la ministre, vous avez été alertée à de nombreuses reprises par les élus des territoires ruraux sur le sort qui leur sera réservé sous le régime du ZAN. Nous attendons toujours d'en savoir plus sur la garantie rurale annoncée par le Gouvernement il y a plusieurs mois. Le Sénat a donc formulé une proposition simple à l'article 7 : que toutes les communes puissent disposer d'une enveloppe minimale, c'est-à-dire que la territorialisation ne puisse pas priver complètement une commune de possibilités de construction. Nous avons souhaité la fixer à 1 hectare. Nous savons que le Gouvernement est opposé à cette proposition, mais serait ouvert à un plancher correspondant à 1 % de la surface artificialisée de la commune. Pourriez-vous nous indiquer le nombre de communes qui seraient effectivement protégées si

l'on retenait ce critère de 1 % ? Pour éviter que celui-ci soit plus favorable aux communes ayant beaucoup artificialisé par le passé, la réserveriez-vous à certaines communes et, si tel devait être le cas, lesquelles ? Comment éviter les effets de seuil ? Je suis plutôt déçu de mes échanges avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), laquelle s'est montrée incapable de répondre à mes questions et de nous transmettre des données fiables sur ce sujet pourtant simple. Dans ces conditions, il nous est difficile de réellement expertiser vos propositions.

Que pensez-vous de la proposition formulée par le Sénat à l'article 8, qui vise à mettre en réserve une partie de l'enveloppe régionale ou du Scot au profit de projets d'intérêt supracommunal, afin de permettre aux petites communes ou à la ruralité de porter des projets communs ? Quelle autre solution voyez-vous pour que les projets intercommunaux puissent se réaliser, surtout dans les communes non couvertes par un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), le tout sans mettre en péril les solidarités territoriales ?

Enfin, à l'article 12, nous proposons deux outils très concrets pour que les maires puissent gérer plus facilement la transition vers le ZAN et piloter la consommation de foncier : un sursis à statuer et un droit de préemption. Il me semble que vous y êtes plutôt favorable. Quels dispositifs d'ingénierie et quels nouveaux outils le Gouvernement entend-il mettre en place pour combler les manques ?

Nous avons compris que M. Bastien Marchive, député apparenté au groupe Renaissance de l'Assemblée nationale, va présenter demain une proposition de loi sur ce sujet. J'espère que les travaux de l'Assemblée ne vous empêcheront pas de considérer avec sérieux le texte issu du Sénat, qui s'appuie sur de nombreux mois de travaux approfondis et l'expérience des élus locaux de toutes régions, et de l'inscrire à l'Assemblée nationale afin que la navette se poursuive.

**M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.** – Puisque vous êtes francs, madame la présidente, monsieur le rapporteur, je répondrai de la même manière. Cela nous permettra d'aller au fond des choses.

Depuis le milieu du mois de juillet, j'ai eu l'occasion de rencontrer les uns et les autres à de multiples reprises et d'exprimer la position du Gouvernement sur cette question.

Cela a commencé mi-juillet 2022 avec une question au Gouvernement, cela s'est prolongé avec la suspension des décrets d'application le 6 août et cela s'est poursuivi par une visioconférence avec de nombreux partenaires, dont certains sénateurs. Fin août, j'ai indiqué que nous étions prêts à bouger sur cette question et j'ai précisé qu'une évolution législative était nécessaire. Depuis le mois de septembre, je soutiens la position selon laquelle il est légitime que cette évolution procède d'une initiative sénatoriale, afin de prendre en compte vos échos du terrain et de traduire avec justesse la vision du Sénat. Au mois de décembre, j'ai annoncé que, le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale ne souhaitant pas que le débat n'ait lieu qu'au Sénat, il déposerait une proposition de loi pour exprimer ses propres lignes, dans le cadre d'un dialogue entre les chambres, en vue de procéder à une « commission mixte paritaire virtuelle », sans remettre en cause le véhicule législatif issu du Sénat.

Par conséquent, ne voyez pas ce qui se passe demain comme étant autre chose que la suite du dialogue annoncé par le Gouvernement. Le bicamérisme suppose de respecter également l'initiative de la chambre basse, que l'on ne saurait empêcher de déposer une proposition de loi.



Ensuite, faire de la politique est s'efforcer de tenir compte du présent tout en préservant l'avenir, en ayant le souci de ceux qui s'expriment le moins facilement, et de l'intérêt général. Il y a peu de questions plus délicates, de ce point de vue, que l'étalement urbain. Personne ne considère, j'en suis persuadé, que l'étalement urbain n'est pas un problème. On a atteint, dans les années 1970, un niveau d'artificialisation de 60 000 hectares par an ; puis on a tâché, au travers de divers textes, de le faire baisser. Toutes les majorités qui se sont succédé se sont emparées du sujet depuis 2000, et nous avons atteint, au cours des dernières années, une consommation annuelle de 20 000 hectares.

Avec 305 articles, la loi Climat et résilience est en effet particulièrement dense et elle se prête bien à des révisions régulières. Elle a abouti, pour le ZAN, à des dispositifs qui ont donné lieu soit à des décrets d'application, suscitant des réactions, soit à des propositions d'ordre législatif, comme votre texte, destiné à revenir sur les dispositions ne relevant pas du Gouvernement.

Dominique Faure et moi-même vous le confirmons solennellement : nous considérons cette proposition de loi non pas comme un objet sénatorial, mais comme le véhicule permettant une évolution de la loi Climat et résilience sur le ZAN ; je tiens à le répéter. Il s'agit donc non pas de permettre au Sénat d'adopter une proposition de loi en mars ou en avril pour montrer aux grands électeurs qu'il se soucie d'eux quelques mois avant les élections sénatoriales, mais bien d'aboutir à un texte définitif ! Il importe donc que les divergences concernant les évolutions législatives se résolvent dans le cadre de la navette parlementaire : il y a des points pour lesquels un compromis pourra être trouvé et d'autres qui suscitent des réserves au sein du Gouvernement ou parmi les députés.

Je vais maintenant répondre aux questions posées par le rapporteur sur les différents articles. Sur ce sujet, Dominique Faure et moi sommes parfaitement alignés.

Votre texte comprend bon nombre d'avancées. Il corrige certaines erreurs – en permettant par exemple que la logique « nette » prenant en compte la renaturation puisse s'appliquer dès 2021 –, il a le mérite de proposer des outils nouveaux pour que les collectivités territoriales puissent mettre en œuvre le dispositif de manière effective, et il précise ce que le Gouvernement doit faire pour le rendre applicable - je pense à la délivrance de données. Le Sénat a soulevé par ailleurs, dans un rapport d'information mené par Jean-Baptiste Blanc sur le sujet de la fiscalité, des angles morts qui ne sont pas traités par ce texte.

Sur la moitié des articles du texte, nous n'avons pas de difficultés. Quelques articles posent des questions de rédaction et quelques autres nous posent des difficultés plus importantes.

Vous commencez par l'ajustement des délais. Sans doute la sagesse exige-t-elle de bouger sur cette question. Il y a plusieurs manières de procéder. Pour certains, la durée initiale doit être fixée non plus à dix, mais à douze ans ; d'autres considèrent qu'il faut garder la période de dix ans, mais différer la date de démarrage. Sur ce sujet, je pense qu'il ne sera pas difficile de trouver un accord.

L'article 2 nous pose clairement une difficulté. S'il n'y a pas de trajectoire prescriptive, il n'y a aucune garantie que nous atteignons les objectifs. Je le rappelle, la France est le pays d'Europe qui a le rythme d'artificialisation rapportée à sa population le plus élevé. Or un hectare d'espace naturel ou agricole représente entre 190 et 290 tonnes de CO<sub>2</sub>

stocké ; à l'inverse, un hectare artificialisé non seulement ne stocke pas de CO<sub>2</sub>, mais participe à l'accentuation du dérèglement climatique. En outre, dans le monde qui arrive, préserver des surfaces agricoles, c'est aussi préserver notre souveraineté alimentaire.

Vous soulevez par ailleurs un angle mort qui n'est pas traité dans votre proposition de loi. Je vais l'évoquer à propos de l'article 4, sur les grands projets d'envergure nationale. Si nous conservons le dispositif tel qu'il est proposé, la charge de ces grands projets sera répartie différemment selon les territoires. Ce n'est pas juste, parce que certains projets profitent à d'autres régions que celle dans laquelle ils s'implantent. Le canal Seine-Nord Europe, par exemple, profitera à d'autres territoires, grâce à la décarbonation des moyens de transport ou à la réorganisation de la chaîne logistique.

Le problème se pose aussi avec les lignes à grande vitesse (LGV). Les territoires qui en ont construit par le passé en bénéficient doublement, car cette artificialisation passée détermine leurs nouveaux droits à artificialisation. Au contraire, les territoires qui ont attendu plus longtemps non seulement n'ont pas bénéficié du désenclavement que permet une LGV, mais en outre ont un droit à artificialisation inférieur ; c'est la double peine ! Cela ne me semble donc pas juste. La somme des grands projets théoriques, compte tenu du temps de réalisation de ces chantiers, me semble très optimiste. Il faudra aussi garantir que la mutualisation ou le « compté à part » ne tienne pas pour acquis que tous ces projets seront réalisés en temps et en heure.

Je veux maintenant aborder trois éléments sur les grands projets d'envergure nationale.

D'abord, nous plaçons pour que la liste ne soit pas exhaustive ; il faut éviter de bâtir une usine à gaz dans laquelle n'importe quel projet d'échelle nationale deviendrait un grand projet d'envergure nationale. Un caractère limitatif est souhaitable ; certains d'entre eux sont évidents, d'autres sont discutables.

Ensuite, nous ne souhaitons pas que les projets qui ne sont pas d'initiative nationale soient considérés comme de grands projets d'envergure nationale. Je pense à des projets industriels qui, s'ils relevaient de cette catégorie, nécessiteraient une autorisation administrative pour bénéficier du « compté à part », ce qui fausserait la décentralisation économique. Si l'on peut conférer un tel label, cela exigera un acte gouvernemental, donc un arbitrage entre les actions des régions pour attirer de grands projets économiques. En outre, à partir de quel seuil un projet économique sera-t-il considéré comme d'envergure nationale ? On risque d'avoir des débats sans fin, du contentieux, et donc des délais.

Enfin, si ces projets sortent de la trajectoire d'artificialisation, la tentation relevée dans les deux premiers points sera encore plus forte : si un projet local consomme du foncier et qu'un projet national n'en consomme pas, tous les projets seront présentés comme d'envergure nationale.

Le débat se focalise sur le point d'arrivée, sans considération pour le chemin. Tout le monde est obnubilé par l'horizon du « zéro » ; personne ne s'intéresse à ce que signifie une division par deux du rythme d'artificialisation dans les années qui viennent, compte tenu du stock et des tendances. Surtout, personne ne discute de ce qui se passera entre 2031 et 2050. Or ce débat est, du point de vue du nombre d'hectares, beaucoup plus important que la question des grands projets d'envergure nationale entre 2021 et 2031. La question « Où allons-nous après 2031 ? » est centrale et personne ne s'en est saisi.

Si nous devons suivre, au cours des années à venir, une trajectoire d'artificialisation annuelle de 12 500 hectares, hors renaturation, il ne faut pas oublier que nous avons un stock de friches de 200 000 hectares, qui équivaut à peu près à la surface artificialisée au cours des dix dernières années, et qui nous offre donc une décennie « gratuite » d'artificialisation. Nous aurons en outre un « droit » annuel moyen supérieur à la moitié du rythme des dernières années, puisqu'il est fondé sur la moyenne des dix dernières années, qui ont suivi une tendance baissière.

J'en viens à la garantie rurale. Nous avons entendu les propos du Sénat et la Première ministre a eu une expression forte ; j'ai indiqué que nous étions disposés à la mettre en place et Dominique Faure s'y est engagée devant des associations d'élus. Le point d'arrivée de notre proposition est comparable à la vôtre sur le nombre d'hectares, mais diffère sur le mode de calcul. Les éléments que je vous ai donnés oralement ne semblent donc pas vous avoir été fournis par mes services, cela m'agace passablement. Je m'engage à ce qu'ils vous soient envoyés dès la fin de l'audition. Le mode de calcul fondé sur un pourcentage ne dépend que d'une chose : cette garantie de 1 % doit-elle s'appliquer à toutes les communes de France ou seulement aux communes rurales ? Dans ce cas, quel est le critère à retenir : le nombre d'habitants ou la densité ? Selon les différentes hypothèses retenues, on peut calculer le nombre de communes et d'hectares concernés. Je pensais avoir donné la consigne de vous adresser ces éléments ; je déplore que cela n'ait pas été le cas. Voici les principaux chiffres ; le reste vous sera envoyé. Globalement, 1 % des surfaces urbanisées en France, cela correspond à 36 171 hectares, soit à peu près 1 hectare par commune. La différence résidera dans la répartition. En outre, 798 communes n'ont pas artificialisé un mètre carré depuis quinze ans, et sont donc *de facto* déjà en zéro artificialisation nette – certaines parce qu'elles sont situées en zone inondable, d'autres en raison d'appellations d'origine contrôlée... Si l'on retient la notion de commune peu dense au sens de l'Insee, qui correspond à une notion de ruralité sur laquelle nous pouvons nous accorder, l'application du critère de 1 % donne 18 000 hectares. Avec les communes très peu denses, on obtient 4 000 hectares. En additionnant les deux notions, on atteint 22 000 hectares. Cette garantie rurale doit-elle être subordonnée à l'existence de documents d'urbanisme – plan local d'urbanisme ou carte communale – ou s'applique-t-elle sans limites ? Avec une application sans limites, vous obtenez les chiffres que j'ai indiqués. Si l'on applique des limites, vous avez d'autres chiffres, que vous aurez prochainement.

Je termine avec la création de la part réservée au sein des Scot et des PLUi. Cela existe déjà. Je ne vois pas l'intérêt de préciser que c'est une faculté ; cela peut ajouter une couche de complexité, même si cela peut donner des idées à des élus. Nous n'avons pas d'opposition de principe, mais la possibilité d'une réserve pour les projets d'importance intercommunale existe déjà.

Enfin, je répète l'intérêt que nous portons au droit de préemption, au sursis à statuer et aux obligations de délivrance de données, avec simplement une interrogation sur le délai et sur la maille pertinente.

**Mme Cécile Cukierman.** – Pour paraphraser une chanson actuelle, faisons « simple, basique ». Sans doute n'êtes-vous pas comptable des choix du gouvernement précédent, mais la majorité n'a pas changé, vous en êtes donc l'héritier.

Sur le calendrier de notre proposition de loi, vous citez les échéances électorales : vous n'ignorez pas que ce calendrier nous est surtout imposé par la loi Climat et résilience elle-même.

Je souhaite vous présenter deux situations auxquelles j'ai été confrontée.

Je me trouvais récemment dans une commune de 1 000 habitants. Il a fallu plus de douze ans pour obtenir la requalification du tènement foncier dans le centre-bourg, pour une opération qui, sur un terrain nu, aurait pris un an et demi. Il y a eu des difficultés financières. Surtout, il y a eu des problèmes d'ingénierie. De tels projets, aussi vertueux soient-ils, posent des problèmes considérables à toutes les communes qui n'ont pas la disponibilité foncière ni les compétences.

Deuxième exemple, celui d'une commune de 5 000 habitants sortie d'une communauté de communes pour entrer, sur le fondement de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans une communauté d'agglomération et qui est soumise, de ce fait, aux contraintes de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Or elle n'a pas le pourcentage requis de logements sociaux. Comment faire pour que les communes dans ce cas construisent du logement social pour satisfaire les besoins ? Comment concilier le ZAN et la loi SRU ?

Enfin, les projets nationaux ne doivent pas être renvoyés aux régions. Je crois à un État stratège et aménageur, il ne s'agit pas seulement d'un enjeu décentralisé qu'il faut laisser à la seule charge des régions.

**M. Ronan Dantec.** – Je soutiens le ministre sur un point essentiel : le seuil de 50 % pendant les dix prochaines années. Le respect de ce plafond exige de ne pas créer des enveloppes qui ne seraient plus comptabilisées nulle part, sans quoi il passera à 55 %, puis à 70 %, etc. Malgré la mutualisation, les projets nationaux doivent donc être répartis tôt ou tard, c'est crucial ; à défaut, il s'agirait d'un contournement de la loi.

Cela dit, cette loi est assez mal « fagotée », notamment parce que la méthode pour les dix prochaines années et celle qui s'applique aux vingt suivantes ne sont pas identiques et que l'on ignore les objectifs quantitatifs qui seront fixés pour la période 2031-2050. Jusqu'où peut-on aller ? La base des dix prochaines années est probablement la bonne, car elle évite beaucoup de faux débats, notamment sur la prise en compte des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf). Le concept du ZAN suppose que l'on ne touche pas aux Enaf, mais uniquement à ce qui se trouve dans une enveloppe urbaine. Cette règle doit s'appliquer sur les trente prochaines années. Qu'en pensez-vous ?

Ensuite, il y a un problème avec le quota de 50 %, qui ne fonctionne pas bien, car il donne une prime aux territoires qui ont artificialisé abondamment dans le passé. Ne pourrait-on pas revoir ces pourcentages ? D'accord pour un pourcentage à l'échelle de la commune, mais alors, celui-ci doit intégrer l'effort de non-artificialisation et il faut également un pourcentage régional, voire national. Sur ce point, nous ne sommes pas bien partis, ce qui explique les tentatives de contournement d'une règle trop rigide et ne tenant pas assez compte de la diversité des territoires auxquelles nous assistons. Il est encore temps, en gardant le plafond de 50 %, de remettre à plat la déclinaison des pourcentages.

**Mme Angèle Prévaille.** – Le Lot est très peu dense, avec 174 000 habitants et beaucoup de communes comptant beaucoup moins de 1 000 habitants. Comment développer un tel territoire, où nombre d'emplois ne sont pas pourvus, où les droits à construire seront peu importants et dont les terres agricoles sont pauvres ? Les élus ne comprennent pas que l'on ne puisse pas accorder des permis de construire quand il y a des demandes. Il n'y a plus

rien à louer ni à vendre. La crise de la Covid-19 a tout changé, les maisons se sont vendues vite.

Les 200 000 hectares de friche que vous avez cités sont-ils pollués ? Déjà construits ? En outre, quand un terrain a été abandonné depuis plus de deux ans, il a été reconquis par la nature et la biodiversité. Faut-il le renaturer ? Cela ne va-t-il pas à l'encontre de nos objectifs ?

**M. Stéphane Sautarel.** – Le Cantal est rural également, donc peu dense.

Je vous remercie de votre attachement à la garantie rurale, car l'attente est forte. Les territoires ruraux souffrent aussi de la double peine que vous avez mentionnée, car ils partent d'une base de référence très faible. L'artificialisation découle essentiellement de la métropolisation, il ne faudrait pas que les territoires ruraux en pâtissent aujourd'hui. Cette garantie doit donc être apportée, quel qu'en soit le contenu, et elle doit être simple, sans être simpliste.

En outre, il faut donner de la liberté aux territoires, qui font face à des enjeux contradictoires : là où il y a de la biodiversité, il faut la protéger ; et, là où il y a un besoin de population, donc de logements, il faut lever les obstacles. Il faut plus de cohérence.

**M. Christophe Béchu, ministre.** – Soyons clairs : je ne me suis pas défaussé de mes responsabilités dans mes diverses réponses. J'ai simplement fini par indiquer, à une occasion, que je n'étais pas présent lors du vote de la loi Climat et Résilience. Néanmoins, j'assume pleinement le ZAN, y compris l'objectif de diminution de l'étalement urbain.

Sur le dépôt de cette proposition de loi, le calendrier vous l'imposait évidemment, mais la question est : voulez-vous que ce texte aboutisse avant l'été ? Si oui, il faut commencer dès maintenant le dialogue avec l'Assemblée nationale. C'est cela que je voulais dire.

La loi SRU est un mauvais exemple, parce que la loi Climat et résilience n'empêche pas toute artificialisation supplémentaire, mais limite l'artificialisation annuelle à 12 000 hectares. En outre, on ne construit pas les logements sociaux sur les espaces naturels et agricoles, on cherche plutôt à reconstruire la ville sur elle-même. Voudrait-on imputer au ZAN l'impossibilité de respecter la loi SRU ? Des communes sans foncier respectent la loi SRU et des communes avec du foncier ne la respectent pas ; ne simplifions pas trop le sujet.

Monsieur Dantec, je suis d'accord avec vous concernant l'objectif de 50 %. Le vrai sujet stratégique est : que se passe-t-il après ? Néanmoins, la première période est importante et 12 000 hectares, avec nos réserves de friche, ne constituent pas un objectif anxiogène.

Concernant les 200 000 hectares de friches, il y a de tout : d'anciennes bases aériennes, des dalles de béton ayant accueilli une serre, des terrains industriels gigantesques, etc. Il y a une grande disparité de tailles et de localisations ; il est difficile de catégoriser.

Monsieur Sautarel, le dispositif de garantie rurale doit être simple et le chiffre, immédiat ; je suis d'accord. La règle « 1 hectare » ou « 1 % » permet d'être lisible. Cela dit, il est inexact de dire que l'étalement urbain procède de la métropolisation. En réalité, tous les territoires ont été concernés. On observe un phénomène d'étalement urbain sans logement autour des métropoles et un phénomène de consommation de foncier avec peu d'habitants

dans certaines zones. Des écarts persistent au sein même des départements, avec des territoires qui ont été sobres et d'autres moins. Quelque 60 % de l'étalement urbain des dernières années s'est fait en zone C, c'est-à-dire en zone détendue ; 5 % de l'étalement s'est fait en zone A et le reste s'est partagé sur les zones B1 et B2. L'artificialisation n'est pas réservée aux zones urbaines et n'est pas corrélée au nombre d'habitants.

D'où l'idée de ne pas avoir une règle aveugle, mais de territorialiser. La Convention citoyenne pour le climat avait fixé le seuil de 50 % ; le Parlement a répliqué que cela n'était pas raisonnable. C'est l'une des limites du tirage au sort. Nous allons donc territorialiser les enveloppes et faire confiance aux régions pour déterminer les trajectoires, mais il n'est écrit nulle part qu'une région ne donnera aucun droit à construire à des territoires ruraux. On pourrait tout à fait donner plus aux territoires moins denses.

Aujourd'hui, certaines métropoles affirment qu'elles atteindront l'objectif de ZAN dès 2040, ce qui donnerait des réserves d'artificialisation à d'autres territoires. C'est même le cas de la région Bretagne, qui s'y est engagée pour l'ensemble de son territoire. Pour autant, ces territoires pourront-ils assumer ces objectifs ? C'est complexe.

**Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.** – Je veux insister sur notre détermination à redonner à nos maires la confiance qu'ils ont perdue, ainsi que je l'ai moi-même perçu depuis six mois. Nous devons donc définir une feuille de route, une méthode, afin que l'on puisse rapidement lever les blocages soulevés par cette proposition de loi. Vous pourrez ainsi les rassurer, leur dire que nous sommes d'accord sur beaucoup de points et que nous travaillons sur les quelques sujets qui ne recueillent pas encore un consensus.

Par ailleurs, je travaille avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à un programme visant à accompagner les élus locaux ruraux en matière d'ingénierie, afin de leur donner les moyens de porter un projet de territoire. Comment travailler, dans un petit village, sur une surface de 1 hectare ou de 1 % si les maires ne sont pas accompagnés ? Ainsi, d'ici à la fin du mois de mars, je vous présenterai l'état de nos travaux pour accompagner les maires dans leurs projets de territoire, si possible collectifs et à la maille de l'intercommunalité.

S'agissant de la garantie rurale, la contre-proposition de 1 % évoquée par Christophe Béchu me paraît intéressante, elle doit être encore travaillée, mais il me semble qu'il est possible de trouver une voie qui vous convienne, sans remettre en cause les fondamentaux de la loi.

Enfin, laissons de la liberté aux territoires. En matière de Sradet, les situations sont très diverses. Dans certaines régions, celui-ci fait l'objet d'un travail main dans la main avec les maires et les intercommunalités, les territoires sont au travail, font des propositions, et prennent conscience qu'ils ont des possibilités. Certains portent même l'ambition d'atteindre 40 % de réduction de l'artificialisation en 2030.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Avec le ZAN, les élus de terrain subissent des injonctions contradictoires, entre les objectifs prioritaires en matière d'environnement et de développement durable, et ceux qui s'imposent concernant le logement et le développement économique. La réalité vient percuter l'idéal et le ZAN est vécu comme une perte de solidarité par les territoires ruraux : derrière cela, il y a un enjeu démocratique. La parole de

l'État doit être claire sur les objectifs : le ZAN ne saurait être contradictoire avec le logement, notamment le logement social sur les terres agricoles dans les communes nouvelles, en application de la loi SRU ; ni avec la biodiversité, avec les trames bleue ou verte. De même, Territoires d'industrie et France 2030 portent l'ambition de projets industriels innovants. Les *gigafactories*, qui sont d'intérêt national, ont une emprise foncière importante et imposent en plus la construction de nombreux logements. Enfin, il va falloir que l'État décide ce que l'on fait à propos de la logistique. Ce secteur consomme beaucoup de foncier localement, mais il porte également un enjeu important de décarbonation. Les injonctions deviennent tellement complexes que les élus ne savent plus à quoi ils ont droit, ils subissent des contraintes sans pouvoir y faire face. Il faut déterminer ce qui est prioritaire commune par commune.

Ensuite, que met-on dans le « nette » de « zéro artificialisation nette » ? Quels sont les critères de renaturation ? Suffit-il de désimperméabiliser ? Nous trouverons peut-être les solutions pour les dix années à venir, mais il faut avant tout définir la renaturation, car c'est un des moyens par lesquels les villes pourront être solidaires des territoires ruraux.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Les maires des petites communes rurales se sentent déjà marginalisés, oubliés au sein des intercommunalités, et ont le sentiment qu'ils ont perdu des responsabilités. Si on leur en enlève encore, il ne restera presque rien.

Cette proposition de loi avance un minimum de 1 hectare garanti aux communes ; vous défendez un plancher fixé à 1 %. Les représentants de l'Île-de-France nous ont fait part de la demande importante de logements dans leur région, et nous ont présenté leur dispositif : 1 %, avec un minimum de un hectare. Cette solution m'a paru intéressante, en ce qu'elle permet d'avoir le 1 % que vous défendez, mais aussi 1 hectare pour les communes rurales. Qu'en pensez-vous ?

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – J'ai présidé une mission du Sénat sur l'innovation, qui concluait que la réindustrialisation était un impératif. Or dans les dix années passées, la tendance était plutôt à la délocalisation, donc à une moindre consommation d'espace. Pour inverser la tendance, la solution n'est donc sans doute pas de se baser sur cette période. Ne faut-il pas privilégier une approche particulière pour reconquérir de la souveraineté industrielle dans les industries innovantes ? Vous avez laissé ce sujet aux régions, ce qui peut poser problème, dès lors qu'il s'agit de faire émerger des projets nouveaux.

**M. Éric Kerrouche.** – On oublie souvent de croiser l'objectif du ZAN avec l'évolution de la population ; or celle-ci va croître moins vite que durant les dix dernières années. Le ZAN ne pose donc pas tant un problème d'expansion que de distribution en fonction des limites territoriales. Une même règle va s'appliquer à des territoires dont la trajectoire démographique diffère. Les territoires en croissance démographique sont promis à une double peine, les autres l'ont déjà subie. Comment différencier la mise en application, quand au sein d'une même région, certaines zones sont plus attractives que d'autres ? Comment prendre en compte la rareté du foncier sur le littoral ? Faut-il imaginer des différences de traitement typologiques, par exemple avec une surcote « ZAN » sur les résidences secondaires ?

Enfin, vous avez évoqué 200 000 hectares de friches, mais celles-ci ne sont pas réparties de manière uniforme sur le territoire français, et certaines peuvent être situées dans des territoires qui n'auront pas besoin à l'avenir de l'extension la plus importante. Ce stock est théorique, le problème réside dans sa distribution. Comment le résoudre ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Il y a en effet beaucoup de disparités dans nos territoires ; la difficulté à laquelle nous sommes confrontés est l'application d'un principe national. C'est cela qui inquiète nos élus, qui se voient imposer une contrainte supplémentaire, alors qu'ils en subissent déjà beaucoup.

Monsieur le ministre, vous évoquiez les territoires sous-denses dont la population n'augmente pas et dans lesquels on construit tout de même. Cette situation s'explique par les résidences secondaires, et par les besoins découlant de l'explosion de la cellule familiale. Le ZAN nous conduit à un exercice de fiction, alors que nous ne savons pas comment les mœurs vont évoluer. Tout cela pose encore la question de la gouvernance des Sraddet et d'un ZAN de proximité, qui devra évoluer avec les réalités du territoire.

S'agissant de la garantie rurale, en Bourgogne-Franche-Comté, le Sraddet a conservé une enveloppe de réserve qui a vocation à être répartie dans les communes dans lesquelles il ne reste pas de potentiel suffisant et dont l'appréciation sera laissée à une instance – peut-être la conférence des Scot ? C'est une piste de souplesse territoriale.

**M. Éric Gold.** – Sommes-nous confrontés aux conséquences de la loi Climat et résilience ou plutôt aux symptômes de la loi NOTRe, laquelle a estimé que *big is beautiful* ? Les maires ont été dessaisis de la gestion de leur territoire par les documents d'urbanisme, comment les remettre au centre des décisions en la matière ? Auparavant, les maires des communes les plus rurales s'investissaient dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), mais ils peinent aujourd'hui à s'intégrer dans les grands ensembles. La garantie rurale serait un outil pour corriger cela.

**M. Cédric Vial.** – Merci d'avoir choisi cette salle, dans laquelle nous n'avons pas l'habitude de nous réunir. Cette image de satellite accrochée au-dessus des ministres est parfaitement en adéquation avec nos débats, tant les maires sont effectivement un peu satellisés et que la loi Climat et résilience peut faire l'effet d'un « objet non identifié »... J'ai voté contre ce texte, monsieur le ministre, et je ne savais pas alors à quel point j'avais eu raison de le faire.

Avec le ZAN, nous avons créé un objet urbanistique en quatre dimensions. Il existait une organisation verticale du Sraddet vers les Scot puis les PLU. Les Scot avaient mis les PLU en coupe réglée, et les rendant dépendants les uns des autres. La gestion du ZAN sous forme d'enveloppe à répartir conduit maintenant à lier les Scot entre eux. Ceux-ci deviennent interdépendants au sein des Sraddet, comme les PLU le sont au sein des Scot. Or dans ce type de construction, la souplesse est nécessaire, pour éviter la rupture, mais on ne la trouve pas ici. Cela produit des situations inextricables et un système qui ne fonctionne pas.

L'urbanisme allie planification et opportunité. Comment pourra-t-on accueillir un projet d'intérêt national, régional ou local, s'il faut, pour cela, modifier le PLU, le Scot et le Sraddet ? C'est impossible, on ne pourra plus construire en France. Vous indiquez que votre objectif est écologique, mais alors il faut produire localement ! Cette mesure va aggraver la situation dans les territoires en tension et condamner certains territoires fragiles. Avec les programmes comme Petites villes de demain (PVD) on restaure les façades et les commerces, mais ceux-ci ont besoin de clients et les écoles ont besoin d'élèves. Si nous ne pouvons plus gérer le développement local, nous irons dans le mur !



C'est en outre injuste pour les territoires qui ont déjà fait des efforts. Dans mon département, l'Isère, depuis la loi de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (loi Montagne), on ne construit plus qu'en proximité de l'urbanisation.

S'agissant des projets d'intérêt national – qui seront comptabilisés au niveau local ! –, comment expliquer que le Président de la République soit venu en Isère annoncer l'arrivée de STMicroelectronics, avec 1 000 emplois, que l'on suppose d'intérêt national, sans pourtant consulter les Scot, non plus que les communes qui devront loger les employés et leurs familles ? Devra-t-il le faire demain ? S'y engage-t-il ? La même question se pose concernant les éventuels accès au tunnel du Lyon-Turin.

**Mme Valérie Létard.** – J'avais à l'esprit une question analogue à propos du projet de vallée de l'électromobilité, dans les Hauts-de-France, comprenant un ensemble considérable de *gigafactories*, lié aux grandes infrastructures de la région, telles que le port de Dunkerque ou le *canal Seine-Nord Europe*. Je ne suis pas certaine que le président du conseil régional ait bien à l'esprit que ce développement, lié à notre autonomie en matière de véhicules électriques pour demain, soit défalqué de son enveloppe régionale de ZAN. Les territoires veulent accompagner la mutation écologique de notre industrie, mais les élus doivent être prévenus de ce qui les attend. Pouvez-vous nous donner les éléments d'information concrets ? *Quid* des projets privés de grande envergure ?

**M. Christophe Béchu, ministre.** – L'étalement urbain est mauvais pour le climat comme pour la biodiversité. Au fur et à mesure de nos discussions, on risque de remettre en cause cet objectif. On peut considérer qu'il n'est pas prioritaire, mais vos arguments conduisent à remettre en question la trajectoire d'artificialisation que nous nous sommes fixée. Peut-être faudra-t-il alors appliquer un coefficient à la place que l'on donne à la biodiversité et à la lutte contre le dérèglement climatique ?

Monsieur Vial, souhaitez-vous qu'un projet gagne une envergure nationale par la seule venue du Président de la République ? Je ne peux pas le croire. Ainsi, ce serait le fait du prince qui conduirait à sortir un projet des objectifs du ZAN ?

**M. Cédric Vial.** – Une fois que vous aurez annoncé le projet, ce sera aux élus de se débrouiller !

**M. Christophe Béchu, ministre.** – En caricaturant nos positions, vous ne faites pas progresser la coconstruction. Oui, il y a des injonctions contradictoires, parce qu'aucune génération n'a connu la situation dans laquelle nous nous trouvons. Le coût de notre retard à agir sur le climat se retournera contre ceux que l'on fait mine de défendre ce soir et alors, la question de notre responsabilité sera posée.

Concernant le rôle des maires, au cours de ces dix dernières années, 15 000 communes ont consommé moins de deux hectares ; un système de double cliquet ouvrirait encore davantage de droits et nous conduirait sur une trajectoire d'artificialisation figée, non répartissable, et plus élevée. La question est toujours la même : pour quoi faire ? Dans les années 1970, on gagnait de la population ; nous ne referions pas aujourd'hui ce que nous faisons alors : personne ne construirait actuellement de grandes zones commerciales de périphérie. La tendance, c'est que l'artificialisation soit consacrée soit au logement, soit à la réindustrialisation ; dès lors, forts de ce que nous avons appris dans tous nos territoires, nous devons examiner ce que nous ferons en moins. Beaucoup d'élus ont pris conscience de la

situation et ont déjà rationalisé la consommation foncière, comme le montre la forme des zones d'activités récentes.

**M. Fabien Genet.** – L'industrie est partie et le tertiaire est moins gourmand en espace.

**M. Christophe Béchu, ministre.** – Certes, cela a produit des friches, mais ce ne sont pas les projets comprenant beaucoup d'emplois qui ont produit le plus d'artificialisation ; ce processus s'est trouvé décorrélié de la création de richesse comme de l'accueil de populations.

Faisons basique et simple, en effet : coter différemment une résidence secondaire conduirait à complexifier l'ensemble. Que se passerait-il si la destination du bâti changeait ensuite ? Notre intérêt est bien de limiter l'artificialisation là où elle est déjà très élevée. Nous avons voté la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (loi Littoral), car nous avons constaté que la pression foncière menaçait nos paysages ; aujourd'hui, nous prolongeons ce processus vers des espaces que nous n'avons pas l'habitude de regarder comme des richesses, mais qui le seront demain. Les bienfaits tirés de ces espaces n'apparaissent pas assez, à mon sens, dans nos discussions.

Vous décrivez notre objectif comme l'aboutissement d'un processus d'intercommunalisation, provoquant une forme de désespérance des élus locaux. À l'échelle des Scot, voire des PLU, il existe pourtant déjà des pratiques diverses d'un territoire à l'autre, et certaines communes sont plus ou moins bien traitées par leurs intercommunalités. Je conçois l'intérêt qu'il y aurait à créer un « inter-Scot » : la plupart du temps, on ne consomme pas ce que l'on met sur la table dans les Scot, afin de conserver une soupape permettant de faire face à l'inattendu. Pour autant, je ne crois pas qu'un système de précaution généralisée soit efficace. La soupape pourrait plutôt découler du lien entre réindustrialisation et grands projets à travers les opérations d'intérêt national (OIN) labellisées par l'État, que nous pourrions élargir. À mon sens, les grands projets d'envergure nationale comprennent les lignes à grande vitesse, ainsi que leurs bretelles d'accès, comme toutes les infrastructures de transport et de décarbonation, les centrales nucléaires ou les prisons. En revanche, les projets économiques doivent susciter une émulation entre les territoires. Dès lors, le dispositif de labellisation OIN me semble être une piste appropriée, sur laquelle nous pourrions nous retrouver.

Enfin, certes, les friches ne sont pas réparties également et concernent les territoires qui ont le plus subi la désindustrialisation. La rationalisation foncière devrait toutefois nous conduire à flécher des projets vers ces territoires. Pour sauver une classe, le bon réflexe est d'abord de vérifier que toutes les maisons du bourg sont pleines, avant d'en construire d'autres. Nos anciens s'assuraient que les maisons soient proches des commerces, nous avons tourné le dos à cette rationalité avec les maisons espacées. Nous ne pouvons pas continuer ainsi, alors que des exigences de sobriété s'imposent à nous.

Vous connaissez notre état d'esprit : nous souhaitons qu'un texte aboutisse à l'Assemblée nationale et au Sénat à une évolution législative globale, et débouche sur une commission mixte paritaire conclusive, afin de donner de la souplesse au processus, tout en maintenant son objectif.

**M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur.** – Nous sommes très favorables à un travail de navette concernant le sort du Sraddet, au sein duquel nous souhaitons que la notion de

« prise en compte » remplace celle de « compatibilité », ainsi que la question de la surface minimale communale. Sur ce dernier point, il existe 30 775 communes rurales ; notre proposition conduit donc à libérer 30 775 hectares, la vôtre – le 1 % –, 22 000 hectares. Les communes rurales n'en bénéficieront donc pas de la même manière.

**M. Christophe Béchu, ministre.** – Il s'agit bien d'un plancher, et non d'un plafond.

**Mme Valérie Létard, 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.*

*La réunion est close à 19 h 10.*

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Audition d'associations d'élus locaux du bloc communal (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 ouverte à 18 heures.*



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

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Prôvoté, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 00.*

**Audition de MM. Philippe Bouyoux, président, et Jean-Patrick Sales, vice-président pour le médicament, du Comité économique des produits de santé (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 10 h 40.*

- Présidence de Mme Sonia de La Prôvoté, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Audition de M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 14 h 50.*

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Prôvoté, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Audition du professeur Pierre Albaladejo, président de la Société française d'anesthésie et de réanimation, de Mmes Sophie Beaupère, déléguée générale d'Unicancer, Yvanie Caillé, fondatrice et vice-présidente de Renaloo, M. Pierre Chirac, de la revue Prescrire et du professeur Luc Frimat, président de la Société francophone de néphrologie, dialyse et transplantation (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 14 h 55.*

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

Lundi 27 février 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

## Audition de l'Observatoire national de la rénovation énergétique

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous débutons nos travaux par l'audition de plusieurs responsables du service statistique du commissariat général au développement durable (CGDD) qui sont en charge de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) et collaborent étroitement à l'enquête Logement menée périodiquement par l'Insee, à savoir M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, Mme Bérengère Mesqui, sous-directrice des statistiques de l'énergie, Mme Béatrice Boutchenik, responsable des études et synthèses sur le logement et la construction à la sous-direction des statistiques du logement et de la construction, M. Ronan Le Saout, expert en économie de l'énergie et en méthodologie statistique à la sous-direction des statistiques de l'énergie et M. Guillaume Rateau, chef du bureau des enquêtes et synthèses sur le logement et la construction.

La commission a souhaité vous entendre pour faire avancer sa compréhension de la gouvernance de la politique de rénovation énergétique, l'état actuel du parc de logements et la mesure de l'efficacité des aides.

Concernant la gouvernance de la politique de rénovation, nous voudrions comprendre comment se positionne l'ONRE dans le dispositif public et savoir quelles missions précises lui sont confiées. Nous avons notamment retenu de l'audition de Mme la ministre Emmanuelle Wargon qu'aucune politique ne pouvait être pilotée sans une connaissance statistique fiable.

Concernant le parc de logements, et alors que la France s'est donné des objectifs ambitieux avec un parc devenu économe en 2050, où en est-on aujourd'hui sachant que, depuis plusieurs années, on souhaite réaliser 500 000 rénovations par an, sans pour autant y parvenir ? De quelles données dispose-t-on alors que le diagnostic de performance énergétique (DPE) reste très critiqué ? Combien y a-t-il de passoires thermiques et, à l'inverse, de logements déjà aux normes souhaitées pour 2050 ?

Enfin, concernant l'efficacité des aides, peut-on mesurer les gains en termes d'émissions de gaz à effet de serre ou d'énergie consommée ? Arrive-t-on à savoir combien de logements sortent du statut de passoire thermique ? C'est évidemment central pour ajuster les moyens, déjà très importants, aux objectifs poursuivis alors que la Cour des comptes a, par exemple, vivement critiqué les résultats obtenus.

L'ensemble de ces données vous permet-il d'identifier des « points noirs », par exemple quant à une surreprésentation des passoires thermiques, des points de blocage pour la réalisation des travaux ou, au contraire, des leviers qui pourraient être actionnés ?

Enfin, pour reprendre les propos du Président de la République dans une récente vidéo postée sur les réseaux sociaux, peut-on mesurer là où est maximale l'efficacité d'un euro public pour atteindre nos objectifs en matière de transition énergétique ? Est-ce exact qu'il vaudrait mieux aujourd'hui investir dans les transports plutôt que dans la rénovation ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une vingtaine de minutes, j'indique que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter successivement serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jérôme Harnois, Mme Bérengère Mesqui, Mme Béatrice Boutchenik, M. Ronan Le Saout et M. Guillaume Rateau prêtent serment.*

**Mme Bérengère Mesqui, sous-directrice des statistiques de l'énergie.** – Nous allons commencer par vous présenter les résultats de l'enquête Logement, puis nous évoquerons plus largement les travaux de l'ONRE.

**M. Guillaume Rateau, chef du bureau des enquêtes et synthèses sur le logement et la construction.** – L'enquête nationale Logement a débuté en 1955 et est normalement menée tous les 5 ou 7 ans par l'Insee. La précédente enquête date de 2013 et, exceptionnellement, celle de 2020 a été réalisée par la sous-direction des statistiques du logement et de la construction sur un champ un peu plus restreint, à savoir la métropole. La prochaine enquête aura lieu à l'été 2023 et sera réalisée par l'Insee sur l'ensemble du pays.

Cette enquête couvre un champ assez large de thématiques : le parc du logement, la qualité de l'habitat, les dépenses, les ressources, les taux d'effort, les opinions sur le logement, les mobilités résidentielles, l'équipement énergétique, qui revêt ici un intérêt particulier. Le questionnaire est globalement comparable d'une enquête à l'autre, permettant ainsi de possibles mesures d'évolution.

Par ailleurs, cette enquête fait partie des études les plus importantes dans le cadre de la statistique publique, puisque 37 000 ménages y ont répondu. Elle est également large par le nombre important de questions posées : elle compte environ 1 500 variables. Il y a un besoin administratif sur certains chiffrages, notamment les loyers imputés qui entrent dans le calcul du produit intérieur brut (PIB), construits à partir de cette enquête. Un grand nombre d'acteurs attendent l'ensemble de ces résultats. L'enquête est également majeure dans le sens où elle produit certains indicateurs de référence, notamment sur les conditions de logement et la partie financière supportée par les ménages. Elle produit le taux de surpeuplement et les taux d'effort, lesquels se déclinent en taux d'effort énergétique et en précarité énergétique.

L'enquête a débuté fin 2019 et devait s'achever au printemps 2021, mais elle a donc pris un certain retard à cause des mesures mises en place pour lutter contre le covid-19. Elle devrait donc s'achever au troisième trimestre de cette année.



Une première publication a été réalisée mi-décembre sur les conditions de logement. Dans les quelques mois à venir seront publiés d'autres éléments importants, notamment avec un bilan du parc de logements par rapport à l'étiquette énergie et sur les taux d'effort avec une déclinaison des taux d'effort énergétique. Nous nous sommes également interrogés sur le cas particulier des logements qui se situent dans le cadre des zones de protection patrimoniale, notamment au regard de leur qualité et de leur performance énergétique.

**Mme Béatrice Boutchenik, responsable des études et synthèses sur le logement et la construction à la sous-direction des statistiques du logement et de la construction.** – Je vais vous présenter quelques résultats préliminaires de l'enquête publiés en décembre 2022 ; des pondérations pourront être faites par la suite. Nous avons choisi de vous présenter les résultats concernant les défauts majeurs de confort, ce qui va au-delà des questions de performance énergétique.

Le graphique présente la part de logements comportant au moins un défaut majeur de confort par statut d'occupation, type de logement – collectif et individuel – et par période d'occupation, les logements les plus anciens étant ceux d'avant 1949 et la période de construction la plus récente commençant en 2010. Nous constatons, quelle que soit la période d'occupation, une proportion de logements présentant un défaut majeur plus élevée parmi les locataires du parc social et, dans une moindre mesure, du parc privé que parmi les propriétaires occupants. Cette proportion diminue nettement avec l'année de construction, même s'il existe une légère stagnation à la période de l'après-guerre et lors de la période allant de 1975 à 1998.

Pour entrer dans le détail de ces défauts majeurs de confort, je m'attarderai sur celui qui a un lien plus direct avec la performance énergétique, à savoir la proportion de logements ayant au moins une fenêtre laissant passer l'air. Celle-ci est bien plus élevée parmi les locataires, aussi bien dans le parc privé que dans le parc social, que chez les propriétaires occupants. Si elle diminue pour les propriétaires occupants et les locataires du parc privé entre 2013 et 2020, il n'en est pas de même pour les locataires du parc social.

Par ailleurs, nous pouvons aussi nous intéresser à un autre ensemble de défauts, qui ne sont pas considérés comme des défauts majeurs, mais dont un certain nombre ont trait à la performance énergétique des logements, c'est-à-dire les logements trop difficiles à chauffer, ceux qui présentent un défaut en termes d'humidité, des problèmes d'isolation du toit ou des murs ou qui manquent d'aération. Dans la plupart de ces cas, nous constatons une nette amélioration entre 2013 et 2020, quel que soit le statut d'occupation, de l'isolation. Par ailleurs, nous demandons aux ménages s'ils ont souffert du froid, ce qui dépend des années en termes de ressenti. En 2020, ce sont les locataires du parc social qui ont déclaré le plus souvent avoir souffert du froid pendant l'hiver précédant l'enquête.

**Mme Bérengère Mesqui.** – J'évoquerai maintenant les travaux plus généraux de l'ONRE.

Cet observatoire, qui a été créé en septembre 2019 par une lettre de mission d'Emmanuelle Wargon et de Julien Denormandie, a pour vocation d'améliorer la connaissance sur la rénovation des bâtiments à la fois résidentiels et tertiaires.

Cet objectif général s'accompagne de trois missions principales : caractériser l'état du parc de logements, suivre la dynamique de la rénovation et suivre les dispositifs de

soutien à la rénovation. L'idée est de diffuser le plus possible des études et de mettre à disposition des données, au niveau national et au niveau territorial pour éclairer l'action publique.

En termes de gouvernance, cet observatoire est piloté par le CGDD et le service des données et études statistiques (SDES) en assure le secrétariat. Il compte deux instances principales : un comité stratégique, interne à l'administration, qui regroupe la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et le CGDD, qui définit les orientations et valide le programme de travail ; et un comité des partenaires, constitué d'environ 25 membres, qui se réunit une à deux fois par an, selon les années, à qui sont présentés les résultats, qui en débat et formule des propositions sur les études à mener.

En parallèle de ces deux instances, des groupes de travail *ad hoc* peuvent être créés. En ce moment a été mis en place un groupe de travail sur l'évaluation du coût des travaux de rénovation. Des membres externes à l'ONRE peuvent s'y adjoindre.

Permettez-moi de vous présenter trois publications, plus ou moins récentes, qui permettent d'illustrer les travaux que nous menons.

La première publication porte sur le parc de logements par classe de performance énergétique, que nous avons publiée en juillet 2022. L'objet de cette étude est d'estimer la répartition des DPE sur l'ensemble du parc de logements. En termes de données, nous disposons d'une base collectée par l'Ademe, qui répertorie l'ensemble des DPE réalisés. Toutefois, les DPE ne sont pas effectués aléatoirement dans l'ensemble du parc des logements, ils sont produits en général lors des mises en location ou en vente des logements. Il y a donc un biais de cette base en faveur des logements neufs, dont la classe est de fait moins énergivore. Il nous faut donc extrapoler ces données pour estimer la répartition du parc de logements.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, sur les 30 millions de résidences principales, 5,2 millions d'entre elles sont des passoires énergétiques (étiquettes F et G) ; 1,5 million d'entre elles auraient des étiquettes A ou B ; l'étiquette D, la plus fréquente, concernerait 32 % du parc.

Les passoires énergétiques sont plus nombreuses dans les résidences secondaires et dans les logements vacants. Ce n'est pas étonnant dans la mesure où celles-ci ne sont pas chauffées toute l'année. Pour l'ensemble du parc, nous comptons 7,2 millions de passoires énergétiques (étiquettes F et G).

En termes de répartition dans le parc, nous dénombrons davantage de passoires dans le parc locatif privé : 43 % de logements sont classés E, F ou G.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Les passoires thermiques correspondent-elles seulement aux étiquettes F et G ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – Oui, les passoires énergétiques sont exclusivement celles qui sont classifiées F et G.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Et G + ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – Oui, la classification G les comprend.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Avant la création de l'ONRE, existait-il un organisme qui accomplissait tout ou partie des missions qui vous ont été confiées ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – En effet, le service des données et études statistiques réalisait des études. L'enquête sur la performance de l'habitat, équipements, besoins et usages de l'énergie (Phébus) avait évalué, en 2013, les performances énergétiques sur un échantillon de logements. Ainsi, même s'ils étaient moins fournis, des travaux existaient déjà.

Concernant les DPE, une évaluation du parc avait déjà été effectuée le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cependant, la méthodologie du DPE ayant changé depuis, la comparaison est impossible. Ainsi, il nous est impossible d'indiquer si le nombre de passoires énergétiques a baissé ou augmenté.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Vous parlez de 5,2 ou de 7,2 millions de passoires énergétiques ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – On comptabilise 5,2 millions de résidences principales comme étant des passoires énergétiques et 7,2 millions avec les résidences secondaires.

Le parc social compte un peu moins de passoires thermiques que le parc locatif privé ou les maisons individuelles. Les petits logements et les logements chauffés au fioul - l'étiquette DPE combinant une partie énergie et une autre partie climat –, sont également plus énergivores. Les passoires sont plus nombreuses dans l'agglomération parisienne. Les ménages du premier quintile dans le parc privé occupent plus souvent des passoires énergétiques que les autres classes de revenus.

En outre, les réglementations thermiques mises en place progressivement démontrent que les logements les plus récents sont plus performants.

Par ailleurs, l'ONRE a réalisé une étude sur le suivi des aides à la rénovation. Nous venons de publier un rapport relatif aux principales aides à la rénovation entre 2016 et 2020.

Nous avons des données détaillées sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui n'existe plus aujourd'hui, les certificats d'économies d'énergie (C2E), MaPrimeRénov' (MPR) et Habiter mieux sérénité (HMS). Les données MPR sont disponibles assez rapidement, contrairement aux données C2E que nous recueillons avec deux ans de retard, car elles nécessitent un travail important de recodage des adresses, afin d'éviter les doubles comptes.

En 2020, 2,1 millions de logements ont bénéficié en France métropolitaine d'une aide à la rénovation au titre du C2E, du CITE, de MPR et du dispositif HMS, quel que soit le geste de rénovation réalisé. Entre 2016 et 2020, le nombre de logements aidés variait entre 1,7 million et 2,4 millions, selon les années.

En matière d'énergie conventionnelle, en fonction du type de gestes de rénovation, nous calculons des économies d'énergie conventionnelles, c'est-à-dire théoriques, ce qui donne une idée sur l'efficacité des gestes les plus efficaces. En 2020, nos travaux ont montré que des économies d'énergie conventionnelles ont été réalisées à hauteur de 7,7 térawattheures (TWh) par an, ce qui correspond à 1,7 % de la consommation totale

d'énergie finale du parc de résidences principales. Entre 2016 et 2020, ce gain énergétique moyen conventionnel s'est accru, passant de 2,8 mégawattheures (MWh) à 3,6 MWh par an par logement.

La plupart des économies théoriques proviennent des travaux réalisés sur le chauffage et l'eau chaude sanitaire (57 %), sur l'isolation de la toiture, des murs et du plancher (38 %), sur les fenêtres, les volets et portes, puis sur la ventilation, dont la part est mineure. La part des économies réalisées avec l'isolation des fenêtres a tendance à décroître dans le temps dans nos statistiques, du fait que le remplacement des fenêtres a été de moins en moins aidé.

Concernant le suivi des aides, nous constatons que ce sont surtout les maisons individuelles qui bénéficient d'aides. Néanmoins, les C2E se distinguent par une part plus importante de logements collectifs, notamment dans le parc social. Les aides MPR et le dispositif HMS ciblent plutôt les ménages modestes ; le versement des C2E est plus équilibré et les ménages aisés bénéficient surtout du CITE.

Les gains énergétiques se retrouvent plutôt concentrés dans une diagonale entre les Pyrénées et le nord-est de la France et sont moins importants dans le bassin méditerranéen, du fait d'un climat moins rigoureux.

Enfin, la troisième et dernière enquête concerne les travaux de rénovation des maisons individuelles (Trémi). Réalisée en 2020 et copilotée par l'Ademe et le SDES, elle visait à mieux connaître les travaux de rénovation réalisés dans les maisons individuelles. Il s'agit de la seule source d'information disponible sur les rénovations non aidées. Cette enquête permet d'avoir des données détaillées sur les travaux, les coûts, la connaissance des dispositifs, les freins à la rénovation et, *a contrario*, les motivations.

Si l'enquête Trémi de 2020 concerne uniquement les maisons individuelles, nous ne disposons d'aucune information sur la rénovation non aidée de l'habitat collectif – nous essaierons d'y remédier.

Cette enquête montre que, en 2019, 3,1 millions de ménages ont réalisé 5 millions de gestes de rénovation, pour une économie d'énergie conventionnelle de 8,1 TWh par an. Avec les bouquets de travaux, les gains se montrent plus importants : trois postes de travaux ou plus ont représenté 30 % des gains énergétiques en 2019.

S'agissant des gestes, à l'instar des aides, les gains sont d'abord largement liés aux travaux sur les systèmes de chauffage, devant ceux qui portent sur l'isolation des murs, la ventilation, la toiture, le plancher, et enfin l'eau chaude sanitaire.

Nous avons observé également les réductions de gaz à effet de serre selon le poste. Nous retrouvons sensiblement la même classification que pour les économies d'énergie. En revanche, l'impact sur le chauffage est beaucoup plus important. Il s'agit, je le répète, d'économies conventionnelles.

La principale motivation pour les ménages reste la réduction du montant de la facture énergétique. Ainsi, 70 % des ménages qui ont réalisé des travaux de rénovation dans leur maison individuelle déclarent une amélioration du confort thermique ainsi qu'une baisse de leurs dépenses d'énergie.

En ce qui concerne les freins et les blocages, au-delà du fait que certaines maisons sont déjà performantes, le premier d'entre eux demeure la situation financière des ménages au regard du coût des travaux.

Quant à la planification des futurs travaux, il faut savoir que près des trois quarts des ménages qui ont procédé à une rénovation entre 2017 et 2019 estiment qu'ils ont encore des travaux à réaliser, mais ceux-ci n'ont pas été encore planifiés. Là aussi, la question financière pose problème.

En ce qui concerne les travaux que nous avons prévu de mener, le premier concerne l'estimation des gains énergétiques réels. En effet, nous ne calculons pour l'instant que des gains conventionnels, et nous souhaiterions mesurer les évolutions de la consommation des ménages après rénovation. Deux scénarios peuvent en effet modifier les résultats attendus après une rénovation : un effet rebond – on chauffe davantage pour le même prix – et une qualité de travaux moins bonne qu'escomptée.

Dans ce cadre, il est prévu que nous accédions aux données de consommation mensuelles d'un million de ménages qui seront corrélées avec les chiffres des aides à la rénovation. L'objectif est d'évaluer la consommation de ces ménages avant et après rénovation et la comparer à celle des ménages qui n'ont pas rénové.

Un autre projet concerne le renouvellement et l'extension de l'enquête Trémi pour l'étendre aux logements collectifs, c'est-à-dire aux copropriétés de plus de 10 logements – les petites copropriétés sont aujourd'hui sous-représentées dans le registre de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) – et aux logements du parc social. Dans le cadre de cette enquête qui aura lieu à l'automne 2023, seront interrogés les occupants des logements, les propriétaires bailleurs, les bailleurs sociaux et les syndicats, afin d'avoir une vision des travaux aussi bien dans les parties privées que communes.

**M. Ronan Le Saout, expert en économie de l'énergie et en méthodologie statistique à la sous-direction des statistiques de l'énergie.** – Les objectifs de l'ONRE concernent également le domaine du tertiaire qui est aujourd'hui relativement mal couvert d'un point de vue statistique. L'enjeu des mois et des années à venir consiste donc à mieux caractériser ce champ des bâtiments et des activités tertiaires. Dans ce cadre, une analyse qualité de la base disponible sur l'outil de suivi des fluides interministériels (Osfi) a déjà été réalisée. Cette base qui permet d'évaluer la performance énergétique des bâtiments de l'État assez finement pourrait être reliée à des actions de politiques publiques déjà mises en œuvre sur ces bâtiments, mais ne permet pas de diffuser des statistiques agrégées du fait de défauts de couverture ou d'exhaustivité.

Les prochains mois seront donc consacrés à l'analyse des remontées statistiques via l'Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire (Operat), c'est-à-dire les remontées des assujettis au décret tertiaire en termes de consommation et d'obligation de baisse consommation d'énergie, afin d'évaluer si les statistiques agrégées sur le parc tertiaire pourraient être diffusées de manière élargie. Nous envisageons la possibilité à moyen terme de lancer une enquête statistique quant à ce champ du tertiaire sur le modèle de l'enquête visant les travaux de rénovation énergétique dans les logements (Trélo). En conclusion, la connaissance en termes de statistiques est encore insuffisante dans ce domaine, mais nous cherchons à l'améliorer.

**Mme Bérengère Mesqui.** – Je vous signale que si vous souhaitez en savoir davantage, vous pouvez consulter le site internet de l’ONRE : nous ne pouvons pas être exhaustifs dans le cadre de cette audition.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Estimez-vous que les données dont vous disposez soient suffisantes ? Je pense notamment aux modifications intervenues pour le DPE et aux impacts que celles-ci peuvent avoir sur votre travail.

S’agissant des résidences secondaires dont 32 % sont des passoires thermiques, contre 17 % pour les résidences principales, avez-vous réalisé une analyse plus précise au regard des taux d’occupation de ces résidences secondaires ? De plus, s’il y a 20 % de passoires thermiques parmi les maisons individuelles et 15 % dans les logements collectifs, on note une prépondérance en zone rurale et dans l’agglomération parisienne, avez-vous réalisé une analyse localement ou par région, notamment au regard des dispositifs mis en place dans certains acteurs locaux ?

Possédez-vous des indicateurs sur la qualité énergétique réelle des rénovations ? De même, avez-vous des données sur le type de matériaux utilisés : matériaux biosourcés ou locaux ?

Enfin, disposez-vous d’informations pour expliquer le non-recours aux aides, notamment en ce qui concerne le CITE ?

**M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction.** – S’agissant de la première question, il apparaît assez clairement que, en moins de trois ans, le SDES et l’ONRE ont réalisé des miracles, qui plus est dans un contexte de pandémie. En effet, au moment où Mme Wargon a donné l’impulsion à la création de l’ONRE, nous partions de zéro. Ainsi, un important travail de recensement des sources disponibles a été opéré et des prises de contact avec les producteurs de ces données ont eu lieu, telles que la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC), l’Ademe et l’Anah. De plus, le SDES adapte son système d’information en complétant le dispositif Trémi par le dispositif Trélo pour l’élargir aux logements collectifs.

Nous arrivons néanmoins à une forme de plateau : il nous manque tout d’abord une certaine rapidité de la disponibilité des données. Nous nous appuyons en effet beaucoup sur les données administratives et sommes donc dépendants des organismes producteurs. Ainsi, dans le cadre des C2E, le délai de disponibilité des informations est problématique, puisque tant que nous n’avons pas réceptionné ces données, nous ne pouvons rien produire, ce qui frustre les utilisateurs et pénalise le pilotage.

Un autre sujet d’ordre technique correspond à la capacité à rapprocher les sources et à réaliser des jointures. Nous sommes en effet particulièrement sensibles à ce sujet sur la question des logements et plus généralement des locaux. Il est certain que les travaux qui vous ont été présentés aujourd’hui mobilisent une force assez disproportionnée par rapport aux enjeux. Il faut comprendre que les sources sont assez peu adaptées aux jointures : nous sommes obligés de passer par la notion d’adresse, ce qui ne correspond pas toujours à la structuration des DPE : il nous faut trouver le bon logement pour le bon DPE. En vue d’améliorer ces points, le SDES travaille avec la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP), avec l’Insee et avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), afin d’élaborer un système de répertoire des locaux qui serait mis à la disposition d’acteurs chargés d’administrer des données sur les locaux. Ce travail qui a débuté il y a deux ans

connaît une accélération en 2023, puisqu'un service d'exposition du référentiel du service des impôts permettra désormais au détenteur de certaines données de consulter le répertoire existant et de rapatrier dans sa base de données l'invariant fiscal, qui sert aujourd'hui à la taxe d'habitation et à la taxe foncière, pour pouvoir rapprocher les sources. Ce service sera mis en place en mode expérimental à la fin de l'année, mais on peut penser que, dès 2024, la plupart des sources évoquées par Mme Mesqui auront pu être rapprochées, ce qui permettra de gagner en qualité et en précision géographique.

**Mme Bérengère Mesqui.** – S'agissant des résidences secondaires, nous n'avons pas procédé à des analyses spécifiques ; nous les avons introduites pour la première fois et je ne vois pas comment nous pourrions récupérer des données sur leur taux d'occupation. Néanmoins, si ce sujet n'est pas pour l'instant prioritaire, il nous faudra l'examiner un jour.

En ce qui concerne la précision géographique, l'étude que nous avons publiée montre des données à l'échelle départementale, sachant que les méthodes statistiques n'ont pas la capacité d'approcher un niveau très local et que la source première d'informations délivrée par les DPE ne permettra pas de constater des effets significatifs à une échelle locale.

Pour répondre à la question sur les zones rurales et l'agglomération parisienne, il s'agit d'une question de type de bâtis : les maisons individuelles ont davantage de surfaces de déperdition et sont donc plus souvent classées dans la catégorie des passoires énergétiques.

Par ailleurs, nous n'avons pas pour l'instant d'informations quant à la qualité de rénovation et aux types de matériaux utilisés.

Enfin, le non-recours aux aides n'a pas été étudié *via* le Trémi, et je ne sais pas dans quelle mesure cette question pourrait être ajoutée *via* le Trélo. Si le CITE correspond à un crédit d'impôt, il est probable que le délai associé à cette aide peut avoir une influence dans le cadre de situations financières plus délicates. Nous pourrions nous pencher sur cette question lors de la prochaine enquête.

**M. Ronan Le Saout.** – Sur la question des statistiques locales et de la qualité des données, nous alertons sur le fait qu'il y a des incertitudes sur les statistiques relatives aux DPE. Cette incertitude est liée au fait que nous mesurons un concept qui est le fruit d'une mesure administrative conventionnelle pouvant évoluer dans le temps et pouvant être sujet à contestation.

L'incertitude est également liée au fait qu'il s'agit d'un travail de modélisation. En parallèle de l'étude publiée, nous menons conjointement un travail dans le cadre d'une mission Connaissance avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie qui vise à définir un outil dénommé « la boussole de la rénovation énergétique ». Cet outil délivrerait des statistiques à un niveau local plus fin, notamment à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), statistiques qui porteraient sur les aides à la rénovation énergétique. La question de la fiabilité de ces chiffres à une échelle locale se pose pour l'instant : s'ils offrent une vision théorique de la situation du parc de logements au vu de ses caractéristiques, ils ne peuvent pas tenir compte des politiques spécifiques locales mises en œuvre. L'expertise des acteurs locaux reste donc nécessaire pour commenter ce type d'analyse.

En ce qui concerne la future enquête Trélo, il existe des cadres sur la connaissance des aides auxquelles ont eu recours les ménages, aides que l'on peut ensuite relier aux

situations de revenus ou de composition de ces ménages. Le questionnaire sera donc à étudier pour y ajouter éventuellement l'analyse du non-recours.

**M. Jérôme Harnois.** – S'agissant de l'analyse des raisons du non-recours, il faut savoir que ce type d'étude est très coûteux techniquement et que l'on ne peut être jamais sûr d'avoir parfaitement traité le sujet : ce champ n'est traitable de manière satisfaisante qu'en ce qui concerne le logement social, en raison de la présence de l'invariant que nous sommes en train d'implémenter au sein du répertoire du parc locatif social (RPLS).

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Avez-vous pu identifier le nombre de logements qui seraient déjà aux normes fixées par la stratégie nationale bas-carbone 2050 ?

**M. Ronan Le Saout.** – Nous évaluons le nombre de logements par classe DPE, notamment les logements classés A, B et C. S'agissant des normes « bâtiment basse consommation » (BBC) qui correspondent à l'horizon 2050, la question est de savoir quelle définition adopter. Si l'on peut caractériser les logements A et B, je ne sais pas vraiment comment nous pourrions les relier aux normes d'efficacité énergétique des bâtiments à horizon 2050. En outre, une autre difficulté se pose quant aux logements très performants : il existe trois méthodes de calcul du DPE. La première correspond à la méthode de Calcul de consommations conventionnelles des Logements (3CL) et les deux autres concernent les logements neufs, selon la réglementation thermique (RT) 2012 et la réglementation environnementale (RE) 2020. Les DPE des logements neufs ne sont donc pas les mêmes que les DPE-3CL. Nous essayons d'harmoniser les calculs autour de la méthode 3CL, mais il persiste un mélange de concepts pour les logements BBC, ce qui rend la mesure des logements très efficaces d'autant plus difficile.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Vous parvenez néanmoins dans le cadre des logements neufs à mesurer le nombre de constructions RT 2012, BBC, passives ou autres. La vraie question qui demeure est le lien et l'uniformisation avec les données de l'existant des DPE.

**M. Ronan Le Saout.** – Notre travail de modélisation porte effectivement sur les logements DPE-3CL, c'est-à-dire des logements neufs qui ont fait l'objet d'un DPE-3CL, parce qu'ils ont été construits il y a quelques années et renouvellent leur DPE. En parallèle, nous connaissons la situation du parc des deux dernières années des logements neufs et nous utilisons donc ces informations pour faire vieillir nos statistiques, mais cette méthodologie reste incertaine.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Seriez-vous à même d'évaluer des fraudes ou des effets d'aubaine des différents dispositifs ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – Ce n'est pas le rôle d'un service statistique. Par ailleurs, les effets d'aubaine pourraient être étudiés, mais il faudrait dans un premier temps définir l'effet d'aubaine d'une aide à la rénovation. Il serait très difficile de mesurer le cas des effets incitatifs de l'aide à la rénovation.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – On peut penser à l'effet d'une aide mise en place sur le coût des matériaux. L'exemple des chaudières semble assez facile à mesurer quant à l'évolution des coûts.



**Mme Bérengère Mesqui.** – Nous avons lancé un groupe de travail pour déterminer la manière de suivre le coût des travaux de rénovation. Nous étudions pour l’instant la pertinence des sources. Les fichiers MPR seront *a priori* utilisés pour suivre les coûts et identifier, éventuellement, un effet de l’aide sur l’évolution d’un matériau ou d’un dispositif spécifique, mais nous n’en sommes pas encore là.

**M. Franck Montaugé.** – Les statistiques présentées constituent-elles la base de ce que les cabinets d’études utilisent pour le calcul du coût d’émissions de dioxyde de carbone ? Ces calculs sont notamment utilisés par les collectivités locales eu égard aux politiques qu’elles mettent en œuvre ou auxquelles elles contribuent.

Par ailleurs, vous avez donné des chiffres bruts des émissions de dioxyde de carbone : intègrent-ils la production de carbone des entrants correspondant aux différentes opérations envisageables en matière d’économie d’énergie pour les bâtiments ? Il peut s’agir de matériaux ou d’énergie, puisqu’une rénovation peut donner lieu à des changements de mode de chauffage et parfois des émissions de carbone supplémentaires.

**Mme Bérengère Mesqui.** – Les émissions présentées correspondent à des émissions en usage et ne prennent donc pas en compte l’empreinte carbone des matériaux. Elles intègrent en revanche les gains d’émission liés à un changement de mode de chauffage.

Pour répondre à la première question, les gains d’émission ont été calculés en fonction des gains théoriques d’énergie et du type de chauffage, c’est-à-dire au regard d’une hypothèse sur chaque type d’émission en fonction du mode de chauffage. Dans la plupart des études réalisées par les collectivités territoriales, la base des calculs est plutôt constituée de ces hypothèses par type. Ainsi, nos calculs ne sont pas forcément réutilisés tels quels.

**M. Franck Montaugé.** – Je pensais à la possibilité de comparer les chiffres issus d’études différentes.

**Mme Bérengère Mesqui.** – Cela paraît possible dans la mesure où les bases de calcul sont les mêmes : les facteurs d’émission proviennent essentiellement des bases de l’Ademe.

**M. Ronan Le Saout.** – Quant au calcul des gains conventionnels, nous nous appuyons sur une modélisation conventionnelle de type DPE et pour certaines hypothèses techniques, sur le travail d’un cabinet de consultants qui définit certaines hypothèses techniques en les associant aux données de l’enquête, afin d’arriver à ces chiffrages. Ainsi, les chiffres sont bien comparables, puisque la plupart des acteurs utilisent la méthodologie DPE pour calculer des gains conventionnels, même s’il peut y avoir des variantes. De plus, les données du Trémi sont utilisées dans le cadre de calcul de consommation ou sous forme de données d’entrées pour des modèles macroéconomiques servant à la définition de politiques publiques de rénovation énergétique.

**M. Franck Montaugé.** – Avez-vous une vision ou une appréciation de l’efficacité de ces labels dans le temps ? Ce qui fonctionne aujourd’hui pourrait-il donner lieu à une moindre efficacité avec le temps.

**Mme Bérengère Mesqui.** – Il existe effectivement une durée de vie des équipements : les travaux macroéconomiques fixent la durée de vie des travaux de rénovation à vingt ou vingt-cinq ans. Les gains d’émissions que nous calculons aujourd’hui

correspondent au moment où la rénovation est fonctionnelle à 100 %, mais cela peut ne pas durer éternellement. Ce délai dépend des équipements. Ainsi, une chaudière a une durée de vie de quinze ans à vingt ans, une isolation peut durer, selon nos modèles, vingt-cinq ans, mais nous n'avons pas encore assez de recul sur les travaux de rénovation réalisés aujourd'hui pour connaître exactement leur durée de vie, notamment la durée d'efficacité des matériaux.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Ma première question porte sur l'écart entre le calcul conventionnel et le constat : ne faudrait-il pas être plus précis en sélectionnant par exemple 1 000 ménages types, comme on le fait pour comprendre la pollution de l'air intérieur, en étudiant les conditions de vie réelles des populations. En effet, j'ai observé que les accédants à la propriété à qui on annonce un très bon DPE ont un sentiment de frustration lorsqu'ils observent leur consommation réelle par rapport à ce qui leur avait été annoncé. Or la crédibilité du DPE est très importante pour nos concitoyens, en particulier au regard de la faisabilité financière dans le cadre de leur investissement personnel. Cette étape de calcul est-elle prévue dans vos études statistiques ou faudrait-il la prévoir sous une autre forme ?

Par ailleurs, cela fait longtemps que je lis beaucoup d'études et de statistiques et je me demande si celles-ci nous aident vraiment à définir les politiques publiques. Toute connaissance est bonne, mais je n'ai jamais observé que cette obsession de la pensée par les comptes permettait de trouver une solution au problème. Lors de vos études, avez-vous observé des faits saillants qui révéleraient des fragilités, des nécessités ou des sujets qui seraient vraiment nouveaux ? Pour ceux qui sont familiers de ces sujets, il est bien connu que ce sont les riches qui réalisent le plus de travaux, que le pavillon pollue plus que le collectif, que la rénovation du toit a davantage d'impact que celle des fenêtres... Et pourtant les particuliers continuent à rénover leurs fenêtres. Avez-vous découvert la réponse à ce qui nous ramène finalement à un débat philosophique : ce qui compte vraiment se compte-t-il ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – Je commencerai par répondre à votre première question. Nous nous lançons dans un exercice macro puisque nous nous pencherons sur la consommation d'un million de ménages, examinerons l'évolution de leur consommation réelle, que nous apparierons aux aides et aux données fiscales. Nous aurons toutefois des informations relatives à la composition et au type des logements. En comparant les données des ménages qui ont rénové et de ceux qui ne l'ont pas fait, nous pourrions observer, à un niveau macroéconomique, l'impact de la rénovation sur la consommation réelle. Il s'agit d'un premier élément important.

Il pourrait aussi être utile de savoir de façon précise à quels usages les ménages ont recours et à quel moment, pour comprendre ce qui s'est passé quand l'efficacité de la rénovation sur la consommation n'est pas aussi importante que prévu. Cependant, nous n'avons pas prévu de le faire à ce jour. Toutefois, je voudrais mentionner l'existence d'un projet mis en œuvre autour d'un panel rassemblant, me semble-t-il, Réseau de transport d'électricité (RTE), l'Ademe et les distributeurs d'électricité et de gaz, pour suivre et analyser la consommation d'un petit échantillon de ménages. Il s'agit d'un projet que nous suivons, mais auquel nous ne participons pas, et qui ne semble pas avoir encore rendu de résultats. Les deux types de travaux sont complémentaires, chacun ayant son intérêt.

Concernant votre seconde question, vous avez raison, nos connaissances sont nombreuses. Cependant, je ne maîtrisais pas les données liées au chiffrage des montants d'économies d'énergie, aux données que nous récolterons peut-être sur les économies réelles et à l'ampleur de ce que la rénovation énergétique peut apporter aux politiques publiques, notamment en lien avec les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Si nous

n'avions pas mesuré ces éléments à partir de nos enquêtes, nous n'aurions pas développé ces connaissances. Les statistiques sont donc assez intéressantes afin de définir les politiques publiques.

**M. Jérôme Harnois.** – Si Mme Wargon nous a demandé de produire des statistiques sur la rénovation énergétique, c'est précisément parce qu'il n'en existait pas. Nous n'avons probablement rien découvert de fondamental, mais il n'existait pas de mesures et notre mandat consistait à créer des indicateurs afin d'y remédier. Il me semble que nous l'avons plutôt bien rempli, dans un temps assez court.

Ce qui compte se compte-t-il ? Il s'agit effectivement d'un débat philosophique et cette question me fait penser au recensement de la population, qui repose sur ce principe : tout le monde compte. Nous serons sans doute tous d'accord pour dire que le recensement, notamment en matière de finances des collectivités locales, reste un outil fondamental.

**M. Philippe Folliot.** – Je voudrais aborder la question de la certification des différents produits en partant d'un exemple concret. Dans la région Occitanie, plus particulièrement dans le Sud-Aveyron et surtout dans l'est du Tarn, le cheptel ovin, lié à la filière roquefort, est important. Toutefois, la laine reste un sous-produit assez mal valorisé, pour différentes raisons. L'isolation représente pourtant une opportunité intéressante puisqu'elle permet de valoriser ce sous-produit tout en ayant un impact environnemental zéro par rapport à d'autres isolants, fabriqués à partir de pétrole par exemple. Cependant, la labellisation de ce type d'isolation demeure particulièrement complexe et il serait irréaliste de demander à un agriculteur qui livre sa laine de se lancer dans ces démarches de certification.

Dans ce cadre, serait-il possible de faire en sorte que l'on puisse utiliser des matériaux locaux et bio-sourcés qui répondent à un besoin, sans rentrer dans le cadre des éléments purement statistiques puisqu'ils n'obtiennent pas de label ?

Pour être plus concret encore, dans mon village, nous mettons en œuvre un projet qui consiste à bâtir des maisons à l'ossature de bois, dans lesquelles nous avons décidé d'utiliser la laine comme isolant. Cependant, il apparaît que nous ne rentrons pas dans les cases, y compris pour bénéficier du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dits « Fonds vert ». Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – En tant que statisticiens, nous sommes souvent dépendants des fichiers administratifs, qui comptent ce qui est labellisé. Ainsi, dans les fichiers d'aide, nous comptons les éléments ayant droit à cette aide. Parfois, cela limite notre champ de vision et c'est pourquoi nous conduisons aussi des enquêtes en population générale, comme l'enquête Trémi, qui permettent de capter ce qui ne rentre pas dans les cases de l'administration, n'est pas labellisé et ne donne pas forcément droit à une aide. Cependant, la labellisation des méthodes ne relève pas du service des statistiques. Nous comprenons les difficultés rencontrées, mais, en tant que statisticiens, nous mesurons plus facilement ce qui est déjà labellisé.

**Mme Sabine Drexler.** – Vous avez évoqué la motivation des ménages pour effectuer des travaux d'isolation. Cette motivation va forcément évoluer puisque le DPE va devenir obligatoire et opposable pour continuer à louer son bien. Envisagez-vous d'évaluer le nombre de propriétaires-bailleurs qui décideront de ne pas effectuer des travaux d'isolation, notamment dans le bâti patrimonial datant d'avant 1948, qui nécessite des gestes et des

matériaux particuliers ? Allez-vous évaluer le nombre de biens qui seront délaissés puis démolis à ce titre ?

De plus, dans le cadre du zéro artificialisation nette (ZAN), les terrains vont devenir rares et chers. Nous risquons d'être confrontés à une forte spéculation foncière et le bâti patrimonial pourrait être en danger. À cet égard, envisagez-vous d'évaluer le nombre de maisons qui vont être démolies pour que les terrains puissent être remis sur le marché ?

Enfin, questionnez-vous l'objectivité des DPE et la qualification des diagnostiqueurs ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – En ce qui concerne votre première question, nous n'avons pas de travaux prévus quant à l'impact sur le marché du logement de l'interdiction à la location de certains logements, en fonction de leur DPE. Cependant, nous réfléchissons au sujet et, si aujourd'hui le SDES n'a pas prévu de conduire des travaux, nous échangeons avec la DHUP, qui s'interroge sur ces questions, et avec le conseil d'analyse économique, qui souhaite évaluer cet impact. Rien n'est encore précis, mais des études seront lancées.

**M. Ronan Le Saout.** – La mission de coordination sur la rénovation énergétique coordonne des travaux relatifs à la feuille de route pour la mise en place de la rénovation énergétique dans le parc locatif privé, vis-à-vis des propriétaires-bailleurs. Une demande politique forte émane du ministre du logement sur cette thématique.

Dans ce cadre, l'ONRE ne mesure pas le nombre de logements qui ne seront plus mis en location et sortiront du parc. Cependant, nous publierons un document de travail complémentaire sur les DPE spécifiques au parc locatif privé. De plus, nous avons conduit des échanges avec des acteurs privés comme la société Meilleurs agents, qui a publié des études basées sur d'autres données. Certes, on peut questionner la qualité de ces travaux, mais ils n'en demeurent pas moins sérieux et ils complètent nos données sur certains aspects conjoncturels. L'ONRE ne travaille donc pas directement sur le sujet, mais échange avec d'autres acteurs pour tenter de mesurer ce phénomène.

En ce qui concerne l'objectivité des DPE, nous nous basons sur des concepts administratifs préexistants pour faire nos statistiques. Nous essayons d'être prudents quand nous valorisons nos analyses et diffusons nos statistiques. Cependant, nous suivons l'actualité et savons que les débats sur ce sujet ont été nombreux. Dans le document de travail, nous avons mis en avant des effets de seuil. Par ailleurs, nous n'avons pas nié que la chaîne informatique de remontée de l'information des DPE n'était pas encore tout à fait stabilisée. Depuis, nous constatons une amélioration en termes de remontée de l'information et de prise en compte par les diagnostiqueurs de certaines hypothèses. Toutefois, nous ne pouvons juger directement de la qualité de la méthode utilisée et il peut rester des biais sur certains points, comme les petits logements. À cet égard, des améliorations pourraient être apportées pour la mesure des DPE. En effet, ces petits logements sont très représentés parmi les passoires thermiques, en raison de critères de consommation par mètre carré.

**M. Jérôme Harnois.** – J'en reviens aux biens démolis. En termes d'observation, nous avons accès au Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (base de données Sitadel), souvent présenté comme le répertoire des permis de construire. Cependant, elle engrange aussi des permis de démolir, mais pas tous, car, historiquement, l'intérêt pour cette source était plutôt lié au fait qu'elle suivait les projets de constructions neuves, de logements ou de locaux. Toutefois, on

observe depuis quelques années un grand intérêt pour les données liées à des projets de démolition et une volonté de disposer de statistiques pérennes, sous forme de séries chronologiques. Aujourd'hui, nous ne sommes pas complètement armés pour le faire, mais nous avons bien identifié le besoin.

J'ajouterais une précision à ce sujet. Si un certain nombre de projets de démolition sont engorgés dans la base de données, on oublie souvent que de nombreuses constructions neuves se font à partir de structures anciennes qui ne sont pas nécessairement démolies. Beaucoup de constructions et de reconstructions partent de l'existant, qu'il ait ou non une vocation résidentielle. Nous avons bien ces sujets en tête, mais, aujourd'hui, le système d'informations statistiques est plutôt en fragilité à cet égard.

Par ailleurs, le ZAN ne concerne pas seulement le résidentiel et on peut observer, par exemple, le recyclage de friches industrielles. À ce sujet aussi nous sommes encore en fragilité d'observation.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – En parlant de démolition, vous faites une différence entre le nombre de passoires thermiques parmi les résidences principales, que vous estimez à 5,2 millions, et les 7,2 millions de passoires que vous recensez sur l'ensemble du parc, en prenant en compte les résidences secondaires et les logements vacants. Avez-vous conduit une étude spécifique pour estimer la part de passoires thermiques dans les logements vacants ? En effet, la mauvaise qualité énergétique d'un logement pourrait être l'une des raisons de sa vacance. Il faudrait peut-être chercher comment inciter alors à la rénovation, car aucun outil n'existe. On taxe – et je suis très favorable à la taxe –, mais quand de nombreux travaux sont nécessaires, les logements restent vacants. Nous devrions nous interroger sur la représentation tendancielle des logements vacants parmi les passoires thermiques, surtout en zone urbaine, où les logements sont taxés.

**M. Ronan Le Saout.** – La notion de logement vacant repose sur la vacance au sens fiscal et on observe donc aussi une vacance frictionnelle. Cette notion regroupe un ensemble de situations diverses. Il est aussi difficile d'étudier les résidences secondaires ; la connaissance de ces parcs est moindre.

J'en reviens à ce sujet à l'utilité des statistiques. Nous avons souhaité mettre ces chiffres en avant parce que les débats sont nombreux sur le nombre de passoires et il s'agissait d'alerter sur la part des résidences principales. De plus, nous voulions poser la question de la réallocation des parcs.

**M. Michel Dagbert.** – Vous avez évoqué une expérimentation conduite par la Dreal. Je suis toujours très attentif à l'État déconcentré et à la manière dont les élus se saisissent de ces problématiques dans les territoires. Comment considérez-vous les remontées de données des différentes structures intercommunales ? Je pense notamment aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, qui commencent à se structurer d'un point de vue administratif et technique. Les communautés de communes sont peut-être moins outillées. Quels partenariats votre structure pourrait-elle nouer dans le futur avec ces entités afin de permettre une remontée plus fine des informations, notamment sur les sujets que nous venons d'évoquer, comme les démolitions à l'heure où nous nous apprêtons à entrer dans le ZAN ?

**Mme Bérengère Mesqui.** – À ce stade, nous n'avons pas forcément accès à des remontées venant des communautés de communes, sauf dans des bases déjà cadrées.

**M. Ronan Le Saout.** – Le CGDD comprend une mission « Connaissance », qui vise à coordonner des pôles de statistiques locales à visée nationale au sein des Dreal. La Dreal Normandie héberge un pôle portant sur la rénovation énergétique, d'autres pôles se préoccupent de l'artificialisation des sols ou d'autres sujets. Le projet est en train de se monter. En termes de gouvernance, il doit être porté par la Dreal et, dans un premier temps, l'outil doit être mis à la disposition interne de l'administration, des directions départementales des territoires (DDT), des Dreal et des préfetures, ce qui nous permettrait d'engendrer une remontée de la qualité statistique, par rapport à ce que nous avons dit plus tôt de la pertinence des statistiques locales.

Par ailleurs, nous avons reçu des questions émanant de communautés de communes sur nos statistiques, mais il s'agissait de demandes ponctuelles. L'idée est plutôt que nous fournissions des éléments statistiques à la Dreal Normandie, qui pilotera la relation avec les acteurs. Il n'est pas prévu que nous interagissions avec l'ensemble des intercommunalités.

**Mme Bérengère Mesqui.** – Dans l'ensemble, nous essayons plutôt de décliner des statistiques nationales plutôt que d'agréger des remontées locales. D'expérience, l'agrégation de statistiques locales, qui ne sont pas au même format et ne sont pas collectées de la même façon, n'est pas évidente.

**M. Jérôme Harnois.** – Par ailleurs, nous travaillons avec un réseau de statisticiens régionaux en Dreal. Notre système est assez jacobin et le partage des rôles l'illustre. Les deux sous-directions travaillent dans une approche plutôt nationale-territoriale : les indicateurs sont normés à l'échelle nationale et déclinés progressivement, pour s'assurer de la qualité des indicateurs aux différents échelons. Ensuite, à partir d'un certain moment, nous serons en capacité de mettre à disposition de nos collègues des Dreal les indicateurs établis au niveau national, de manière fluide.

Je terminerai par un petit rappel. Nous travaillons en collaboration assez étroite avec le réseau des cellules économiques régionales de la construction (Cerc), qui ont aussi une structure nationale, en partie subventionnée par le CGDD, qui vise à harmoniser les méthodologies et à coordonner. Les fédérations professionnelles au niveau national et le groupement d'intérêt économique (GIE) réseau des Cerc travaillent, de manière parallèle à nous, mais de façon coordonnée, à MonSuiviRénov', qui a pour objet de mettre à la disposition des acteurs locaux un outil commode.

**M. Michel Dagbert.** – J'insiste sur cette question parce que le ZAN risque d'avoir des effets induits, y compris parfois des effets pervers. Du point de vue de la méthode, je comprends la nécessaire sécurisation des données. Néanmoins, un accompagnement des EPCI pourrait avoir lieu en matière de méthodologie, ce qui pourrait permettre d'observer l'évolution de la situation dans les années à venir. La Fédération nationale des agences d'urbanisme pourrait notamment donner des indications utiles quant au suivi de la mise en œuvre du ZAN.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous avons donc ouvert quelques pistes de réflexion et vous avons soumis certaines propositions. Je vous remercie pour ces échanges et votre présentation. Nous suivrons les résultats des études à venir.

**Mme Bérengère Mesqui.** – L'étude sur les consommations réelles sera terminée fin 2023 et l'enquête Trélo en 2024.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Je vous remercie 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.*

### **Audition de M. Simon Huffeteau, coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Simon Huffeteau, coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments.

Vous exercez ces fonctions depuis juin 2022 et pour une durée de trois ans. Vous êtes polytechnicien et ingénieur des ponts. Vous exerciez précédemment des responsabilités au sein de l'entreprise Dassault Systèmes.

Votre audition a lieu après celle des représentants de l'ONRE et doit nous permettre de mieux appréhender le pilotage de cette politique publique.

Julien Denormandie et Emmanuelle Wargon ont été à l'origine de la création de cette mission de coordination, ayant pris conscience que les grandes administrations ne se coordonnaient pas d'elles-mêmes et que la plupart des décisions remontaient pour être soumises à l'arbitrage de leurs deux cabinets. C'est ce qu'Emmanuelle Wargon a indiqué à notre commission lors de son audition.

La commission a souhaité vous entendre pour mieux comprendre la gouvernance présidant à cette politique publique. Cela sera d'autant plus utile qu'en juillet 2022, soit un mois après votre prise de fonction, la Cour des comptes a émis un certain nombre de critiques et a demandé, dans son référé sur la rénovation énergétique des bâtiments, que ce pilotage soit renforcé.

La Cour notait notamment : « Dotée de faibles moyens, cette mission de coordination n'est pas équipée pour assumer le pilotage national de la politique de rénovation énergétique et en particulier le suivi des actions en lien avec les collectivités locales. » En outre, elle recommandait l'adoption d'outils pour évaluer l'efficacité des aides publiques attribuées. Cependant, le maintien d'une logique d'aide par geste est-il compatible économiquement et administrativement avec la systématisation d'une évaluation avant et après les travaux de rénovation ? Est-ce tout simplement possible alors que la fiabilité des DPE reste questionnée ?

Enfin, la Cour demandait le renforcement de l'accompagnement des ménages. La commission souhaiterait donc que vous fassiez un point d'étape sur le déploiement du réseau France Rénov', dont vous êtes maître d'ouvrage délégué.

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'une vingtaine de minutes, j'indique que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Simon Huffeteau prête serment.*

**M. Simon Huffeteau, coordinateur interministériel du plan de rénovation énergétique des bâtiments.** – Je commencerai par des rappels d'ordre général au sujet de la rénovation énergétique des bâtiments avant d'évoquer la structuration et le rôle de la mission. Enfin, je partagerai quelques éléments afin de dresser un état des lieux.

Avant de commencer, je souhaiterais rappeler que j'ai été nommé le 15 juin dernier et que je n'ai pas connaissance de l'intégralité de l'historique de la politique publique ni de celui de la coordination ministérielle. Je vous éclairerai du mieux que je le pourrai, au regard de mes connaissances et des recherches que j'ai effectuées.

En premier lieu, je souhaiterais revenir sur le parc des bâtiments, qui comprend un parc résidentiel et un parc de secteur tertiaire, chacun étant décomposé entre public et privé. Ainsi, le résidentiel compte un parc social, mais aussi un parc de résidences privées et, de la même manière, il existe un tertiaire public – relevant notamment de l'État et des collectivités – mais aussi un tertiaire privé.

S'il existe des segments spécifiques, leur objectif reste commun. Cet objectif est connu et a été formulé dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) : assurer une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 49 % en 2030 par rapport à 2015 et une réduction de 23 % de la consommation d'énergie finale sur la même période. Ces objectifs représentent des efforts importants, mais ne constituent que des étapes vers la neutralité carbone, prévue à l'horizon 2050.

Lorsque l'on considère ces objectifs en même temps que le nombre de logements – environ 30 millions – et de mètres carrés – 1 milliard dans le secteur tertiaire –, on fait le constat que chaque progrès compte, qu'il faut agir vite et même accélérer. Toutefois, il faut garder en tête que la rénovation reste un sujet très complexe. Pour le logement, on touche à l'espace de vie des ménages et en ce qui concerne les entreprises, elles peuvent avoir d'autres priorités, économiques notamment. Par ailleurs, le bâtiment constitue un objet complexe. Structurellement, l'acte de rénovation découle donc de décisions complexes et demeure un acte compliqué. Cette réalité explique aussi le besoin d'une action publique s'appuyant à la fois sur des dispositifs incitatifs et sur des outils réglementaires – obligations et interdictions.

À ce titre, la politique publique choisit des approches différentes selon les segments. Pour le secteur tertiaire, l'approche est davantage basée sur des obligations réglementaires quand, du côté du logement privé, un ensemble d'incitations est déployé, en plus des obligations.

Je souhaite souligner que la coordination gouvernementale a vocation à porter un regard d'ensemble sur cette politique publique. Cependant, je ne peux pas être derrière chaque action et l'essentiel de mon rôle consiste à m'assurer que l'objectif que je



mentionnais, en matière de réduction des GES et de consommation énergétique, reste l'objectif principal poursuivi dans chacun des segments.

Quand on mentionne les objectifs, on se dit que la tâche est urgente. Mais quand on mentionne les échéances, on se dit aussi qu'il s'agit de mener une politique publique de long terme et qu'il faut que les dispositifs mis en place soient suffisamment puissants pour avoir des effets de long terme.

J'en viens à la coordination gouvernementale. La personne qui m'a précédé a été nommée par une lettre de mission cosignée par Emmanuelle Wargon et Julien Denormandie le 1<sup>er</sup> octobre 2019. Je n'étais pas présent lors de cette création et me base donc sur le contenu de cette lettre. En termes de contexte, les résultats en matière de rénovation énergétique étaient alors jugés comme n'étant « pas à la hauteur ». Il était également fait mention d'une demande d'accélération de la rénovation énergétique provenant des citoyens eux-mêmes et les remontées du grand débat national étaient notamment évoquées. Le contexte de 2019 était bien différent de celui d'aujourd'hui.

En ce qui concerne son rôle, la mission est chargée de mobiliser les acteurs publics dans un cadre mieux coordonné. Les lettres identifient explicitement l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et les filières du bâtiment et de l'énergie. Par ailleurs, l'objectif mentionné est clair et explicite : il faut permettre une accélération significative du rythme des rénovations. Voilà le mandat confié à la mission de coordination. Il s'agit de piloter et de suivre la politique publique, de mettre en place une organisation de manière à produire des résultats de court et moyen termes en matière de rénovation énergétique.

Toutefois, il est bien précisé que ces activités ont vocation à être exécutées sans se substituer à l'action des administrations centrales. À ce titre, la mission de coordination n'est pas une délégation interministérielle et ne s'ajoute pas aux administrations travaillant à la rénovation. Elle constitue un complément et vise à assurer un collectif de travail au sein de l'administration centrale.

Une seconde lettre de mission a été signée le 26 avril 2021 et décrit de manière plus précise les objectifs des mois qui suivent.

Aujourd'hui, la coordination gouvernementale pour le plan de rénovation énergétique des bâtiments est une direction de projet de l'administration centrale. Elle est doublement rattachée à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). De façon concrète, je rapporte à la directrice générale de la DGALN et suis rattaché d'un point de vue opérationnel au directeur général de la DGEC. Ce rattachement formel s'est fait à l'occasion de la réorganisation de la DGALN et notre mission figure bien dans l'organigramme de cette direction. Cela a été clarifié début 2022.

Nous nous inscrivons dans une démarche de collectif de travail et il ne s'agit pas d'ajouter une couche d'administration ni de faire travailler les administrations contributrices. Nous sommes dans une logique d'animation et faisons partie du collectif DGALN et DGEC qui, au sein de l'administration centrale, élabore et met en œuvre la politique publique en matière de rénovation énergétique. Nous sommes au carrefour des mondes de l'énergie et de l'habitat, et l'un de nos objectifs consiste à nous assurer que le monde énergie est bien aligné

avec celui de l'habitat et que les décisions prises de part et d'autre sont pleinement cohérentes.

Outre l'effectif de mon équipe, il faut compter les dizaines de personnes travaillant à la rénovation énergétique des bâtiments au sein de la DGALN-DHUP – la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages – et de la DGEC - service climat et efficacité énergétique. Il faut aussi ajouter les dizaines de personnes œuvrant à ces sujets au sein de l'Anah et de l'Ademe, avec lesquelles nous sommes également en relation.

Mme Wargon souhaitait qu'une structure soit consacrée au pilotage de la politique de rénovation énergétique. Tel est bien le mandat de mon équipe !

Nous avons un rôle transversal. Notre mission est organisée en fonction des types d'usagers, et non par types d'outils ou d'aspects de la réglementation, comme le sont classiquement les directions d'administration centrale. Outre mon poste, la mission en compte six : un sur le parcours des usagers au sein du service public ; un sur la rénovation du parc locatif privé et des copropriétés ; un sur l'offre de travaux et la lutte contre la fraude ; et trois sur les bâtiments tertiaires, dont deux sont des créations récentes à la suite du lancement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires dit « Fonds vert ». Cet effectif est à comparer avec celui des différentes sous-directions avec lesquelles nous travaillons au quotidien. Nous n'avons évidemment pas la capacité de piloter intégralement la politique publique de rénovation énergétique : notre rôle est de nous inscrire dans un collectif et de l'animer pour atteindre les objectifs assignés.

Depuis la création de la mission en 2020, la politique publique de rénovation énergétique a évolué.

La création de MaPrimeRénov', en lien avec les certificats d'économies d'énergie (C2E), a permis de massifier les gestes de rénovation. En 2019, l'objectif était d'accélérer le rythme des rénovations énergétiques. La politique publique de rénovation énergétique a été érigée en chantier prioritaire du Gouvernement. Le nombre de gestes de rénovation fait partie des indicateurs de suivi. C'est sur cette base que nous sommes évalués.

La loi « Climat et résilience » a instauré de nouvelles obligations.

La création de la bannière unique France Rénov' renforce le service public. Il s'agit de garantir aux ménages une information et un conseil neutres et indépendants. Cette politique publique se fait évidemment en lien avec les collectivités territoriales.

La création du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) vise à renforcer la coordination, dans une logique de planification de long terme. L'apparition de ce nouvel acteur change la donne même si, comme elle est récente, nous n'en avons pas encore perçu toutes les conséquences sur le plan opérationnel.

Les dossiers sur lesquels nous intervenons sont nombreux.

Je citerai tout d'abord la mobilisation de la filière afin de respecter les obligations définies par la loi « Climat et résilience » concernant le parc immobilier privé. Un groupe de travail destiné à élaborer une feuille de route sur la rénovation du parc locatif privé est en cours de constitution, sous la présidence de M. Olivier Klein, pour mobiliser la filière et définir les mesures à prendre afin que les interdictions de mise en location puissent être effectives. Il revient à mon équipe de définir les indicateurs de suivi.

Nous sommes associés au dispositif Mon Accompagnateur Rénov', qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, assorti de dispositifs transitoires qui seront valables en 2023 et 2024.

Nous sommes aussi impliqués dans la lutte contre la fraude et l'éco-délinquance ; nous animons un groupe de travail interministériel sur ce sujet.

Enfin, il nous revient de rédiger le chapitre relatif à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités dans le cadre de la mise en place du Fonds vert.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – En ce qui concerne la rénovation énergétique, les anciens ministres du logement que nous avons auditionnés ont tous mis l'accent sur la simplicité d'accès au dispositif, sur la nécessité d'un accompagnement. Ils plaident pour des politiques publiques visibles et pérennes.

La mise en place de France Rénov' est présentée comme une simplification. Pourriez-vous faire le point sur son déploiement ? Quel est le rôle de Mon Accompagnateur Rénov' ? Quels sont les liens avec les collectivités ? Certaines avaient déjà mis en place des plateformes de rénovation. Elles ont l'impression que l'on modifie à nouveau le dispositif, avec de nouveaux mécanismes d'aides et de subventions. Le nouveau service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) manque encore de visibilité. Comment pourrait-on simplifier ?

Quel est le rôle de votre mission en matière de pilotage du label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE) ? De même, votre mission est-elle compétente pour coordonner un nouvel ajustement technique du diagnostic de performance énergétique (DPE) ?

**M. Simon Huffeteau.** – Pour répondre à vos questions, je commencerai par vous expliquer comment nous travaillons. La mission est à la jonction entre la DGALN et la DGEC. Nous intervenons de trois manières. Nous pouvons piloter des projets qui ne sont pas portés par une autre organisation : c'est le cas par exemple du reporting sur les politiques prioritaires du Gouvernement, de la rédaction du chapitre consacré à la rénovation énergétique dans le cadre du Fonds vert, ou encore du déploiement de France Rénov'. Notre mission peut aussi jouer le rôle d'animateur d'équipe, comme nous le faisons pour définir la feuille de route destinée à garantir l'adaptation du parc locatif privé aux nouvelles normes ou encore dans le cadre du groupe de travail de lutte contre la fraude, qui réunit plusieurs administrations. Enfin, nous pouvons intervenir en appui : dans ce cas, nous exprimons la voix de l'utilisateur auprès des autres directions de l'administration centrale.

La décision de créer le réseau France Rénov', sous l'égide de l'Anah, a été prise en 2021. Le déploiement opérationnel du réseau et du service public multicanal a commencé en 2022 : site internet, numéro de téléphone national unique, guichets, *etc.* Force est de constater que, sous cette bannière, le nombre de conseillers est passé d'un millier à plus de 2 500, répartis dans 550 espaces-conseils France Rénov', grâce notamment aux collectivités territoriales. Il ne s'agit pas de dire que rien n'existait auparavant, différentes initiatives avaient été prises et des dispositifs fonctionnaient, mais l'esprit du nouveau mécanisme est de créer un dispositif unique, sous une bannière nationale, afin d'inciter les Français à engager des travaux de rénovation énergétique tout en leur donnant un point d'accès simple au parcours de rénovation.

L'accompagnement existait déjà avant, notamment dans l'aide à la pierre de l'Anah. L'objet du service Mon Accompagnateur Rénov' n'est pas de reprendre sous un autre nom ce qui existait déjà, mais de multiplier les opérations de rénovation. Les collectivités territoriales peuvent devenir des accompagnateurs Rénov'. Il leur suffit de demander un agrément. Il en va de même pour les opérateurs privés. L'objectif est non pas d'empêcher les collectivités territoriales d'intervenir, mais plutôt d'augmenter la capacité globale d'accompagnement. Le choix a été fait de s'appuyer à la fois sur des acteurs associatifs, publics, comme les collectivités, et des acteurs privés. Cette articulation entre différents acteurs crée des difficultés opérationnelles, car la mise en œuvre de l'agrément suppose des textes réglementaires complexes. C'est ce qui explique la phase d'adaptation actuelle.

La simplification de l'accès pour les ménages au service public de la rénovation de l'habitat risque de se traduire, de manière passagère, par un accroissement de la complexité opérationnelle pour les collectivités et pour les acteurs du service public. Cette phase transitoire est inévitable si l'on veut créer un parcours simple et accessible. L'objectif est d'instaurer un service public de la rénovation de l'habitat, qui ne soit pas centré sur la rénovation énergétique, mais qui réponde à toutes les problématiques de l'habitat. Là encore, certaines collectivités avaient déjà créé des maisons de l'habitat. Nous voulons étendre et généraliser ces dispositifs à l'échelle nationale, tout en tenant compte des spécificités locales. Cela ne peut pas se faire sans le concours des collectivités. Dans tous les cas, une phase de transition est nécessaire pour réunir tous les acteurs sous le label France Rénov' afin, *in fine*, que le parcours des ménages soit plus simple.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Combien de temps cela prendra-t-il ?

**M. Simon Huffeteau.** – Le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' entre en vigueur progressivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier. Les conventions de financement du service public de la performance énergétique de l'habitat par le programme Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare) prennent fin le 31 décembre 2023. Nous devons donc avoir des discussions sur la suite. Il est évident que le service public continuera. Reste à définir le schéma cible, la date de sa mise en œuvre. Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le financement est garanti, même si les modalités restent en discussion ; le schéma cible et sa date d'entrée en vigueur dépendront des discussions avec les collectivités. La réglementation comporte déjà certains jalons, comme la jonction entre Mon Accompagnateur Rénov' et les opérations programmées de rénovation de l'habitat à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024. D'autres jalons pourront faire l'objet d'une discussion avec les collectivités territoriales.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Des discussions ont donc lieu avec les collectivités sur la mise en œuvre de cette procédure ?

**M. Simon Huffeteau.** – Les collectivités attendent de connaître les modalités de financement du SPPEH à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024. C'est normal, nous y travaillons d'arrache-pied. Il y aura un financement. Nous essaierons de faire en sorte que le nouveau mécanisme soit le moins disruptif possible, mais nous voulons aussi discuter du schéma cible.

Le label RGE est piloté par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Mon équipe a un rôle d'appui, c'est-à-dire que nous exprimons la voix de l'utilisateur dans les travaux de l'administration. Nous sommes principalement dans une démarche de veille et de suivi du dispositif. Nous intervenons dans les réflexions internes concernant l'évolution du dispositif, la formation, l'augmentation du nombre

d'entreprises RGE – qui stagne –, l'attractivité de la filière, *etc.* Nous avons ainsi contribué à une campagne de communication en 2022 visant à renforcer l'attractivité de la filière.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – La mise en place du label RGE vous semble-t-elle positive ? D'autres pays n'ont pas de label, mais préfèrent un contrôle *a posteriori* sur le résultat des travaux.

**M. Simon Huffeteau.** – Nous avons bien connaissance des dispositifs alternatifs que vous évoquez, et qui existent d'ailleurs en France dans d'autres domaines : je pense par exemple aux contrôles *a posteriori* sur les installations de gaz ou d'électricité. À ce stade, il n'y a pas de remise en cause du dispositif ; l'objet de nos réflexions est plutôt de l'améliorer.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Les entreprises se plaignent de la complexité des démarches.

**M. Simon Huffeteau.** – En effet, mais les fédérations professionnelles peuvent aussi jouer un rôle moteur dans ce label. La DHUP est à l'écoute des remontées de la filière. On entend les appels en faveur de plus de simplification, mais il n'a pas été possible de donner suite à certaines demandes, notamment sur la fusion des contrôles liés au RGE, aux C2E ou à MaPrimeRénov' : chaque contrôle a, en effet, un objet spécifique ; on ne contrôle pas les mêmes personnes ni les mêmes points.

Sur le DPE, nous intervenons là encore en appui de la DHUP, qui est chargée de définir les textes réglementaires. Je précise d'ailleurs que nous n'avons pas de compétence réglementaire ni budgétaire, nous nous appuyons sur la DGALN ou la DGEC.

Le choix a été fait en 2021 de faire reposer le DPE sur les caractéristiques physiques du logement. Une méthode a été définie pour obtenir une description aussi fiable que possible. Les diagnostiqueurs doivent justifier les données qu'ils renseignent. Le temps n'est plus, comme cela pouvait encore arriver il y a deux ans, aux DPE vierges ou sur facture. L'essentiel de nos efforts consiste aujourd'hui à fiabiliser les diagnostics, homogénéiser la méthode, en approfondissant la logique de justification des données inscrites. Je vous invite à interroger la DHUP pour en savoir plus sur les réflexions en cours mais, à ma connaissance, la méthodologie consistant à se baser sur les caractéristiques physiques du logement n'est pas remise en cause.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – La mission intervient-elle dans la possible extension des interdictions de location des passoires thermiques aux meublés de tourisme ?

**M. Simon Huffeteau.** – Le cabinet du ministre de la ville et du logement étudie la possibilité d'étendre l'interdiction de louer aux meublés touristiques ; des réflexions sont en cours, mais ma mission n'a pas été sollicitée.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Une telle interdiction vous semble possible ?

**M. Simon Huffeteau.** – Compte tenu de la complexité juridique du sujet, il devrait être confié à la DHUP. De notre côté, nous serons mobilisés sur un sujet connexe : comment éviter les effets d'éviction et la raréfaction de l'offre locative privée ? Nous travaillons ainsi à la feuille de route relative à la rénovation énergétique du parc locatif privé. Il s'agit de définir des indicateurs permettant de suivre l'effet des mesures d'interdiction de

mise en location. Nous devons apprendre à analyser les données – le risque étant de les surinterpréter –, car elles peuvent participer d'un mouvement plus général. Nous allons travailler avec les professionnels ou les associations de locataires pour voir comment nous pouvons, collectivement, éviter une réduction du parc locatif privé.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Quel est le rôle de votre mission dans la lutte contre la fraude ?

**M. Simon Huffeteau.** – Lors de l'opération proposant des offres d'isolation à 1 euro, de nombreuses situations frauduleuses ont été signalées, et notre mission de coordination s'est vu confier un rôle d'animation d'un groupe de travail de lutte contre la fraude à la rénovation énergétique. Nous n'avons pas le pouvoir de sanction ni celui d'élaborer une politique de contrôles, mais nous mettons en relation les services de l'État qui ont ces prérogatives.

Ce groupe de travail se réunit toutes les semaines ; il rassemble la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la DGALN, l'Anah, l'Ademe, le pôle national des C2E de la DGEC, le service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale, et le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (Sirasco) de la police nationale.

Nous nous concentrons sur des chantiers structurels : si nous pouvons ponctuellement échanger des informations opérationnelles sur des fraudes en cours, lorsque la réglementation nous le permet, l'essentiel de nos travaux consiste à élaborer des messages de prévention auprès du grand public, rédiger des conventions de partage d'informations entre services pour faciliter la transmission des données en cas d'identification d'une fraude, définir des outils pour permettre aux ménages de signaler des fraudes, *etc.* Nous avons donc une mission d'études sur des chantiers structurels ; nous n'avons pas d'autre mandat, même si nous sommes bien placés pour faire des propositions, ce que nous faisons à destination des cabinets ministériels.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Quand ce groupe de travail a-t-il été mis en place ?

**M. Simon Huffeteau.** – Il a été créé en 2019.

**Mme Sabine Drexler.** – La Cour des comptes a déploré l'absence d'une doctrine claire pour articuler protection du patrimoine et transition écologique. Ma question portera sur le patrimoine non protégé, non les monuments historiques ou le patrimoine protégé dans les documents d'urbanisme, mais bien les maisons traditionnelles de nos villages. Les préconisations des DPE ne tiennent pas compte des spécificités de ce type de bâti. Existe-t-il un travail conjoint entre les ministères de la transition écologique, de la culture et de l'agriculture à ce sujet ?

**M. Simon Huffeteau.** – Lorsqu'un ménage demande la réalisation d'un DPE, des préconisations standards peuvent être proposées par le diagnostiqueur. Mais les préconisations de travaux relèvent plutôt de l'audit qui a vocation à formuler des propositions plus précises, en donnant des indications plus complètes aux propriétaires.

Il existe un groupe de travail entre les ministères de la culture et de la transition écologique : il travaille non pas sur le DPE, mais sur les typologies de préconisations.

Par ailleurs, des bonnes pratiques ont déjà été formulées. C'est le rôle du centre de ressources pour la réhabilitation responsable du bâti ancien (Creba) au sein du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), de les diffuser. Elles concernent le patrimoine non protégé, les corps de ferme, les logis ruraux non classés, *etc.* Je ne crois pas que le Creba préconise en priorité l'isolation thermique par l'extérieur dans ces cas. Un effort est à faire pour diffuser ces bonnes pratiques et éviter les préconisations qui vont à l'encontre du bon sens dans nos villages.

**M. Franck Montaugé.** – Cela concerne aussi le patrimoine urbain.

**M. Simon Huffeteau.** – Absolument.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Parfois, des personnes se trompent en toute bonne foi en remplissant leur dossier MaPrimeRénov'. Il semble difficile de corriger ses erreurs par la suite et de faire valoir son droit à l'erreur. Avez-vous des éléments à ce sujet ?

Enfin, observe-t-on un renchérissement du coût des travaux, des effets d'aubaine en raison de l'existence d'aides publiques ?

**M. Simon Huffeteau.** – Sur les dossiers mal renseignés, sur le droit à l'erreur et sur le cas des personnes qui ne sont pas parvenues à aller au bout des démarches, il convient de mettre en rapport le nombre de dossiers engagés – c'est-à-dire les dossiers ayant atteint la fin de la première phase du processus, l'obtention d'un accord de principe pour l'obtention de l'aide MaPrimeRénov' –, qui est très élevé puisqu'il atteint 650 000 en 2021 et plus de 600 000 en 2022, avec les quelques centaines de dossiers qui se sont trouvés dans une impasse. Sur ce sujet, je vous engage à solliciter l'Anah mais, de notre côté, nous suivons précisément et régulièrement le traitement des dossiers en difficulté – l'Anah va jusqu'à appeler des ménages pour les aider à achever la rédaction de leur dossier – et, sans entrer dans le détail, même si certains dossiers ne peuvent être clos pour diverses raisons, les cas concernés représentent un volume limité.

Par ailleurs, dans un objectif de massification, on a choisi de recourir à une plateforme nationale. L'Anah travaille à une convention avec France Services pour accompagner individuellement les ménages souffrant d'illectronisme et les aider à aller au terme de leur dossier mais, en pratique, c'est déjà fait par certains des guichets de service public que j'évoquais. Donc, il existe déjà des actions ; il y a sans doute des efforts à faire pour aller plus loin, mais beaucoup a été fait sur ce sujet, qui reste un point d'attention à nos yeux.

Sur le lien entre les aides et le coût des travaux, je n'ai pas la liste complète des dossiers, mais la DGEC et la DGALN suivent, avec mon équipe, sur un document A3 de 90 lignes, les actions des opérateurs de l'État sur la rénovation énergétique. Chaque ligne d'indicateur recèle des heures de travail. L'un des indicateurs suivis rapporte le montant des aides de MaPrimeRénov' au coût des travaux, récupéré par l'Anah. On a donc la possibilité de vérifier si le montant de l'aide est approprié au montant moyen des travaux et d'ajuster les dispositifs pour éviter ou minimiser les effets d'aubaine. L'objectif est de les identifier le plus tôt possible pour corriger les dispositifs mais aussi, réciproquement, de proposer des ajustements à la hausse en cas d'inflation. On a ainsi rehaussé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023,

des plafonds de MaPrimeRénov' Sérénité, afin que l'aide soit corrélée à l'augmentation du coût des travaux et que les propriétaires soient sensibilisés à la nécessité d'engager ces travaux plutôt que des gestes unitaires.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Travaillez-vous sur la question des copropriétés ?

**M. Simon Huffeteau.** – Nous n'avons pas encore commencé, mais nous allons le faire. Notre objectif en la matière est analogue à celui que nous avons pour les propriétaires bailleurs et les transformations du parc locatif privé : mobiliser les professionnels, notamment les syndics, pour aider les copropriétaires à s'engager dans la rénovation énergétique. Aujourd'hui, cette mission est essentiellement prise en charge par la DHUP et par l'Anah, dont c'est le cœur de métier. J'appréhenderai pour ma part cette thématique sous l'angle de la rénovation énergétique.

**M. Franck Montaugé.** – Selon vous, la notation d'un DPE peut-elle se dégrader dans le temps ?

**M. Simon Huffeteau.** – Du fait de la dégradation du bâti ou de l'évolution des objectifs de politique publique ?

**M. Franck Montaugé.** – Du fait de la qualité des matériaux, des processus, du vieillissement du bâti.

**M. Simon Huffeteau.** – D'abord, nous souhaitons que les notes moyennes des DPE s'améliorent, puisque l'objectif est de rénover.

Ensuite, le DPE est une note conventionnelle : la note est déterminée par convention, à partir de ce que le diagnostiqueur a observé et renseigné. S'il sait qu'il y a telle épaisseur de laine de verre dans un mur en 2023 et qu'elle est toujours là en 2030, la note du DPE ne peut changer.

En réalité, l'analyse est d'ordre physique. Le DPE est une description conventionnelle du logement, c'est un proxy de la réalité physique de la consommation d'énergie. Si votre question est : « la performance énergétique des bâtiments dans le temps va-t-elle se dégrader ? », je ne suis pas expert, mais je dirais : « très probablement. » Si l'isolation des combles, par exemple, est soumise à une certaine humidité, son niveau réel de performance va baisser. On craignait naguère le tassement de certains isolants, conduisant à ce que l'enveloppe du bâtiment ne soit pas hermétiquement fermée, ce qui pouvait entraîner des fuites d'air ou une diminution de l'isolation ; c'est moins le cas aujourd'hui, mais il peut y avoir un effet de vieillissement du bâti. C'est ce qui justifie la maintenance régulière des bâtis. Cela vaut bien évidemment pour les systèmes, de chauffage par exemple – on estime qu'une chaudière dure quinze ans –, mais aussi sur le bâti. Un bâtiment a une durée de vie très longue, certes, mais il n'est pas éternel.

**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.*



## **Audition de M. Nicolas Hulot, ancien ministre de la transition écologique et solidaire et de Mme Michèle Pappalardo, ancienne directrice de cabinet**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons les travaux de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique avec l'audition de M. Nicolas Hulot, ancien ministre de la transition écologique et solidaire. Votre audition s'inscrit dans la série d'auditions d'anciens ministres par laquelle nous avons débuté nos travaux et qui s'achèvera la semaine prochaine avec celle de Julien Denormandie. En effet, il nous semble à la fois utile de bénéficier de vos retours d'expérience et il est de la responsabilité des ministres de répondre de leur action devant le Parlement. C'est ce que vous faites aujourd'hui en répondant à la convocation de notre commission d'enquête.

Monsieur le ministre, vous avez été, de mai 2017 à septembre 2018, ministre d'État, en charge de la transition écologique et solidaire.

Vous êtes accompagné de Mme Michèle Pappalardo, qui était alors votre directrice de cabinet. Madame, je précise que vous avez également été, auparavant, présidente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Ademe, et commissaire général au développement durable, puis présidente de chambre et rapporteure générale du rapport public et des programmes à la Cour des comptes.

Monsieur le ministre, dès juillet 2017, vous avez présenté un « plan climat » ambitieux, suivi en avril 2018 d'un plan d'aide à la rénovation énergétique des bâtiments, dont l'objectif de 500 000 logements rénovés par an visait à massifier et à accélérer la dynamique des travaux, en mobilisant 14 milliards d'euros sur cinq ans.

Qu'est devenu le plan de rénovation que vous aviez lancé ? A-t-il été victime de votre départ et de l'obligation pour un ministre de faire des annonces plutôt que d'appliquer les décisions de son prédécesseur ?

Avec le recul qui est le vôtre aujourd'hui, quel bilan tirez-vous de cette expérience gouvernementale ? Lors de votre départ du Gouvernement, vous aviez dénoncé la présence excessive des lobbies dans la décision publique. Était-ce le cas en matière de rénovation énergétique ? Avez-vous identifié d'autres difficultés qui vous auraient empêché d'aller aussi loin et aussi vite que vous le souhaitiez ?

Vous n'exerciez pas la tutelle du ministère du logement. Était-ce un handicap pour mener la politique que vous souhaitiez ?

Aujourd'hui, le bâtiment demeure un secteur particulièrement énergivore et émetteur de gaz à effet de serre. Les objectifs de rénovation énergétique que nous nous étions fixés, notamment la rénovation de 500 000 logements par an, ne sont pas atteints. Les résultats contrastent avec les ambitions assignées.

Il nous sera donc intéressant que vous puissiez, avec votre expérience, nous partager votre jugement de la politique menée depuis votre départ du Gouvernement. La rénovation énergétique bute-t-elle sur des questions de financement, de réglementation, de méthode, d'inconstance ou sur une prise de conscience insuffisante des enjeux ?

Avant de vous laisser la parole pour un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc tous les deux à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Hulot et Mme Michèle Pappalardo prêtent serment.*

**M. Nicolas Hulot, ancien ministre de la transition écologique et solidaire.** – Merci pour cette invitation. Une remarque pour commencer : ayant pris de la distance avec ce sujet complexe, il est possible que je manque de précision sur certaines données ou dates, je vous prie d'en tenir compte et je me réjouis que Mme Pappalardo m'accompagne, pour compléter et corriger mon propos quand il y a lieu.

Plutôt qu'un bilan de mon passage au gouvernement, qui serait très vite fait étant donné sa brièveté, je vous proposerai un enseignement. J'ai gardé de ce passage une réflexion, qui me semble s'appliquer à toutes les politiques publiques qui achoppent et à l'échec desquelles on cherche un coupable, alors que les raisons de l'échec sont bien plus complexes. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'écologie, où les objectifs se combinent, où l'on prend des engagements, avec des objectifs fixés dans la loi, puis des plans d'action ; prenez le cas des pesticides : on s'engage à en diminuer la consommation dans un calendrier, mais arrivé au délai fixé, on constate que cette consommation, loin de diminuer, a augmenté - que s'est-il passé entre temps ? Il faut examiner précisément les choses, nos concitoyens s'interrogent. Alors il y a toutes les raisons que vous avez dites, la complexité des sujets, l'écart entre le déclaratif et les moyens effectivement engagés, mais ce qui m'a frappé surtout, et c'est l'enseignement que je crois pouvoir en tirer, c'est le manque de méthode et de stratégie, pour agir sur le temps long. Car à cette échelle, nous parlons de mutations profondes de notre société, vous le savez bien comme parlementaires. Dans ces changements, la rénovation thermique est la clé de voûte de la transition énergétique, après une période longue pendant laquelle la préoccupation était l'accès à l'électricité pour le plus grand nombre, alors que nous n'avions pas idée de la crise climatique et que nous avions l'illusion que l'énergie serait à bon marché pour toujours, ou presque. Les initiatives n'ont pas manqué depuis vingt ans, entre le Grenelle de l'environnement, la loi de transition énergétique, le plan climat, la stratégie bas-carbone, et bien d'autres lois encore ; je ne crois pas que leur raison d'être ait été de tromper nos concitoyens, de jouer les apparences, même si chaque ministre aimerait avoir sa loi à soi, sa solution pour « éradiquer » les problèmes – ce terme me vient à propos, encore un mot plus gros que le ventre...

Dans le fond, il me semble que la transition énergétique, qui s'impose désormais clairement avec la raréfaction de l'énergie et la gravité de la crise climatique, demande qu'on mette en œuvre quatre principes dans l'action publique. D'abord, la prévisibilité, c'est-à-dire le fait de fixer des objectifs clairs, en fonction d'impératifs scientifiques et sociaux ; c'est ce que nous avons fait par exemple lors de la Cop 21 – et il faut aussi tenir compte de la difficulté de ces politiques. Deuxième principe, la progressivité : il est très important de ne

laisser personne sur le carreau. C'est bien pourquoi j'ai voulu accoler l'adjectif « solidaire » à l'intitulé de mon ministère, nous avons besoin d'une transition écologique et solidaire. L'alignement du prix du diesel sur l'essence est justifié, mais on ne peut changer de pied, sur un sujet qui touche tant de ménages, sans accompagner le mouvement, il fallait de la progressivité, avec des moyens d'accompagnement spécifiques. Troisième principe, l'irréversibilité, cela vaut particulièrement pour la rénovation thermique : pour que tout le monde s'engage, s'il faut certainement des adaptations pour tenir compte des situations particulières, il faut aussi tenir le rythme de la transition, donc cranter l'objectif. Enfin, quatrième objectif, il faut de la visibilité et du suivi, pour savoir ce qu'on fait année après année. Le temps long est un intrus dans notre vie démocratique, il nous faut de l'évaluation active pour adapter les moyens mis en œuvre ; j'ai trop vu de promesses énoncées avec sincérité, alors même qu'on savait que les moyens de la mise en œuvre ne suivraient pas, il faut hiérarchiser les priorités. Un exemple récent : le Gouvernement consacre 45 milliards d'euros au bouclier tarifaire pour l'électricité, c'est 18 fois plus que pour la rénovation énergétique du bâti.

Votre sujet est central, la rénovation énergétique est la clé de voûte de la transition écologique, car toute politique énergétique est conditionnée par la sobriété et l'efficacité énergétiques. Cela vaut quel que soit le mix énergétique, l'efficacité énergétique, qui est d'ailleurs un objectif fixé par la loi, est prioritaire. On découvre bien tard notre précarité énergétique, le mouvement s'aggrave et le bâtiment occupe une place centrale, représentant 44 % de notre consommation d'énergie primaire et 27 % de nos émissions de gaz à effet de serre. Enfin, il faut prendre en compte l'enjeu économique, l'énergie compte éminemment dans notre balance commerciale, nous dépendons du gaz russe, de l'uranium, de ressources venues de loin et les métiers de l'énergie représentent des emplois nombreux qui ne sont pas délocalisables.

Un mot sur les lobbies : la rénovation énergétique n'est pas un sujet où j'ai souffert des assauts de lobbies. Je dirai plutôt que, pendant longtemps, le métier d'EDF a surtout consisté à vendre de l'énergie et que l'efficacité énergétique n'était pas dans ses priorités.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Mme Pappalardo, avez-vous un propos liminaire ?

**Michèle Pappalardo, ancienne directrice de cabinet.** – Non, je n'ai pas de déclaration liminaire et j'interviendrai en complément des réponses du ministre.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – La rénovation thermique fait consensus, politiquement et, d'après ce que l'on nous dit, la question des lobbies n'est pas prégnante sur le sujet : il devrait donc être plus simple d'aboutir, mais ce n'est pas le cas. Des objectifs très ambitieux sont posés, vous aviez regretté il y a plus de dix ans, comme président d'une ONG, qu'on n'aille pas plus loin – cependant nous sommes encore loin d'atteindre les objectifs qu'on avait alors fixés : que pensez-vous du fait de poser des objectifs toujours plus importants, qu'on n'atteint pourtant pas ?

Devant notre commission d'enquête, Mme Ségolène Royal nous a dit qu'en 2018, tout ce qu'elle avait mis en place – en particulier les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) et le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) – avait été balayé par ses successeurs, donc vous en l'occurrence : pourquoi avoir changé les dispositifs qui avaient été mis en place sous le quinquennat précédent ?

Vous avez été ministre d'État mais sans tutelle sur le logement : était-ce un problème dans la conduite de votre action ? Quel a été le dialogue avec votre collègue du logement ?

En 2010, l'idée avait été émise de rendre obligatoire la rénovation énergétique des logements au moment de leur vente – cette idée n'a toujours pas été retenue, pourquoi est-ce si difficile, à votre avis ?

Enfin, s'agissant du budget, Emmanuelle Wargon nous a dit qu'il manquerait 1 milliard d'euros à la rénovation globale, qu'en pensez-vous ?

**M. Nicolas Hulot.** – Quand nous sommes arrivés au ministère, il y avait eu l'annonce du grand plan d'investissement, d'un montant de 57 milliards d'euros, dont 30 milliards pour notre ministère, sur lesquels 9 milliards étaient fléchés vers l'efficacité énergétique, en particulier pour accompagner les ménages modestes. C'est une somme, et je vous avoue qu'il m'est arrivé de me demander où était passé cet argent – je le dis sans esprit de soupçon, bien sûr. Et à chaque réunion interministérielle, il nous fallait batailler contre le fameux « rabout ». D'autant que, contrairement à ce que laisse penser Ségolène Royal, nous avions besoin de plus de fonds qu'elle n'en avait obtenus, pour mettre en place ce qu'elle avait engagé : ainsi, elle avait engagé 750 millions d'euros de l'État en direction des territoires à énergie positive pour la croissance verte, mais lorsque nous sommes arrivés, nous nous sommes aperçus qu'elle n'avait obtenu que 400 millions d'euros, et nous n'avons pas ménagé notre peine pour combler le déficit de 350 millions, et tenir ainsi les engagements pris avec les collectivités territoriales. Il y a eu ici ou là des projets qui ont été arrêtés, mais nous nous sommes attachés à tenir les engagements pris par l'État et nous nous sommes beaucoup investis à cette fin.

Sur le CITE, ensuite, les experts sont venus nous expliquer que ce crédit d'impôt était peu efficace, parce qu'il ne suffisait pas de changer ses portes et fenêtres pour être efficace sur le plan énergétique, qu'il fallait aussi isoler les combles ; comme d'autres, j'en ai été surpris, mais j'ai entendu ce qu'on me disait, et nous avons remplacé le crédit d'impôt par la prime forfaitaire MaPrimeRenov'. Ce à quoi je me suis attaché alors, c'est à faire que ce remplacement ne soit pas brutal, parce que la suppression qu'on m'avait proposée initialement m'était apparue trop rapide et qu'elle se traduisait par un sacré coup de rabout sur les dépenses de rénovation énergétique.

**Mme Michèle Pappalardo.** – Effectivement, le projet de suppression rabotait 700 à 800 millions d'euros, sur un CITE d'environ 1,8 milliard d'euros. Nous avons recherché à étaler dans le temps cette modification, pour atténuer les effets sur les filières professionnelles, mais nous voulions aussi que ces 700 à 800 millions d'euros puissent financer d'autres opérations de rénovation, ce qui n'était pas dans le projet initial. On voit que, par la suite, avec le mouvement des gilets jaunes et le plan de relance, nous sommes revenus aux 2 milliards d'euros initiaux, mais il a fallu des allers-retours, qui sont peu compréhensibles pour le public, même si, en l'occurrence, le changement se justifiait pour des raisons d'efficacité énergétique.

**M. Nicolas Hulot.** – Chacun sait ici que Bercy a sa logique propre, avec l'objectif de maîtriser les finances publiques : c'est ce qui a conduit le ministère des finances à passer d'une enveloppe de 1,8 milliard à 800 millions d'euros pour la rénovation énergétique. C'est ainsi que les choses se passent : on présente un plan ambitieux, bien ficelé – je le dis parce que c'est le résultat d'un travail collectif –, mais on réduit les moyens budgétaires, on réduit

les effectifs alors que les DPE demandent du personnel et qu'il faut de l'accompagnement. Je crois donc que le problème est moins le fait que chaque ministre chercherait à laisser sa marque, qu'une tendance à aller trop vite – et l'application de cet adage : le mieux est l'ennemi du bien. Passer d'un crédit d'impôt à une prime pour des travaux d'ensemble, c'était une bonne chose pour rehausser le niveau de la rénovation thermique, on ne peut plus se contenter d'aider à passer d'une catégorie énergétique E à D, il faut entrer dans des rénovations globales, en conditionnant l'aide publique au résultat une fois les travaux achevés. Et ce soutien doit aussi être la partie d'un ensemble bien plus large, il faut rénover les DPE, il faut parler des matériaux, en particulier le fait que les matériaux bio-sourcés soient insuffisamment développés, il faut parler des démarches trop complexes, il faut mieux former les professionnels, il faut aussi parvenir à créer un choc de la demande comme on l'a fait pour le solaire, donc débloquer des aides importantes pour donner un signal fort – or, la comparaison avec le bouclier tarifaire parle d'elle-même.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – *Quid* de l'absence de tutelle sur le ministère du logement : a-t-elle été un frein à votre action ?

**M. Nicolas Hulot.** – Après mon départ, le logement est revenu dans le périmètre de mon ministère. Dans le fond, si le regroupement est intéressant, les choses ne changent pas tant qu'il n'y a pas de feuille de route commune, tant que l'efficacité énergétique n'est pas un objectif commun. Dans la pratique, je m'entendais bien avec Jacques Mézard, avec Élisabeth Borne, mais cela n'a pas fait faire de progrès au ferroutage. Dans l'exercice de mes fonctions, j'ai demandé ce qu'un ministre pouvait décider seul : c'est bien peu ! Vous arrivez avec une vision, une ambition, puis il y a ce que vous pouvez faire effectivement. J'ai, par exemple, annoncé un « plan hydrogène » sur les crédits de mon propre ministère, mais j'ai aussitôt été démenti par une dépêche de Matignon, c'est ainsi que les choses se passent et c'est pourquoi il faut une planification pour coordonner tous les niveaux d'action gouvernementale, car la transition énergétique concerne tous les secteurs. La confrontation avec le ministère de l'agriculture a pu être caricaturale, alors qu'il y a des points de concordance et d'intérêt commun, et cet état des choses perdurera tant que les secteurs ministériels seront en confrontation, sans planification. L'organisation ministérielle change peu les choses : j'avais plaidé pour l'institution d'un poste de vice-premier ministre chargé de la transition écologique et solidaire, j'ai obtenu le titre de ministre d'État, cela a été un symbole beaucoup plus qu'un moyen d'action...

**Mme Michèle Pappalardo.** – Les choses se passaient bien avec le ministère du logement, même si l'introduction de normes supplémentaires augmente les prix, ce qu'on nous opposait régulièrement. Le fait qu'il y ait deux ministères a pu ralentir un peu l'action, mais sans complication insurmontable.

Pourquoi l'obligation de rénover pour la vente n'a-t-elle pas été retenue ? Cette piste a été examinée lors du Grenelle, avec l'idée de retenir une partie du prix de vente pour faire les travaux de rénovation, ce qui serait utile en particulier pour les copropriétés, où les ventes successives font qu'on ne dispose pas des moyens de rénover. Cette piste était donc intéressante, même si celle de la contrainte sur la location l'est également, je crois même que les deux sont complémentaires. Cependant, on avait imaginé des calendriers longs, pour que les travaux aient le temps de se faire, mais on décide finalement dans des calendriers bien plus raccourcis, ce qui complique encore les choses.

Nous nous étions demandé également s'il était bien légitime que les dispositifs d'aide soient identiques sur tout le territoire, alors que la valeur des biens, selon que le marché

soit tendu ou non, change considérablement les choses : les travaux valorisent les biens là où le marché est tendu, mais pas toujours lorsque la demande de logement est faible. Il n'y a pas de solution simple en la matière. Manque-t-il un milliard d'euros à la rénovation énergétique ? Cela dépend beaucoup des mesures que l'on choisit, de leur mise en place sur le territoire, de leur caractère plus ou moins social. Cependant, je crois qu'il ne faut pas changer trop souvent les règles ; on veut constamment améliorer les dispositifs, je le sais pour travailler sur ce sujet depuis des années, l'équilibre est difficile à trouver entre l'amélioration qu'on veut apporter, et l'avantage de la stabilité pour que les règles soient comprises, c'est une dimension du sujet.

Je signalerai aussi qu'on ne sait jamais bien de quel point on part, alors que c'est important de le savoir. Nous fixons des objectifs sans savoir précisément où l'on en est, c'est un problème. C'est pour avancer qu'a été installé l'Observatoire de la rénovation énergétique ; il fait un très bon travail, mais à partir de données qui ont nécessairement quelques années, les études qu'il publie actuellement se fondent sur des chiffres de 2020. Nous savons donc qu'il y a des progrès mais nous les mesurons mal, il y a toujours un décalage dans le temps, et nous mesurons mal aussi comment ces progrès sont vécus par les gens eux-mêmes.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – On n'arrive pas à lever la défiance de nos concitoyens à l'égard de ces politiques publiques, bon nombre renoncent à rénover ou bien s'en tiennent à une rénovation limitée.

**M. Nicolas Hulot.** – Oui, d'autant qu'on ne peut ignorer qu'il y a eu des malfaçons, que des artisans n'ont pas toujours été bien formés et que les changements de mesures n'ont pas facilité les choses... Et il est clair que la rénovation globale est facile pour certains bâtiments, mais pas pour tous.

Je signale aussi que, parmi les difficultés de mise en œuvre, il y a aussi l'application des lois : un tiers des décrets d'application de la loi « Climat et résilience » ne serait pas pris, c'est un problème.

Nous devons clarifier ce qu'est une rénovation énergétique performante pour protéger les consommateurs face à l'augmentation des prix de l'énergie, et pour faire face à la crise climatique. La rénovation énergétique est la priorité des priorités en matière de transition énergétique, alors qu'elle en a été le parent pauvre. Quelle que soit la stratégie du mix énergétique, il faut baisser la consommation ; c'est un peu l'angle mort. J'espère que vos travaux amélioreront les choses. Les gens y trouveront du pouvoir d'achat, en particulier pour l'alimentaire ; c'est très concret et important.

**M. Franck Montaugé.** – Vous dites qu'on manque de méthode et de stratégie opérationnelle, avez-vous recouru à un ou des cabinets de conseil pour vous aider sur cet aspect de la question ? Si oui, ce recours a-t-il fait faire des progrès, en particulier sur la rénovation énergétique ? Ou bien, comment avez-vous traité cet aspect stratégique en interne ? Ou peut-être n'en avez-vous établi les faiblesses qu'a posteriori...

**M. Nicolas Hulot.** – Non, aucun cabinet de conseil n'a été sollicité sur ce sujet. Le plan d'action pour la rénovation énergétique, que nous avons fait après de nombreuses consultations, préconisait un suivi de l'action par l'Ademe et par le ministère, mais nous n'avons pas eu le temps de mettre en place ce suivi. Quand le ministre passe, tout ne reste pas ; il n'y a pas de tuilage, c'est dommage pour l'action qui s'inscrit dans le temps long. En réalité, il faudrait être garants de l'application des lois – et nous sommes un peu hors la loi, à

ne pas appliquer entièrement les lois... Si l'on avait duré au Gouvernement, notre vigilance aurait-elle suffi ? Ce serait prétentieux de le dire. Je me souviens d'ajustements que nous avons dû faire, par exemple sur une aide à la voiture électrique, où nous avons dû en rabattre. À qui, finalement, confier le monitoring de la rénovation thermique, pour la rendre irréversible ? Je n'ai pas la réponse, alors que ce suivi est nécessaire, j'en suis convaincu. Pourquoi, par exemple sur les pesticides, avoir attendu l'échéance de l'objectif pour constater que la consommation avait augmenté, alors que l'objectif était de la diminuer ? Que s'est-il passé entre l'énoncé de l'objectif et l'échéance du calendrier ? Nous sommes dans du temps long, il faut évaluer les alternatives, les impasses – est-ce que cela a été fait ? Je n'en ai pas le sentiment. Il me semble qu'on se concentre sur l'énoncé des objectifs et qu'on s'en contente, on fait comme si les objectifs allaient s'auto-réaliser. J'ai le sentiment qu'on se débarrasse du problème en faisant un plan très élaboré, remarquable, très bien communiqué, puis qu'ensuite, on ne cherche pas assez à voir comment les choses se passent.

**Mme Michèle Pappalardo.** – Il y a quand même une continuité, on le voit avec l'action de l'Ademe, qui travaille dans le même sens depuis des années. Nous n'avons pas travaillé avec un cabinet de conseil sur le sujet de la rénovation énergétique. La stratégie a été d'en faire une priorité nationale qui s'est traduite par un plan d'action, dont certains éléments venaient du programme présidentiel – par exemple la transformation du crédit d'impôt en prime pour la rénovation. Les mesures ont changé, mais elles sont allées le plus souvent dans le même sens. On le voit aussi pour le décret tertiaire : les choses ont pris du retard, mais elles se sont faites progressivement – mais nous sommes alors dans des calendriers d'application trop courts, c'est un problème. Les certificats d'économie d'énergie, les DPE, la formation des professionnels, toutes ces mesures ont été lancées il y a près de deux décennies et elles sont encore au fondement de nos politiques actuelles, il y a une continuité.

Pourquoi, alors, est-ce si difficile d'aboutir ? D'abord parce que la rénovation énergétique des logements est très complexe, il faut que 20 millions de ménages rénovent leur logement, c'est énorme quand on sait ce qu'il en coûte d'efforts pour rénover chez soi, les gens le savent bien. Ce qui nous manque aussi, c'est de mesurer précisément les gains que l'on a faits. Si la consommation a tendance à diminuer alors que la population augmente, c'est bien que l'on est plus efficace. Ces gains d'efficacité énergétique ont-ils été faits au bon coût ? On ne le sait pas précisément, mais on peut tout de même se rassurer en disant qu'on fait quelque chose d'utile, qui va dans le bon sens.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je partage votre diagnostic sur la méthode. Ne pensez-vous pas qu'une loi de programmation pluriannuelle sur six ans serait un bon outil pour agir avec plus de continuité et avoir un impact sur le temps long ?

Ensuite, je ne comprends pas qu'en matière de rénovation énergétique, on ne commence pas par « le plus facile », c'est-à-dire les bâtiments publics – les écoles, les hôpitaux par exemple : l'État et les collectivités territoriales ont la décision, ils peuvent définir des objectifs précis pour avancer avec des moyens assortis, non pour tout régler en un an, mais pour avancer : pourquoi n'est-ce pas le cas ? Il est également plus facile de commencer par un plan précis dans le logement social où l'on a des interlocuteurs bien identifiés, qui peuvent s'engager sur des objectifs et des moyens précis.

Ensuite, je me souviens que dans la planification gaullienne, où tout n'était pas à jeter, il y avait des groupes de suivi des politiques publiques qui examinaient le déroulement de l'action, avec une évaluation active des politiques publiques, de la mise en œuvre : qu'en pensez-vous ?

Il ne faut pas oublier, enfin, que la France est décentralisée : il faut donc trouver une nouvelle articulation entre les engagements de l'État et ce que les collectivités territoriales estiment devoir faire chez elles. Pourquoi ne pas adosser une loi à une programmation opérationnelle, avec l'obligation pour les collectivités de faire le point tous les deux ans par une délibération précise ? Une telle planification revisitée ne serait-elle pas un bon outil pour avancer ?

**M. Nicolas Hulot.** – Je ne peux qu'adhérer à ce propos. On fait la programmation pluriannuelle de l'énergie dans cet esprit – et je suis aussi d'accord avec cette idée qu'il faut des points d'étapes et de la norme. J'ai vu revenir le Commissariat au plan avec espoir. Nous avons besoin d'une planification juste et performante. Il faut l'organiser ; notre démocratie a été prise de court par le long terme. Le sujet de la rénovation énergétique est prépondérant, les outils dont vous parlez seraient effectivement très utiles.

**Mme Sabine Drexler.** – M'intéressant de près au patrimoine non protégé, je suis très inquiète du nouveau DPE et des préconisations de rénovation qui ne prennent pas du tout en compte les particularités des bâtiments anciens. On risque des altérations définitives et, littéralement, du saccage patrimonial. On recommande par exemple d'isoler avec du polystyrène des structures en bois : elles vont pourrir, et on n'aura bientôt pas d'autre choix que de démolir des maisons devenues inhabitables. Lorsque vous étiez ministre, avez-vous travaillé sur ces questions avec le ministère de la culture qui est chargé de protéger le patrimoine ? Avez-vous tenu compte des travaux du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ? Avez-vous envisagé des alternatives à certaines pratiques qui détruisent le patrimoine ancien, ou bien à faire dépendre les aides de la prise en compte de certains critères qui protégeraient le patrimoine ?

**M. Nicolas Hulot.** – Non, nous n'avons pas pris de position commune avec le ministère de la culture alors que c'est décisif, effectivement, pour la protection du patrimoine. La réflexion mérite d'être lancée, il faut examiner les alternatives, les matériaux bio-sourcés, il faut de la souplesse pour trouver les meilleures solutions. C'est aussi le cas pour les énergies renouvelables, personne ne veut d'une éolienne au sommet d'une cathédrale, il faut aussi de l'intelligence pour ne pas sacrifier un objectif – et je crois aussi très utile de travailler avec les architectes, qui n'ont pas toujours été formés à ces questions.

**M. Michel Dagbert.** – Vous parlez à raison de la dimension sociale de la rénovation énergétique ; la précarité énergétique est croissante. Vous rappelez aussi que les constats font consensus. Dans ces conditions, que pensez-vous du fait de donner la priorité aux bâtiments publics ? On sait que les contrats de plan État-Régions vont être renégociés bientôt : la clé de la rénovation énergétique des logements n'est-elle pas dans le dialogue entre l'État et les territoires ?

**M. Nicolas Hulot.** – Oui, je le crois également et certains territoires ont déjà bien avancé. Je suis convaincu qu'il faut avancer dans les deux directions, climatique et sociale ; ce n'est pas l'un ou l'autre, mais les deux simultanément. Je crois à l'outil de la fiscalité, dès lors qu'elle est incitative et progressive. Il est décisif de clarifier l'objectif de la performance après travaux, et d'indexer la fiscalité sur cette performance.

**Mme Michèle Pappalardo.** – La rénovation des bâtiments publics est sur la table depuis des années, surtout quand on demande aux Français de faire des efforts. Cependant, les moyens financiers manquent car ils vont d'abord à l'action ministérielle, et les économies de fonctionnement réalisées grâce à l'efficacité énergétique sont réintégrées au budget général, le



gain échappant au ministère : ainsi vont les choses dans l'action publique, ce n'est guère incitatif. Il y a donc un très gros travail à faire pour rendre possible la rénovation énergétique des bâtiments publics, en y intégrant d'ailleurs l'adaptation au changement climatique. Les sujets se croisent et il n'y aura pas plusieurs vagues de travaux.

Sur le logement social, l'intervention est plus facile et on a mis en place des mesures efficaces contre les passoires thermiques.

**M. Guillaume Gontard.** – Avez-vous un regret sur la taxe carbone, sur le fait qu'il aurait été possible de la relier clairement à la rénovation thermique, en disant par exemple que ses recettes financeraient un reste à charge zéro pour la rénovation thermique ?

**M. Nicolas Hulot.** – Oui, un regret. J'ai, en vain, essayé d'organiser une réflexion globale sur la fiscalité écologique, qu'on traite toujours à part et dans sa dimension punitive plutôt qu'incitative. Or, il faut taxer non pas ce qui peut l'être, mais ce qui doit l'être. Et il faut de la progressivité. Or, j'ai eu le sentiment que la taxe carbone, que je défendais depuis longtemps, a été utilisée un peu brutalement pour abonder les caisses de l'État plutôt que pour l'écologie. Il était légitime de faire rattraper le prix du diesel, il fallait donner un signal, mais pas avec cette brutalité, il fallait de la progressivité dans la mise en œuvre. J'espère qu'on aura un jour une réflexion globale sur la fiscalité écologique.

Vous allez recevoir Esther Duflo et je tiens à préciser, sachant les propositions qu'elle serait à même de vous présenter, que nous avons fait évaluer l'individualisation des frais de chauffage : le gain serait d'environ 10 %, aussi me paraît-elle utile, mais pas au détriment d'autres mesures car ce n'est pas réalisable dans tous les immeubles.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci pour votre participation à nos travaux.

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

*La réunion est close à 19 h 20.*



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

**Mercredi 15 février 2023**

- Présidence de M. Jean-Marie MIZZON, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 35.*

**Mission d'information sur le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique - Audition de M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces »**

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Pour notre première audition en plénière, nous accueillons M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces ».

Je précise à l'attention de M. Jeannin que notre mission est composée de 23 sénateurs de tous les groupes politiques. Elle a été créée à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants. Mme Havet, membre de ce groupe, en est la rapporteure.

Notre objectif est d'évaluer les besoins de rénovation des écoles, collèges et lycées liés à la transition écologique, d'identifier les défis – notamment juridiques et financiers – de cette rénovation pour les collectivités territoriales et d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement des décideurs locaux, s'agissant plus particulièrement de l'accès à l'information et à l'expertise.

Notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public en juin 2023.

Je rappelle que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport, et que son enregistrement vidéo sera accessible sur le site du Sénat.

Monsieur Jeannin, nous avons besoin d'inscrire notre réflexion dans une perspective historique, pour mieux comprendre les enjeux actuels et futurs de la rénovation des bâtiments scolaires.

Je vous remercie donc de vous être rendu disponible pour partager avec nous votre expertise.

Avant de vous donner la parole pour présenter vos recherches, notre rapporteure, Nadège Havet, va vous poser une première série de questions.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Je m'associe aux remerciements du président et à sa remarque sur l'importance de la mise en perspective historique de notre sujet.

Pouvez-vous nous rappeler les grandes étapes de l'histoire de l'architecture scolaire, jusqu'à la période récente ?

Y a-t-il un lien entre la conception architecturale des écoles, collèges et lycées depuis l'époque de Jules Ferry et la conception de l'enseignement ? En d'autres termes, en quoi l'architecture scolaire est-elle le reflet d'une conception de l'enseignement ?

Le CNESCO écrivait en 2017 dans un rapport sur la qualité de vie à l'école que « pour les nouvelles constructions, les décisions intègrent davantage des considérations environnementales, esthétiques ou financières » que « la manière dont le bâti scolaire peut favoriser les apprentissages et le climat scolaire ». Êtes-vous d'accord avec ce constat ? Est-il toujours d'actualité ?

Comment les exigences liées aux nouvelles approches pédagogiques influencent-elles aujourd'hui la conception-même des bâtiments scolaires ? Je pense notamment au numérique, mais aussi au besoin de locaux modulables qui résulte par exemple de l'importance du travail en petits groupes.

Quelle est la spécificité des bâtiments scolaires conçus aujourd'hui, en accord avec les dernières normes environnementales et en lien avec les méthodes pédagogiques actuelles, par rapport au patrimoine scolaire hérité des périodes antérieures ?

Pouvez-vous aborder plus particulièrement la question des activités physiques et sportives dans l'architecture scolaire ?

**M. Laurent Jeannin, maître de conférences en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise.** – Je vous remercie de me permettre d'explicitier mes travaux de recherches, qui sont interdisciplinaires. Ils abordent plusieurs champs de recherches : l'architecture, le social mais également la santé.

Depuis les premiers écrits de Freinet en 1964, la question de l'architecture, de l'environnement scolaire et de sa configuration se pose comme étant une norme importante. Au niveau international, David Medd qui était responsable de l'architecture des bâtiments scolaires anglo-saxons, estimait dès 1970 que le bâtiment devait être modulaire, adaptable et flexible à des pédagogies actives. En 1973, en France, la circulaire Deygout reprend ces principes en invitant l'école à une ouverture sur la nature et son environnement extérieur. En 1975 arrivent la loi Haby et le collège pour tous, conduisant, pendant une quinzaine d'années, à une certaine massification de l'enseignement. On est passé, au cours du XIXe siècle, de la maison des écoles (avec des établissements scolaires construits dans de petites maisons) à Jules Ferry qui, en 1892, a mis en place les premières bases de l'architecture scolaire. À l'époque, la norme architecturale devait permettre aux enfants de bien voir, bien respirer, bien se déplacer dans un bâtiment qui devait être garant de leur santé. Par la suite, il y a eu des mouvements hygiénistes, notamment dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, avec des espaces plus ouverts, car la qualité de l'air était l'élément-clé. Il existe encore à Suresnes une école issue de ce courant hygiéniste, d'ailleurs classée patrimoine mondial de l'Unesco, qui témoigne de cette architecture. On peut faire un parallèle entre ce courant hygiéniste sur le travail de la qualité de l'air pour lutter contre la tuberculose et ce qu'on a pu vivre pendant la période de la Covid où l'aération des salles de classe était au cœur de la lutte contre la propagation du virus. Avec la loi Haby, il a fallu construire rapidement pour pouvoir accueillir tous les élèves. Il y a eu des méthodologies constructives, en lien avec les industriels, qui ont permis de livrer des bâtiments scolaires, principalement sur une base

linéaire, avec des trames architecturales de 7,20 mètres. Tout était multiple de 7,20 mètres (les classes, les couloirs par exemple) car cela correspondait à la dimension des camions pour livrer les matériaux. L'empreinte foncière était maîtrisée, avec un ou deux étages, parfois quatre, en fonction de la densité de population. Ensuite, les lois de décentralisation ont transféré la compétence du bâti scolaire aux collectivités.

On remarque dans les années 1990 un impact assez fort du geste architectural. Deux éléments l'expliquent : d'une part, l'évolution de la technologie sur les façades ; d'autre part, l'établissement scolaire, nouvelle compétence des collectivités, devient un objet de politique locale. Dans les années 2000, le numérique, l'émergence de nouvelles pratiques pédagogiques collectives, déjà testées dans les années 1960 avec Freinet, ont des conséquences sur l'aménagement intérieur des bâtiments. Des tensions apparaissent alors entre l'établissement scolaire, sa surface foncière, et ce qui s'y passe à l'intérieur. Le numérique est perçu comme une solution pour mieux individualiser les parcours. Pendant la Covid, on a pu voir que cela n'était pas complètement prêt !

Ce champ de l'architecture scolaire est étudié par peu de chercheurs car il nécessite d'aborder des problématiques transversales et, surtout, accéder au terrain relevant de co-responsables, de co-propriétaires des lieux, des habitants... Il existe trois chaires de recherche dans le monde : une en Australie qui s'occupe principalement des modèles constructifs, notamment les bâtiments éphémères liés aux migrations climatologiques ; une chaire au Canada qui s'occupe principalement des écoles maternelles et élémentaires, car ils en ont 30 000 à rénover ; et enfin en France où nous travaillons sur des problématiques d'apprentissage et de relations sociales au sein des espaces.

Par le passé, il a fallu réfléchir à des salles informatiques puis, plus récemment, à des classes mobiles avec le plan numérique de François Hollande. On a toujours questionné le bâtiment car il nous contraint, de même que l'environnement. Ainsi, les trames constructives nous ont contraints dans notre pratique. Aujourd'hui, on le voit grâce aux nombreux travaux de recherche multi factoriels. En 2015, des chercheurs anglais ont pu accéder à 27 écoles à Londres et ont effectué pour la première fois des analyses pluri catégorielles : la qualité de l'air, le confort thermique, le confort acoustique, la mobilité de l'élève, qu'ils ont comparées avec des classes témoins. Ils ont ainsi démontré que ces facteurs environnementaux ont les mêmes conséquences sur les résultats scolaires que la catégorie socio-professionnelle des parents ! Cela confirme pour la première fois dans une analyse multi factorielle ce que l'on estimait depuis les années 70.

Au cours de l'histoire, les bâtiments scolaires ont toujours été soumis à des tensions, notamment de population, de société, de lois, de rénovation, d'urbanisation, sans oublier le numérique... En ce qui concerne le numérique, nous avons constaté que les résultats obtenus en laboratoire ne peuvent pas être reproduits à grande échelle, notamment à cause des bâtiments. De même, si l'on enseigne toujours dans tous les centres de formation des enseignants (de l'école normale aux INSPE) la pédagogie Freinet, les enseignants se heurtent dans leur pratique à la configuration des bâtiments scolaires : cette dernière ne leur permet pas de mettre en œuvre les pédagogies innovantes enseignées lors de la formation. La flexibilité est promue internationalement depuis les années 60, depuis 1973 en France ; mais elle s'étend difficilement au-delà de la classe. On va aménager la salle de classe, en bougeant les tables et les chaises, mais cette demande de flexibilité se heurte à un bâtiment qui ne l'a pas prévue. Alors que l'on sait, notamment grâce aux travaux de nos collègues anglo-saxons, que cela aurait un impact très fort. Par exemple dans les salons sur l'éducation sont présentés des mobiliers, des tablettes, des objets, mais rien sur la structure du bâtiment, la gestion des flux,

l'emploi du temps... En 2008, grâce aux travaux d'une équipe écossaise qui a beaucoup investi dans la forme scolaire, on sait que tous ces éléments sont primordiaux.

En France, quelle que soit la période, de très nombreux acteurs interviennent, parmi lesquels environ 15 corps institutionnels différents : l'éducation nationale, les collectivités, les marchés publics, les opérateurs comme la banque des territoires, le CEREMA ou le ministère de l'écologie ... et tout cela sans aucune centralisation. C'est une constante depuis les années 1960. On oublie de se poser la question du bâtiment scolaire dans un territoire. Un bâtiment scolaire qui a les mêmes caractéristiques architecturales n'aura pas la même occupation selon qu'il est situé dans un village de montagne ou en ville. La « contextualité » permet de déterminer comment on va travailler dans un bâtiment scolaire, enseigner ou encore travailler avec les parents. C'est malheureusement rarement pris en compte ! Aujourd'hui, des établissements souhaitent s'ouvrir aux parents, à travers, par exemple, le « café des parents », mais cela se limite souvent à une salle située à proximité du hall d'entrée !

La Banque des territoires a ouvert, en 2017, un « prêt flash » pour permettre aux collectivités de rénover les bâtiments scolaires du point de vue de la transition écologique. On ne sait pas qui en a bénéficié, ni pour quel montant. La BEI, Banque d'investissement européenne qui s'associe avec la Caisse des dépôts, finance également ce type d'actions. Là encore, il n'y a aucune information sur les actions financées.

Certes, des collectivités et des rectorats travaillent ensemble, mais les outils ne sont pas toujours faciles à trouver, qu'ils soient législatifs, financiers, pédagogiques ... Sous l'impulsion du Plan numérique de François Hollande, une réflexion sur l'architecture scolaire a été lancée. Elle a débouché plusieurs années après sur des outils comme « archi-classe », ou sur la mise en place, récemment, d'une Cellule Bâti scolaire au niveau du ministère. Des avancées existent, mais le manque de centralisation est une constante dans notre paysage.

Le bâtiment scolaire est soumis à un ensemble de cycles, quels que soient les pays.

Le macro-cycle ou cycle « bâtementaire » se caractérise par la transformation structurelle et fonctionnelle du bâtiment environ tous les 40 ans. Il y a des rénovations majeures, de nouveaux financements, l'application de nouvelles normes techniques (comme la norme RT2030), des changements climatologiques, des évolutions institutionnelles, comme la réforme de la voie professionnelle, qui a un impact sur la filière des Bac pro, et également l'innovation...

Concernant l'innovation, il faut rappeler que lorsqu'une innovation apparaît, il faut 3 à 7 ans avant qu'elle arrive dans la sphère publique. Mais entre le lancement des réflexions sur un projet et la réalisation du bâtiment, de nouveaux outils technologiques se développent. Je cite souvent cet exemple : en 2016, Najat Vallaud-Belkacem a inauguré un établissement scolaire particulièrement innovant aux Mureaux. Pour le construire, il a fallu à la collectivité, au rectorat et à l'État presque 6 à 7 ans de réflexion. Lorsque le concours d'architecte a été lancé, l'ipad n'existait pas ! En 2016, lorsque le bâtiment scolaire sortait de terre, François Hollande inaugurait son Plan « numérique ».

Puis, on se retrouve avec un méso-cycle dès lors que l'enseignant veut exploiter le patrimoine mobilier de son établissement et de la ville (l'utilisation d'un gymnase par exemple), ce qui correspond à du long terme pour lui, mais qui demeure du court terme pour la collectivité.

Enfin, le micro-cycle se caractérise par la disponibilité immédiate des objets pour organiser sa classe et travailler. Quand l'enseignant quitte sa salle, un nouveau cycle recommence.

Le bâtiment scolaire va être soumis à des cycles longs, des pressions terribles et, dans ses usages, à une autre cyclicité, l'année civile pour le financement, l'année scolaire pour la structure éducative... et par les événements sociétaux, les transitions, les évolutions démographiques...

Au niveau international, il y a un consensus autour d'une architecture scolaire saine, sécurisante, bienveillante et s'inscrivant dans une démarche de développement soutenable. L'établissement scolaire doit retrouver une capacité d'accueil, être flexible, adaptatif, évolutif et pérenne dans le temps. C'est ce qui existe depuis les années 70 dans tous les pays ! Certains arrivent à le faire un peu mieux que nous, d'autres le font beaucoup moins bien.

J'aimerais juste ajouter un mot sur les problématiques physiologiques. Avec un air confiné qui contient beaucoup de CO<sup>2</sup> et plus de 1 200 ppm (partie par million), on perd 10 % de nos capacités cognitives à résoudre des tâches complexes. Au-dessus de 1 400 ppm, un phénomène physiologique se produit dans le sang ; surviennent des troubles comme le mal de tête, l'anxiété, l'excitation... Les Anglo-saxons ont démontré l'existence d'une relation causale entre la qualité de l'air, l'environnement et l'acoustique, et l'absentéisme et les taux d'arrêts maladie des enseignants. La qualité de l'air, la luminosité, l'acoustique, la colorimétrie, la thermie, la température et le lien avec la biophilie, le rapport à la nature, sont des éléments essentiels.

J'en viens à l'état des lieux : il n'existe pas de cartographie de l'existant ; nous ne connaissons pas vraiment l'état du parc immobilier français. Or, l'école constitue le plus gros parc immobilier avec plus de 150 millions de m<sup>2</sup>, et selon nos estimations, 60 % devrait être rénové pour un coût de 40 milliards d'euros pour la seule rénovation thermique.

Depuis 2018, on nous alerte sur la rénovation thermique des bâtiments individuels ou publics qui sont passés d'une étiquette énergétique F aux catégories A ou B. On découvre toutefois que la qualité de l'air s'y est dégradée. Les vieux bâtiments avaient une ventilation naturelle qui limitait la présence de CO<sup>2</sup> ; dans les nouveaux bâtiments rénovés ou nouvellement construits, des taux de CO<sup>2</sup> excessifs (1 400 ppm) sont très vite atteints dès le matin, si la VMC fonctionne mal. On sait que cela pose un problème de santé. On a tous vu ce qui s'est passé dans un lycée d'Aulnay-sous-Bois, sans chauffage, ni électricité. Est-ce dû à des difficultés fonctionnelles du bâtiment ou à des conditions sociales de dégradation ?

Certains pays créent des « jumeaux numériques », ils effectuent une réplique numérique du bâtiment permettant de récolter beaucoup de données. Dans la pratique, on réalise un plan du bâtiment en trois dimensions puis on construit des bases de données dont on peut se servir à des fins très variées, comme la mutualisation des achats ou la réflexion globale de rénovation... Nous n'avons pas ces outils pour notre part.

Dans le cadre du Plan Vigipirate, chaque plan des bâtiments scolaires doit être numérisé pour que les forces de l'ordre puissent réagir en cas de danger. Une telle base de données, que l'on pourrait partager entre les ministères de l'intérieur, de l'écologie et de l'éducation nationale, n'existe pas !

Nous sommes à la recherche d'une performance technique, une baisse de la consommation de chauffage ou d'eau ... mais il n'y a rien sur l'air ! De nombreux bâtiments ont été rénovés, et il n'y a aucune évaluation d'impact. Je rappelle l'article 4 de l'Accord de Paris sur les évolutions climatologiques. Lorsque l'État travaille sur l'évolution du climat avec des fonds publics, il doit mettre les données d'évaluation d'impact en open data pour que les citoyens puissent s'emparer de cette problématique. Cela se fait en Belgique par exemple, pas en France. Des programmes européens comme « CleanAir@School » partagent aujourd'hui des données sur la qualité de l'air et la qualité environnementale des établissements scolaires. Presque tous les États européens participent à ce programme sauf la France ! La capitalisation et le partage des impacts sont essentiels. Si l'ensemble des acteurs que sont l'État, les collectivités, les opérateurs, les chercheurs, les industriels et les professionnels travaillent tous dans le même sens, il demeure très difficile d'aller chercher l'information, la traiter et la comprendre.

Une autre problématique se pose : celle du cadre de l'action publique et de la gouvernance. Je pense que nous n'aurons pas l'argent de nos ambitions. Un important chantier en termes de gouvernance et de pilotage entre l'État, les collectivités et l'éducation nationale est nécessaire. On commence à mettre en place des groupements d'intérêts publics (GIP) qui se partagent les responsabilités, par exemple comme le plan « Marseille ». Il existe des programmes européens comme « EnergieSprong » où la collectivité s'engage à rénover un bâtiment, la banque prête des financements et l'industriel est payé sur les 30 % d'économies d'énergie qui seront réalisées. Voilà de nouvelles modalités de financement, mais ce qui manque principalement aujourd'hui, ce sont les évaluations. La rénovation énergétique va améliorer la performance énergétique, mais ne permet pas forcément à l'élève d'apprendre mieux et d'être en bonne santé ! Par exemple, aujourd'hui, l'Allemagne met en place des programmes d'architecture scolaire où la santé est mise en avant.

Il existe trop d'expérimentations peu documentées en France, sans étude d'impact, que ce soit sur l'environnement, les investissements ou les financements, sur le bien-être et l'apprentissage. Aujourd'hui, il existe un établissement scolaire à Helsinki sans murs, qui exploite l'intégralité des espaces disponibles dans la ville. Les élèves se déplacent en ville entre une salle de théâtre, où ils vont avoir un cours de français, et une entreprise chimique, où ils vont suivre un cours de chimie ! On voit de nouveaux modèles de ce type apparaître car la surdensité de certaines villes ne permet plus de nouvelles constructions. La problématique d'un modèle immatériel, sans murs physiques et virtuels, apparaît. Aujourd'hui, on voit poindre dans certains États des approches en faveur d'une école promotrice de santé en appui des environnements dynamiques sains (EDS) et où la question de l'enseignement n'est plus uniquement limitée à la classe.. Dans certains pays, commence à se poser la question de savoir si la classe du XIXe siècle, est encore la structure pédagogique du XXIe siècle, et si cela a un impact sur le bâtiment. Dans les cloisons des bâtiments qui sont livrés dans certains pays, il n'y a plus d'éléments actifs comme l'eau, l'électricité ... afin de pouvoir bouger cette cloison. Les éléments actifs sont intégrés dans les façades ou dans les sols et plafonds, comme dans les hôpitaux ou les industries nouvellement livrées. Il devrait y avoir de grandes similitudes dans la construction architecturale de l'hôpital et l'école de demain.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Je souhaite revenir sur le programme « EnergieSprong » qui avait fait l'objet d'une présentation un peu différente la semaine passée.

**M. Laurent Jeannin.** – Ce programme est issu des Pays-Bas pour rénover les logements sociaux. L'État ne disposait pas des fonds nécessaires, mais a invité les industriels



à réfléchir ensemble à cette rénovation. L'État leur a promis 50 % des parts de marché en contrepartie desquelles ils avaient huit mois pour réfléchir à la manière de rénover les logements avec le cahier des charges suivant : les travaux devaient être réalisés en site occupé, garantir une baisse des dépenses énergétiques de 30 % et permettre aux habitants de rénover leur cuisine en s'appropriant ce nouvel espace. À l'issue de ces huit mois de travail, l'État a combiné plusieurs propositions issues des réflexions des industriels. Cela a été repris par l'Union européenne en l'adaptant. Dans l'idée des marchés globaux de performance, une rénovation intelligente permet de se rémunérer sur les économies réalisées. Il y a aujourd'hui des programmes extraits d'« EnergieSprong ». Cela commence à arriver en France. Des industriels français, acteurs importants dans la construction des bâtiments publics ou individuels, commencent à s'y intéresser et, dans le cadre de marchés globaux de performances, peuvent garantir de futures économies d'énergie. Du coup, on voit apparaître de nouvelles modalités de partenariat privé-public dans des contrats de maintenance d'exploitation et de financement.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – J'ai été enseignante longtemps et je suis heureuse d'entendre parler du lien entre la pédagogie et la conception des écoles.

Concernant la qualité de l'air dans les bâtiments et les rénovations énergétiques, je m'interroge sur les diagnostics qui ne tiennent pas compte du bâti ancien et pour lesquels on préconise parfois une isolation extérieure en abîmant les façades et sans tenir compte de l'aération. Du coup, on est obligé de tenir compte de ces diagnostics conduisant à une rénovation qui va à l'encontre du bâti ancien et de la santé des enfants.

Par rapport à l'ensemble des bâtiments scolaires existants, y-a-t-il une différence de qualité entre les constructions datant de Jules Ferry et celles des années 70 ? Existe-il encore des bâtiments scolaires selon le modèle Pailleron ?

Les spécificités architecturales de chaque période sont-elles suffisamment prises en compte dans les politiques de rénovation énergétique menées à l'heure actuelle ?

**M. Laurent Jeannin.** – J'ai donné l'exemple de la qualité de l'air, mais il y a également des problématiques sur la luminance ou le degré de lumière. Avec l'arrivée des écrans et des tableaux interactifs, des rideaux ont été installés dans les classes. On se retrouve à mesurer la luminance. Les élèves situés au fond de la classe, ou à plus de trois mètres, vont avoir plus de difficultés à lire ce qu'il y a sur le tableau, si la police utilisée est trop petite. Il existe énormément de variables. En outre, la qualité de l'air, tous les autres facteurs que j'ai évoqués – comme l'acoustique, la lumière, la colorimétrie, le visuel, la thermique, l'hygrométrie et la biophilie – sont déterminants. Ils sont plus ou moins prégnants et relèvent de domaines de recherche variés. Contrairement aux Anglo-saxons, tous les champs de recherche ne font pas l'objet d'études pluri factorielles. Lorsque des capteurs de qualité de l'air sont installés, celle-ci est meilleure grâce à une meilleure ventilation. Mais c'est difficile à démontrer scientifiquement. De même pour l'acoustique, le Brésil effectue actuellement des expérimentations dans ce domaine avec des enceintes placées sur les bureaux des élèves pour leur permettre de mieux entendre l'enseignant.

Depuis 2018, nous avons découvert grâce à des chercheurs spécialisés en physico-chimie de l'environnement que le fait d'améliorer à tout prix la performance énergétique en passant de E ou F à A, a conduit à la création de bâtiments « aquariums » ! Il faut aussi des indices de qualité de l'air intérieur, à l'image de ceux qui existent pour l'air extérieur.

Sur la question des constructions de l'époque de Jules Ferry et celles plus contemporaines, je vois de grandes différences, les procédés constructifs étant différents. Il existe encore des établissements scolaires de type Pailleron sur le territoire. Sur les 150 millions de m<sup>2</sup>, on estime à environ 60 % la part du parc à rénover.

La politique énergétique va avoir un impact important sur la consommation et la gestion des ressources, et la qualité de l'air sur la santé et sur la performance scolaire. Mes collègues étrangers commencent à travailler sur des environnements dynamiques en développement, par exemple, les mobilités douces pour aller à l'école. Cette philosophie anglo-saxonne appelée *nudge* sollicite les élèves au quotidien et travaille sur les espaces anxigènes pour les élèves. Les sanitaires sont un facteur de stress chez les jeunes. C'est un problème de santé publique nationale qui n'est pas assez abordé ! Les couloirs des collèges ou lycées des années 70 sans lumière naturelle sont également anxigènes.

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Vous êtes la troisième personne que nous auditionnons et c'est la troisième estimation différente concernant l'immobilier scolaire. Vous intégrez par exemple l'internat, la cantine, le péri-scolaire ? Nous voudrions avoir une définition précise du périmètre de référence.

**M. Laurent Jeannin.** – C'est toute la difficulté ! Je vais vous expliquer ma méthode de calcul. L'État français a ouvert certaines données. Le site [opendata.education.gouv.fr](https://opendata.education.gouv.fr) dispose d'un annuaire de tous les bâtiments publics, crèches, écoles, collèges, lycées généraux et techniques avec leurs coordonnées GPS. Grâce à ces données, nous avons fait, avec mes collègues, une estimation du parc. Ce travail a également été fait avec les hôpitaux. L'Observatoire de la sécurité des établissements scolaires, qui n'existe plus aujourd'hui, estimait le périmètre entre 140 et 150 millions de m<sup>2</sup>. Avec les outils en opendata et les systèmes d'information géographique, nous faisons de l'identification d'images, c'est un vrai travail de fourmis ! Quand une collectivité nous invite, nous allons prendre des mesures sur place. Pour le moment, c'est de l'artisanat !

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Personne n'a pensé à interroger les assureurs des collectivités qui devraient avoir une vision proche de la réalité ? Ce sont des comptables.

**M. Laurent Jeannin.** – Nous n'avons pas de légitimité pour les interroger et eux n'ont aucune obligation de nous fournir leurs données.

**M. Max Brisson.** – Je vous remercie pour votre éclairage. Comme historien, je ne suis pas forcément d'accord avec vos propos sur l'impact de la Loi Haby et sur la massification.

En tant qu'élu, j'ai longtemps été en charge des collèges dans le département. Vous avez parlé des financeurs. Quels sont-ils ? J'aurais été heureux de les connaître au moment de nos travaux de construction et de rénovation des collèges, car le conseil général les a intégralement financés !

Les conseils régionaux et généraux doivent souvent financer l'intégralité de ces travaux, contrairement à la commune qui peut bénéficier des fonds étatiques, à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Et quand on voit dans quel état étaient les collèges et lycées quand les collectivités en ont pris la charge, l'État est mal placé pour donner des leçons.

Quand vous nous dites que les collectivités n'ont pas d'outils de prévisions je ne partage pas cette analyse : nous disposons de nombreuses études commandées par exemple aux agences d'urbanisme. Quant à l'éducation nationale, cette dernière continue de remanier la carte scolaire avec les règles de calcul datant de la IIIe République, en fermant des postes sans tenir compte des évolutions prévisionnelles en matière d'habitat dont les élus disposent !

Concernant vos comparaisons européennes, vous avez oublié de nous dire que la plupart des systèmes européens ont des systèmes décentralisés où les provinces, les cantons ou les Länder jouent un rôle majeur, et où les établissements disposent d'une grande autonomie. La comparaison avec la France est difficile car elle a un système hyper centralisé où l'éducation nationale fait partie des pouvoirs régaliens de l'État.

Les pédagogies sont de plus en plus diversifiées malgré la lourdeur de notre jacobinisme. Le numérique est venu bousculer tout cela. Et le travail que nous allons devoir faire sur la transition énergétique et écologique va à nouveau changer des choses. Je me demande si les lois de décentralisation de 1982 sont encore d'actualité ! Est-ce que le partage entre les collectivités chargées de l'immobilier et de la restauration, et l'État chargé de la pédagogie, fonctionne encore ? Car comme vous l'avez très bien dit tout acte immobilier est un acte pédagogique. L'équipement numérique participe à la pédagogie. Auparavant nous avions une pédagogie unique et l'on pouvait fixer la taille des salles de classe. Désormais, lorsqu'une collectivité territoriale équipe une classe, un établissement scolaire, elle s'occupe aussi de pédagogie.

Je pense qu'il faut construire les bases d'un dialogue et trouver le bon équilibre en requestionnant le rôle de chacun.

**M. Laurent Jeannin.** – Le partage des responsabilités et des tâches est un sujet essentiel, notamment entre ceux qui habitent le lieu et ceux qui paient. Pour la première fois, un plan d'investissement sur la forme scolaire dispose de 250 millions euros, avec pour objectif de travailler sur les alliances territoriales entre les collectivités, le rectorat, la communauté éducative au sens large, incluant les acteurs associatifs et péri-scolaires. Un laboratoire de recherche doit évaluer l'impact de chacune de ses alliances. Le premier appel à projets a désigné huit lauréats, dont j'ai la chance de faire partie. Les lauréats du deuxième appel à projets seront connus en juin. Il faut d'abord comprendre comment chacun fonctionne. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il manque un espace de dialogue. Il devrait y avoir sur le territoire plusieurs expérimentations d'alliances territoriales nouvelles. Mais, je suis dubitatif sur l'évaluation qui va en être faite, ainsi que sur les conclusions qui pourront en être tirées dans une perspective de duplication à d'autres territoires.

Je m'interroge également sur l'impact de ces alliances sur les apprentissages et la performance scolaire. C'est un des éléments que nous allons évaluer.

**Mme Céline Brulin.** – Vous avez évoqué la nécessité de prendre en compte l'environnement global du bâtiment scolaire au même niveau que la catégorie socio-professionnelle (CSP). Dans le même temps, il y a ces injonctions qui demandent aux collectivités d'avoir rénové et investi 40 milliards d'euros d'ici 2030 pour diminuer de 40 % les émissions de gaz à effet de serre, alors qu'il n'existe même pas de cartographie de l'existant. On risque de se jeter dans une rénovation énergétique sans envisager la globalité de la question ! En outre, si vous deviez construire aujourd'hui un établissement scolaire, comment vous y prendriez-vous ?

**M. Laurent Jeannin.** – L’approche chilienne de l’architecture est de livrer un bâtiment public pas complètement terminé. Les cloisons et l’occupation de l’espace, par exemple, sont déterminées par l’usage. En France, il existe le « permis de faire » : quand on livre un bâtiment destiné à des personnes en situation de handicap, il est possible de ne pas le livrer terminé afin qu’il soit testé pendant les deux premières années par les personnes concernées.

La difficulté pour les collectivités est de devoir investir sur 40 ans dans des transformations de rénovation énergétique importantes sans avoir la garantie que ces travaux vont correspondre aux besoins dans 20 ans en termes, notamment, de démographie. Le niveau de la connaissance scientifique aujourd’hui est pluri-catégoriel et on ne peut pas se concentrer uniquement sur les questions d’énergie, même si c’est très important en termes d’épuisement des ressources ou de coûts... Créer des « aquariums » peut à terme avoir des impacts qu’on ne peut pas encore mesurer aujourd’hui. Quand on a conçu les établissements scolaires de type Pailleron, c’était la meilleure réponse industrielle du moment.

Dans les pays nordiques, les acteurs sont allés au-delà du partage des responsabilités État/collectivités locales pour s’intéresser la question du patrimoine mobilier public dans son ensemble.

Une analyse de l’existant dans les bâtiments publics est essentielle. Pour ma part, s’il s’agit de construire un nouvel établissement, je ferais une architecture extrêmement modulaire, style poteau/poutres, le sol et le plafond porteurs, les éléments techniques dans les façades ou dans les plafonds, avec la volonté d’une gestion des ressources la plus maîtrisée possible grâce à la gestion technique des bâtiments (GTB).

La mise en œuvre d’une pédagogie active nécessite pour l’enseignant de disposer de plus de mètres carrés. L’emprise foncière est différente selon que 35 élèves travaillent en « configuration autobus » dans une salle de classe ou qu’ils travaillent en petits groupes. Dès lors que l’on constitue des groupes, on a besoin de plus de places : la classe se déplace dans les couloirs. Les Anglo-saxons parlent des *learning corridors*. Le couloir devient un espace d’apprentissage !

**M. Gilbert Favreau.** – Je souhaite revenir sur la dichotomie qui est l’effet de la décentralisation entre l’éducation nationale et les collectivités. Elle pose de nombreux problèmes, l’État souhaitant pouvoir continuer à gérer ces établissements. Dans mon département, il y a 36 collèges publics, et des bâtiments sans aucune homogénéité. Ne faut-il pas faire autre chose que de reprendre l’existant ? Un système modulaire permettrait dans une logique plus pragmatique de construire des collèges sur des terrains neufs. Mais cela me semble un pari difficile à réaliser.

**M. Laurent Jeannin.** – Peut-on imaginer des éléments modulaires pour répondre à des éléments de transition démographique sur des périodes de 7 à 10 ans, en associant le patrimoine immobilier sur le terrain ? J’évoquais la cartographie de l’existant en envisageant des problématiques de patrimoine mobilier et de flux. Par exemple dans les Landes, on observe une baisse du nombre d’enfants et une augmentation du nombre de retraités. Peut-on envisager des bâtis qui soient utilisés dans un premier temps comme des bâtis scolaires et dont l’affectation et les usages évoluent par la suite ? Ce qui m’intéresse, c’est le lien entre le bâti et l’éducation nationale. Le programme sur la forme scolaire va être un élément pour alimenter votre réflexion. Est-ce qu’on rénove ou on rase ? La question de nouveaux modèles constructifs et du déplacement d’établissements en périphérie est à l’ordre du jour.

**Mme Jocelyne Guidez.** – J’ai fait construire une cantine scolaire en 2017, tout en bois, isolation en paille. Elle n’a pas besoin d’être chauffée même en plein hiver, mais l’isolation était tellement forte que j’ai dû faire des aménagements pour améliorer la circulation de l’air ! On paie des architectes pour nous conseiller... Nous avons constaté des problèmes de conception une fois le bâtiment construit. Quelle est leur responsabilité ?

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – J’ajoute une dernière remarque. Le financement sera un élément déterminant. Que pensez-vous du partenariat public-privé (PPP) ? Il a eu mauvaise presse à une époque.

**M. Laurent Jeannin.** – Les modèles des architectes qui leur permettent de faire des simulations des consommations d’air et d’énergie doivent être très précis. Or parfois, ces modèles partent d’une base erronée, par exemple les portes restent fermées pour conserver la chaleur. Mais les portes sont souvent ouvertes pour que les enfants circulent. Je vois la difficulté de prendre en compte ces paramètres dans les modèles de conception qui doivent être de plus en plus affinés et pour lesquels les exigences n’étaient pas les mêmes il y a encore une vingtaine d’années.

Pour les PPP, la définition des clauses du contrat est importante. Les industriels s’intéressent aux marchés globaux de performance, qui favorisent le recours aux PPP. Je ne sais pas comment l’État, au sens large, financera toutes les transformations et la gestion des transitions à venir. Le rapport de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur la rénovation énergétique de novembre 2022 insiste sur la nécessité de modifier la réglementation des marchés publics, car cela sera difficilement tenable pour les collectivités.

**M. Jean-Marie Mizzon, président.** – Je vous remercie pour votre intervention.

*Cette réunion a fait l’objet d’une captation vidéo, [disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*

*La réunion est close à 19 heures.*



**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE  
FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES  
DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »**

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Technologies de la recherche dans le domaine des biocarburants, carburants  
synthétiques durables et hydrogène - Audition (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 25.*





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

**Mardi 28 février 2023**

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition d'agences de l'eau**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 heures.*

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



**MISSION D'INFORMATION SUR L'IMPACT DES DÉCISIONS  
RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT SUR L'ÉQUILIBRE  
FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Mercredi 1er mars 2023**

- Présidence de M. André Reichardt, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Réunion constitutive**

**M. André Reichardt, président.** – En ma qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la mission d'information sur « l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales ». Je vous rappelle que cette mission a été créée en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat qui dispose que « chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire ». C'est ce que nous appelons communément le « droit de tirage ». En l'occurrence, c'est le président du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE), notre collègue Jean-Claude Requier, qui a pris l'initiative de proposer la constitution de cette mission d'information.

La Conférence des présidents a pris acte de cette proposition lors de sa réunion du 8 février dernier et les 23 membres titulaires de la mission ont été nommés en séance publique, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, le mercredi 15 février. Je signale que le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires a désigné M. Guy Benarroche comme membre suppléant.

À titre personnel, je considère que cette mission d'information est importante, car les collectivités locales doivent de plus en plus supporter, parfois dans des conditions périlleuses pour certaines d'entre elles, l'impact financier des décisions réglementaires et budgétaires qu'elles n'ont pas prises. Les exemples fourmillent.

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de M. Jérôme Bascher, du groupe Les Républicains.

*La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Jérôme Bascher.*

**M. André Reichardt, président.** – Je félicite donc notre collègue Jérôme Bascher et lui cède bien volontiers la présidence.

- Présidence de M. Jérôme Bascher, président -

**M. Jérôme Bascher, président.** – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider notre mission d'information.

Avant de vous donner quelques indications sur le déroulement de nos travaux, nous poursuivons la constitution du Bureau de la mission d'information. Concernant la composition du Bureau, je propose qu'elle reflète les équilibres politiques du Sénat.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

J'ai reçu la candidature de Mme Guylène Pantel, du groupe du RDSE.

*La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Guylène Pantel.*

**M. Jérôme Bascher, président.** – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations de la rapporteure et du président, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Agnès Canayer ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, M. Victorin Lurel et Mme Viviane Artigalas ; pour le groupe Union Centriste, Mme Denise Saint-Pé ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, M. Daniel Breuiller ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendant, M. Georges Patient ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, M. Pascal Savoldelli ; pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires, M. Dany Wattebled.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Stéphane Sautarel ; pour le groupe Union Centriste, M. François Bonneau.

*La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : Mme Agnès Canayer, M. Victorin Lurel, Mme Viviane Artigalas, Mme Denise Saint-Pé, M. Daniel Breuiller, M. Georges Patient, M. Pascal Savoldelli et M. Dany Wattebled, vice-présidents ; M. Stéphane Sautarel, M. François Bonneau, secrétaires.*

**M. Jérôme Bascher, président.** – Je souhaiterais maintenant vous donner quelques informations pratiques sur l'organisation de nos travaux.

Nous nous proposons, en cette année de renouvellement sénatorial, d'achever nos travaux courant juin. Ce court délai nous incite à procéder à nos auditions et à nos déplacements à un rythme relativement soutenu.

Les auditions auront lieu les mardis et mercredis après-midis, mais nous n'excluons pas d'organiser des auditions en visioconférence certains lundis ou vendredis si nous avons des difficultés pour réserver des salles. Par ailleurs, nous privilégierons un lundi pour l'organisation d'un éventuel déplacement. Enfin, nous pourrions organiser en mai, en présentiel, une audition commune avec la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

Vous serez bien sûr destinataires chaque semaine d'une convocation, envoyée par courrier électronique, récapitulant les auditions prévues la semaine suivante. Un calendrier prévisionnel vous sera également régulièrement adressé.

La rapporteure et moi vous suggérons une première série d'auditions et de contributions écrites. Nous avons d'ores et déjà pris contact avec M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), dont l'audition apparaît incontournable au regard de l'objet de nos travaux. M. Lambert sera entendu par notre mission mardi 7 mars, à 16 heures. Il présentera son rapport d'activité pour les années 2019 à 2022.

**Mme Guylène Pantel, rapporteure.** – Le groupe du RDSE a souhaité que le Sénat mène une réflexion sur l'impact concret des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales. Il nous a paru pertinent d'aborder ce sujet, volontairement très vaste, pour que soit mise en lumière l'asphyxie que provoquent certaines décisions de l'État, en particulier sur les plus petites collectivités aux ressources techniques et financières limitées.

Il me semble que, loin de mesurer pleinement toutes les conséquences de ses décisions, l'État, au sens large, prend des décisions réglementaires et budgétaires qui se superposent, sont parfois contradictoires et qui imposent toujours davantage de normes et de contraintes budgétaires aux collectivités, au détriment de l'efficacité de l'action publique locale.

Le contexte, nous le connaissons parfaitement : bien au-delà des clivages politiques, nous sommes nombreux au Sénat à partager le triste constat de la difficile situation des collectivités, sommées en permanence de « digérer » d'innombrables décisions.

Il faut distinguer les décisions réglementaires et les décisions budgétaires.

Les décisions réglementaires concernent les décrets et arrêtés imposant des normes aux collectivités locales. Ces normes sont de plus en plus nombreuses, à tel point qu'il n'est même pas possible d'inventorier les normes ou prescriptions applicables aux collectivités territoriales. Elles proviennent de tous les ministères et concernent tous les domaines. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales vient d'ailleurs de rendre un rapport d'information sur « l'addiction aux normes » : il souligne, par exemple, que le code général des collectivités territoriales a triplé de volume en vingt ans et dépasse aujourd'hui le million de mots. La délégation organise d'ailleurs au Sénat les états généraux de la simplification, qui se tiendront le jeudi 16 mars. Cette manifestation est naturellement ouverte aux sénateurs et pourrait nourrir la réflexion de notre mission, d'autant qu'elle présentera les conclusions d'une récente consultation menée auprès des élus sur la question du poids des normes.

Les décisions budgétaires, quant à elles, sont davantage identifiables et circonscrites, mais n'en demeurent pas moins toujours plus pesantes. Essentiellement concentrées sur les textes législatifs de nature financière, ces décisions ont réduit, année après année, la libre administration des collectivités et leur autonomie financière, principes pourtant consacrés dans notre Constitution. Nous examinerons à la fois les décisions budgétaires ayant un impact sur les ressources des collectivités – dotation globale de fonctionnement (DGF), fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), filets de sécurité, dotations, fiscalité locale, etc. –, et les décisions dont l'impact concerne les dépenses des collectivités – contrats de Cahors, revenu de solidarité active (RSA), revalorisation du point d'indice.

Notre objectif sera de déterminer, exemples concrets à l'appui, si ces décisions réglementaires et budgétaires de l'État, telles que je viens de les définir, compromettent ou non l'équilibre financier des collectivités, en particulier sur les communes rurales.

Ce travail nécessite en premier lieu d'examiner le rôle du CNEN. Dispose-t-il des moyens nécessaires pour remplir la mission fixée par la loi, à savoir l'évaluation de l'impact financier, direct ou indirect, des projets de textes qui lui sont soumis ? Est-il en capacité de certifier, de manière indépendante, l'objectivité et la sincérité des études d'impact qui sont présentées par les ministères ? Vérifie-t-il que les projets de textes ont fait l'objet d'une concertation suffisante avec les collectivités locales ? Faut-il développer les liens entre le CNEN et le Sénat pour que ce dernier soit plus souvent alerté en cas d'impact financier important pour les collectivités ? Faudrait-il que le CNEN développe un partenariat avec l'Insee afin de disposer de compétences statistiques et économiques ? Nous poserons toutes ces questions à M. Lambert mardi prochain. Je ne doute pas que vous pourrez utilement compléter nos interrogations.

D'une manière générale, beaucoup d'élus ont le sentiment que l'État prend des décisions budgétaires ou réglementaires dont l'impact financier sur les collectivités est peu ou mal évalué.

Notre mission ne pouvant pas prétendre à l'exhaustivité, nous nous concentrerons sur quelques exemples souvent cités par les élus, par exemple l'impact négatif, sur les finances locales, de la revalorisation du point d'indice ou du RSA. Je pense aussi à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont les décisions peuvent peser sur les dépenses des communes lorsqu'elles agissent en représentantes de l'État.

Concrètement, pour conduire ce contrôle, trois moyens d'information seront mobilisés : des questionnaires et des auditions : outre celle du CNEN, pourront être entendues la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les associations d'élus locaux. En outre, nous pourrions organiser un ou plusieurs déplacements à la rencontre d'élus ruraux.

**M. Daniel Breuiller.** – Je souhaite que cette mission d'information soit couronnée de succès.

**M. André Reichardt.** – La mission d'information porte sur « les impacts des décisions réglementaires et budgétaires de l'État » : faut-il entendre que le terme « budgétaire » renvoie à toutes les lois pouvant avoir un impact budgétaire sur les collectivités locales ? Je pense à la loi qui a institué l'officier d'état civil comme responsable de l'enregistrement des pactes civils de solidarité (Pacs) ou des changements de nom. Ces lois ont un impact sur le fonctionnement des communes.

Lors de l'examen des dispositions qui entraînent un coût pour les communes, on me répond généralement : « Circulez, il n'y a rien à voir, cela ne coûte rien à la commune. » Mais aucune étude d'impact n'a été réalisée. Ces décisions qui ne portent pas directement sur le budget peuvent-elles être qualifiées de « budgétaire » ?

**M. Jérôme Bascher, président.** – Cette mission d'information porte uniquement sur les lois de finances, au-delà le champ serait trop vaste. Nous commençons par examiner les normes réglementaires, y compris les arrêtés préfectoraux, et les lois de finances. Le champ n'est pas aussi ambitieux que souhaité, mais en quatre mois, ce travail permettra déjà d'avancer.

**Mme Viviane Artigalas.** – Je tiens à vous féliciter pour la création de cette mission d'information : il s'agit d'un sujet d'actualité, puisque beaucoup de difficultés budgétaires des collectivités nous sont actuellement remontées. Ces difficultés sont à mettre en lien avec certaines décisions prises par l'État, mais pas seulement.

Nous devons veiller à ne pas nous focaliser uniquement sur les communes rurales ; je pense aux associations d'élus qui travaillent sur des problématiques spécifiques, et particulièrement sur les stations touristiques. La ruralité est bien sûr très impactée par les problèmes budgétaires, mais elles ne sont pas les seules. N'oublions pas la situation spécifique des stations de montagne et des outre-mer.

Faisant moi-même partie de la délégation sénatoriale aux outre-mer, je constate combien les problèmes des communes rurales s'y retrouvent dans ces territoires, et de manière multipliée.

**M. Vincent Delahaye.** – Si l'on restreint le champ de notre mission aux décisions réglementaires et budgétaires, il n'y a pas d'études d'impact, puisque celles-ci concernent plutôt les projets de loi. D'ailleurs, ces études d'impact sont souvent très creuses si on les examine en détail. Or il serait intéressant de cibler quelques projets de loi pour mettre en exergue cette lacune. En effet, sans réaliser un travail exhaustif, il serait intéressant de pointer que telle étude d'impact a indiqué que telle décision n'avait aucune conséquence pour les collectivités, alors que l'impact est au final considérable.

**Mme Guylène Pantel, rapporteure.** – Il est effectivement très important de citer quelques exemples précis, sans trop élargir le champ d'études.

**M. Jérôme Bascher, président.** – Le CNEN est saisi des fiches d'impact accompagnant les projets de normes réglementaires. L'idée est de faire des focus sur certains points pour montrer que tout ne figure pas dans la loi de finances en soulignant les exceptions qui mettent à mal nos finances locales.

S'agissant des finances locales, nous pourrions auditionner des régions, des départements, des intercommunalités, mais nous avons prévu de nous concentrer sur les communes, en procédant peut-être par strates, puisque la gestion d'une commune de moins de 500 habitants est bien différente de celle d'une commune de plus de 50 000.

*La réunion est close à 18 h 05.*





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

**Mercredi 1er mars 2023**

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Crise de vocation des maires – Audition (Sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 19 h 45.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 6 MARS ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 263

*À 9 h 30 :*

Captation vidéo

- Audition de MM. Bernard Doroszczuk, président, et Olivier Gupta, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;

*À 10 h 30 :*

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ;

*À 11 h 30 :*

- Examen du rapport de Mme Micheline Jacques et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 821 (2021-2022), présentée par M. Jean-Louis Lagourgue et plusieurs de ses collègues, visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 6 mars 2023 à 12 heures.*

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle René Monory

- Audition conjointe de MM. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la Recherche stratégique (FRS) sur les enjeux de la loi de programmation militaire.

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 288 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure).

### **Commission des affaires sociales**

#### **Lundi 6 mars 2023**

*À 9 heures*

Salle 216

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (n° 368, 2022-2023) (Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

#### **Mardi 7 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 216

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (n° 368, 2022-2023) (Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

#### **Mercredi 8 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 213

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi organique de Mme Micheline Jacques visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice de compétences de l'État (n° 51, 2022-2023) (Rapporteur pour avis : M. Alain Milon)  
- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative aux outils de lutte contre la désertification médicale des collectivités (n° 102, 2022-2023) (Rapporteur : M. Daniel Chasseing)  
Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 6 mars, à 12 heures  
- Suite de l'examen des amendements de séance sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (n° 368, 2022-2023) (Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse)

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 10 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la Transition numérique et des Télécommunications

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 1<sup>er</sup> mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle n° 245

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 38 (2021- 2022) visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 320 (2022- 2023) pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité

- Désignation d'un rapporteur sur la mission d'information « Patrimoine et transition écologique »

- Examen, en première lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 177 (2022- 2023) portant réforme de la loi du 9 février 1895 sur les fraudes en matière artistique (M. Bernard Fialaire, rapporteur)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 6 mars 2023 à 12 heures*

## **Commission des finances**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle n° 131

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre MOSCOVICI, président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur le rapport « La TVA, une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques »

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Éric JEANSANNETAS, rapporteur spécial, sur le Service national universel (SNU)

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 869 rect. (2022-2023) visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences, présentée par M. Éric KERROUCHE et plusieurs de ses collègues

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 341 (2022-2023) visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, adoptée par l'Assemblée nationale
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 843 (2021-2022) créant une résidence d'attache pour les Français établis hors de France, présentée par M. Ronan LE GLEUT et plusieurs de ses collègues

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 8 mars 2023**

Salle 216

*À 10 heures*

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 123 (2022-2023) visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique, présentée par Mmes Annick Billon, Martine Filleul, Dominique Vérien et plusieurs de leurs collègues ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 598 (2021-2022) visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie, présentée par Mmes Céline Brulin, Cécile Cukierman, Michelle Gréaume, Marie-Claude Varailles, Éliane Assassi et plusieurs de leurs collègues ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 869 rect. (2021-2022) visant à créer une loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements et à garantir la compensation financière des transferts de compétences, présentée par M. Éric Kerrouche et plusieurs de ses collègues

- ° Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 344 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission) est fixé au : Lundi 6 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Valérie Boyer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 51 (2022-2023) visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice des compétences de l'État, présentée par Mme Micheline Jacques ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission) est fixé au : Lundi 6 mars 2023, à 12 heures.

- Examen du rapport d'information sur la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales (rapporteurs : Mmes Maryse Carrère et Catherine Di Folco)

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 13 h 45*

Salle Monory

- Première partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 23 au 27 janvier 2023 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française

- Session d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe du 22 au 26 février (AP-OSCE) : communication de M. Pascal Allizard, premier vice-président de la délégation française ;

**Jeudi 9 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle Monory

- Transferts forcés massifs d'enfants ukrainiens par la Fédération de Russie : examen du rapport de MM. André Gattolin et Claude Kern sur la proposition de résolution européenne n° 345 de M. André Gattolin

## **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique**

**Jeudi 9 mars 2023**

*À 14 h 30*

Assemblée nationale - 6e bureau (salle de la commission des lois)

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion

**Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 16 h 30*

Salle n° 263

Captation

- Examen du rapport de M. Jean-Baptiste Blanc et du texte de la commission spéciale 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 ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 3 mars 2023 à 12 heures

**Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique**

**Lundi 6 mars 2023**

Salle Monory

Captation

*À 15 heures*

- Audition de M. Julien Denormandie, ancien ministre chargé de la Ville et du Logement

*À 16 heures*

- Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le Climat;

*À 17 h 15*

- Audition de M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie et finances de France Stratégie, et Mme Sylvie Montout, responsable de projet en charge de l'évaluation du plan de relance

**Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 17 heures*

Salle n°261

- Réunion constitutive



**Mission d'information « Gestion durable de l'eau »**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 14 heures*

Salle 216

Captation

- Audition de MM. Bruno FOREL, président, Frédéric MOLOSSI co-président et de Mme Catherine Gremillet directrice de l'association nationale des élus des bassins (ANEB)

**Jeudi 9 mars 2023**

*À 11 heures*

Salle 216

Audition de M. Frédéric VEAU, préfet, délégué interministériel en charge du suivi des conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique

**Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »**

**Mercredi 8 mars 2023**

*À 16 h 30*

Salle Monory

Captation

- Audition de M. Boris RAVIGNON, président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

**Mission d'information sur «l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'état sur l'équilibre financier des collectivités locales »**

**Mardi 7 mars 2023**

*À 16 heures*

Salle n° 245

Captation

Audition de M. Alain LAMBERT, Président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)