

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 6059

- *Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste*..... 6059
- *Proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire*..... 6073
- *Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad (sera publié ultérieurement)*..... 6075

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ..... 6077

- *Loi de programmation militaire - Audition de M. Emmanuel Levacher, président d'Arqus* ..... 6077
- *Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » - Examen du rapport d'information* ..... 6084
- *Questions diverses*..... 6092

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ..... 6095

- *Audition de Mme Sandrine Duchêne, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat* ..... 6095
- *Audition de M. Patrick Dehaumont, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)*..... 6099

### COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 6113

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Examen des amendements au texte de la commission*..... 6113
- *Audition de M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau (sera publié ultérieurement)*..... 6115
- *Proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire* ..... 6115
- *Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Désignation d'un rapporteur* ..... 6115

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 6117**

- *Audition de MM. Jérôme Seydoux, coprésident du groupe Pathé, et Ardavan Safaee, président de Pathé Films..... 6117*
- *Enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes – Audition (sera publiée ultérieurement)..... 6130*

**COMMISSION DES FINANCES..... 6131**

- *Scolarisation des élèves allophones - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de MM. Nacer Meddah, président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, et Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire..... 6131*
- *Adaptation des centrales nucléaires aux conséquences du changement climatique - Audition de Mme Annie Podeur, présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, M. Rémy Catteau, directeur des centrales nucléaires à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et Mme Catherine Halbwachs, directrice du projet Adapt à la direction production nucléaire et thermique à Électricité de France (EDF) ..... 6144*
- *Audition de Mme Sandrine Duchêne, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat ..... 6159*
- *Mesures budgétaires et fiscales mises en œuvre pour répondre à la crise des prix de l'énergie - Audition de MM. Matthieu Deconinck, sous-directeur chargé de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale à la direction de la législation fiscale, et Timothée Furois, sous-directeur des marchés de l'énergie à la direction générale de l'énergie et du climat..... 6164*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 6175**

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales - Examen des amendements au texte de la commission..... 6175*
- *Réforme de la procédure pénale – Audition de Mmes Coralie Ambroise-Castérot, professeur à l'université Côte d'Azur, et Évelyne Bonis, professeur à l'université de Bordeaux, et de M. Antoine Botton, professeur à l'université Toulouse 1-Capitole..... 6179*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE ..... 6191**

- *Audition de M. Bruno Bonnemain, président de l'Académie nationale de pharmacie, Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens, M. Pierre-Olivier Variot, président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, M. Philippe Besset, président de la Fédération des pharmaciens de France, et docteurs Philippe Meunier, président du Syndicat national des pharmaciens, praticiens hospitaliers et*

*praticiens hospitaliers universitaires (SNPHPU) et Élise Remy, membre du conseil d'administration du Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux (SYNPREFH)..... 6191*

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ..... 6209**

- *Audition de M. Maxime Combes, M. Daniel Ibanez et Mme Françoise Verchère, auteurs d'une proposition de loi visant à diminuer la consommation d'énergie pour le bâti ..... 6209*
- *Audition d'associations agissant dans le domaine de la rénovation énergétique..... 6218*
- *Audition des représentants du Comité de liaison pour les énergies renouvelables ..... 6234*
- *Audition de M. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable et de Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie (sera publié ultérieurement) ..... 6242*

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR « L'UTILISATION DU RÉSEAU SOCIAL TIKTOK, SON EXPLOITATION DES DONNÉES, SA STRATÉGIE D'INFLUENCE » ..... 6243**

- *Audition de M. Benoît Loutrel, membre de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ..... 6243*
- *Audition de M. Paul Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et stratégies d'influence » à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem) (sera publiée ultérieurement)..... 6257*

## **MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 6259**

- *Audition de M. Philippe Boucly, président de France Hydrogène (sera publié ultérieurement)..... 6259*

## **MISSION D'INFORMATION SUR L'IMPACT DES DÉCISIONS RÉGLEMENTAIRES ET BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES ..... 6261**

- *Audition de M. André Laignel, premier vice-président délégué de l'association des maires de France et président du comité des finances locales ..... 6261*

## **MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 6269**

- *Audition des professionnels du bâtiment (sera publiée ultérieurement)..... 6269*
- *Situation des établissements français à l'étranger - Audition de M. Olivier Brochet, directeur, et de Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française (sera publiée ultérieurement)..... 6269*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 MARS ET À VENIR. 6271**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 15 février 2023**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -La réunion est ouverte à 9 h 30.**Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir aujourd’hui M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste depuis désormais plus de neuf ans. Si vous êtes régulièrement reçu au Sénat et auditionné par nos rapporteurs, votre dernière audition plénière devant notre commission des affaires économiques date toutefois du 8 avril 2020, lors du premier confinement. La crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face ont en effet eu des conséquences importantes sur les activités postales et la continuité des services publics, suscitant parfois l’incompréhension des élus et des usagers, notamment en matière de distribution de la presse.

Surtout, ces trois dernières années ont accéléré la baisse tendancielle des volumes de courriers échangés, et par conséquent la transformation et la diversification de La Poste en un groupe multi-activités et international. Le nombre de lettres transportées et distribuées est en effet passé de 18,4 milliards en 2008 à 7,3 milliards en 2021. C’est un bouleversement majeur qui n’est pas propre à la France ; une nouvelle donne qui suppose que La Poste se transforme. L’activité courrier ne représente en effet plus que 17,5 % du chiffre d’affaires du groupe ; un chiffre d’affaires qui demeure par ailleurs en forte hausse, atteignant 34,6 milliards d’euros en 2021.

Malgré ce chiffre d’affaires en hausse, La Poste demeure déficitaire sur les comptes des quatre missions de service public qu’elle exerce. Selon les dernières données dont nous disposons, le « déficit brut cumulé » de ces quatre missions est estimé à environ 1 milliard et 690 millions d’euros pour 2021. Après la prise en compte des quatre compensations budgétaires annuelles versées par l’État, le « déficit net cumulé » est réduit à environ 570 millions d’euros. Face à cette situation, le montant de l’aide financière versée par l’État à La Poste est désormais inédit : 1 milliard et 120 millions d’euros. Au Sénat, nous avons plaidé en ce sens. Cette évolution s’explique notamment par la décision du Gouvernement de verser jusqu’en 2025 une compensation budgétaire annuelle du déficit du service universel postal comprise entre 500 et 520 millions d’euros, pour un déficit estimé à plus de 600 millions d’euros en 2021 et à plus de 500 millions d’euros en 2022.

Si je prends le temps de vous rappeler les principaux chiffres et ordres de grandeur à garder en tête, c’est parce que les réformes nouvellement annoncées en ce début d’année, et déjà fortement critiquées, s’inscrivent pleinement dans ce contexte financier. En contrepartie des compensations budgétaires versées, le Gouvernement a en effet demandé à La Poste de poursuivre ses efforts de modernisation, de réduction des coûts et de recherche de gains de productivité. De notre point de vue, au regard de l’importance du soutien public dont bénéficie désormais La Poste, il me semble que nous devons être plus exigeants, surtout en matière de qualité de service et de présence territoriale.

Ainsi, la nouvelle réforme des services d'envois postaux, entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier et consacrant notamment la suppression du « timbre rouge », devrait permettre de réaliser jusqu'à 500 millions d'euros d'économies par an. Monsieur le président, pourriez-vous nous présenter les grandes lignes de cette réforme ? Quelles seront précisément les économies réalisées ? Est-ce que cela se traduira par des suppressions d'effectifs supplémentaires et de nouvelles fermetures sur votre réseau de distribution ? Nous nous interrogeons notamment sur les économies liées à l'optimisation des tournées de distribution des facteurs. L'annonce de l'expérimentation de nouvelles tournées de distribution sur 68 sites a particulièrement fait réagir. Une annonce qui, je le rappelle tout de même, est intervenue sans aucune concertation préalable avec les élus, avec les maires des communes et des villes concernées, ce qui, monsieur le président, pose un sérieux problème de méthode. Sur le fond, nous comprenons bien que la logique est désormais la suivante : le facteur ne s'arrêtera plus chaque jour à chaque boîte aux lettres, mais le courrier à distribuer sera regroupé. En revanche, ce que nous ne comprenons pas, c'est l'assiette territoriale de cette réforme. Est-ce que le facteur continuera par exemple de passer six jours sur sept sur le territoire de chaque commune, même s'il ne s'arrête pas à chaque endroit ? Monsieur le président, je crois que, sur ce point, les élus ont besoin d'information de votre part.

Parmi les autres mesures annoncées, le remplacement de la lettre rouge par un nouveau service, la « e-lettre rouge », nous rend perplexes. D'un côté, vous accélérez la transformation numérique de votre groupe *via* votre filiale Docaposte, vous mobilisez vos facteurs en faveur de l'inclusion numérique et vous multipliez les partenariats avec les maisons France Services afin d'aider les plus vulnérables face aux difficultés des démarches administratives. De l'autre, vous proposez un service de substitution exclusivement numérique, qui ne semble pas pouvoir respecter la confidentialité et le secret des correspondances et qui ne pourra pas être utilisé par les 13 millions de personnes de notre pays en situation de précarité numérique.

Monsieur le président, quel est l'objectif, l'ambition poursuivie par la mise en œuvre de ce nouveau service d'envoi postal qui suscite tant de perplexité ? Vous le comprenez, au travers de ces premières interrogations, nous exprimons ici la crainte d'une réduction déguisée du service public postal. Nous comprenons la nécessaire adaptation à l'évolution des usages, mais cette adaptation ne doit pas, en aucun cas, se faire au détriment de vos obligations légales de service public. Ces obligations sont conséquentes, car La Poste exerce aujourd'hui quatre missions de service public, soit davantage que ses équivalents européens. La question du maintien et de l'évolution de ces missions se posera peut-être dans les prochaines années et, de ce point de vue, nous observons avec inquiétude l'évolution du rôle de La Poste en matière de distribution de la presse.

La réforme dite « Giannesini » ayant été validée par la Commission européenne, les mesures proposées devraient rapidement entrer en vigueur, favorisant le portage plutôt que le postage des titres de presse. Pourriez-vous nous détailler les nouvelles mesures qui seront mises en place dès cette année ? Confirmez-vous que La Poste va bien continuer d'exercer sa mission de service public de transport et de distribution de la presse dans les prochaines années ? Que les titres de presse seront bien distribués avant midi sur l'ensemble du territoire ? Monsieur le président, je vous cède sans plus tarder la parole pour répondre à ces différentes questions, dans l'ordre qui vous conviendra le mieux.

**M. Philippe Wahl.** – Madame la présidente, mesdames et messieurs les sénateurs, rarement depuis dix ans cette audition ne sera aussi bien tombée. Confronté déjà

trois fois à votre commission dans le cadre du processus de mes nominations, j'estime qu'il est très important de vous rendre compte de notre action.

En juillet 2022, quand nous avons pris la décision de réformer la lettre rouge, j'étais pleinement conscient de toucher à un objet totémique de la République et des critiques qui ne manqueraient pas d'arriver. En revanche, j'ai été très surpris de la polémique sur la distribution six jours sur sept et sur le passage quotidien du facteur. Il est faux d'affirmer que nous remettons en cause la distribution six jours sur sept et que le facteur ne passe plus tous les jours. Puisqu'il y a trois fois moins de lettres aujourd'hui qu'en 2008 (6 milliards contre 18 milliards), le facteur s'arrête nécessairement moins souvent. Mais pour chaque lettre à date, chaque journal, chaque colis, chaque lettre recommandée, chaque distribution de médicaments ou de repas, le facteur s'arrête. Toute notre stratégie repose sur une distribution six jours sur sept, avec un passage quotidien sur l'ensemble du territoire. J'ai un souvenir très précis d'une question posée par une sénatrice en 2013 lors de ma première audition devant vous sur le passage du facteur le dimanche. J'avais alors répondu ce que je réponds aujourd'hui à nouveau : s'il faut passer le dimanche compte tenu d'un besoin de la population, nous passerons le dimanche, dans les conditions propres au travail dominical.

Je le répète, La Poste reste attachée à la distribution six jours sur sept. Comme le chauffeur de bus qui s'arrête quand un passager veut descendre ou monter, La Poste s'arrête partout quand il y a un objet à distribuer. En revanche, comme pour un bus, La Poste ne s'arrête pas quand il n'y a pas de raison de s'arrêter. Notre volonté est bien de continuer la distribution six jours sur sept, à la différence des Britanniques, des Portugais, des Norvégiens et des Autrichiens qui ont adopté un système de distribution cinq jours sur sept. En 2008, quand La Poste distribuait 18 milliards de lettres, le facteur livrait 80 % des points de distribution sur le territoire contre 48 % aujourd'hui. Avec moins de lettres, il y a nécessairement moins d'arrêts.

Notre stratégie reste cependant bien de s'arrêter le plus souvent possible, grâce à la diversification de nos services. À la distribution de la lettre, nous avons ajouté les colis ou encore les visites de lien social. Dans la Mayenne, nous avons passé un accord avec le conseil départemental pour que les facteurs, avec l'aide à domicile en milieu rural (ADMR), réalisent les visites de convivialité sociale décidées dans le PLFSS 2023 pour les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Plus la Poste s'arrête, plus cela nourrit les tournées des facteurs et plus cela protège l'emploi. J'invite les élus que vous êtes à favoriser les autres volumes d'affaires que les facteurs peuvent apporter en plus de la lettre. L'avenir des emplois de facteurs ne passera pas par la lettre.

La Poste n'a aucune intention de remettre en question les « quartiers lettres » des facteurs, c'est-à-dire les tournées attribuées à un facteur dans un village ou un quartier précis. En ce moment, nous connaissons une baisse de la qualité en raison de la proportion importante d'intérimaires embauchés depuis deux ans et demi du fait de la crise de la Covid. En 2023, avec le reflux de la pandémie, nous allons très sensiblement réduire le nombre d'intérimaires. Les facteurs et les clients restent très attachés au principe des « quartiers lettres ».

La polémique sur le timbre rouge m'a d'autant plus surpris que le rapport de votre commission sur l'avenir de La Poste avait souligné l'impossible soutenabilité du timbre rouge pour l'entreprise. Cette disparition sera certes un fait historique. Mais il faut rappeler les chiffres. En 2008, 4,25 milliards de lettres rouges étaient échangées contre 275 millions en 2022, dont 75 millions envoyées par des ménages. Puisque la France compte 30 millions

de ménages, cela signifie qu'il n'y avait en moyenne que deux lettres rouges et demi envoyées par ménage. Pour les besoins urgents, les Français ont trouvé d'autres modes de communication. Je souligne par ailleurs que la baisse s'élève à 80 millions par an. Dans quatre ans, il ne devrait donc plus y avoir du tout de lettres rouges. En tant que chef d'entreprise, connaissant cette réalité, je devais assumer mes responsabilités et arrêter un service dont les Français ne se servent plus que très marginalement.

De plus, l'économie sur plusieurs années réalisée grâce à la fin de ce service est considérable et doit atteindre environ 500 millions d'euros. La suppression de la lettre rouge ne sonne pas le glas du service public ; il sauve le service public qui n'aura plus 500 millions d'euros à dépenser pour une lettre qui n'est plus utilisée. Ce service était cher car il impliquait 300 tournées de nuit nationales, mobilisant trois avions qui n'étaient employés que pour la lettre rouge. Enfin, ce très faible flux de lettre représentait 25 % de la dépense carbonée du courrier. Industriellement, j'assume d'avoir proposé la fin de la lettre rouge. Nous sommes face à un paradoxe que vous connaissez bien : les Français aiment la lettre rouge, mais n'en écrivent plus.

Une fois la décision prise, deux choix s'offraient à nous. Le premier consistait à supprimer complètement le service J + 1. Le deuxième était de conserver une offre pour l'envoi de messages pour le lendemain avec la « e-lettre rouge ». Cette dernière solution a été retenue. On m'oppose que ce choix crée une fracture numérique entre les personnes capables de se rendre sur internet et celles qui ne le peuvent pas. Pour répondre à cette difficulté, nous avons prévu que l'utilisateur puisse se rendre à un bureau de poste pour faire scanner son courrier. Je sais que cette solution est compliquée, mais elle a le mérite d'exister. Entre une suppression complète du service et cette solution, nous avons préféré adopter cette solution. Si j'avais à refaire ce choix, je le referais. Pour la suite, soit nous trouverons 5 000 à 10 000 personnes qui utiliseront ce service et celui-ci sera maintenu, soit personne n'en voudra et le service sera alors supprimé. J'assume d'avoir offert une solution aux usagers. Aujourd'hui, la e-lettre rouge n'est utilisée que 3 500 fois par jour.

J'ai l'habitude depuis plus de neuf ans de vous présenter des chiffres. Pour qu'ils ne soient pas seulement théoriques, je souhaiterais les mettre en perspective. Depuis 2013, La Poste a perdu six milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit l'équivalent de la totalité du chiffre d'affaires de la RATP ou de celui de Dassault Systèmes. Le résultat de ces pertes devient aujourd'hui concret avec la suppression du timbre rouge. Cette suppression est la traduction dans notre vie quotidienne de la division par trois des volumes de courriers échangés.

Je voudrais vous remercier de votre soutien puisque, comme vous l'avez rappelé, les aides à La Poste ne passent plus par le biais du Livret A, ni par une dépense fiscale sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La totalité des aides de La Poste passent par le budget de l'État et s'élèvent à plus de 1,1 milliard d'euros par an. Je me permets de souligner, comme l'ont rappelé les rapports du Sénat et de Jean Launay de 2021, que le coût global s'élève cependant à 1,5 milliard d'euros. Contrairement à ce que certains affirment, nous sommes donc très loin de développer une stratégie de rentabilité. La rentabilité n'est pas un de mes objectifs. Je souhaiterais seulement que la compensation soit totale.

J'en viens désormais aux missions de service public de La Poste. J'étais récemment à Charleville dans les Ardennes et j'ai pu constater à quel point le passage du facteur dans le monde rural était clé. Nous venons de publier un communiqué de presse sur la



signature d'un nouveau contrat tripartite triennal entre l'État, l'association des maires de France (AMF) et La Poste. Il emporte, à la demande des élus, des modifications majeures. La négociation a été très bonne, chaque partenaire cherchant à avancer sur ses propres thèmes et nous sommes tous satisfaits du résultat auquel nous sommes arrivés. Ce contrat prévoit l'ouverture dans les 18 prochains mois de 1 000 bureaux de poste le samedi ou le jour du marché en semaine. Il s'agit d'une demande récurrente de l'AMF. Nous comptons 7 500 bureaux de poste et à peu près 1 500 ne sont pas ouverts le samedi. La Poste doit ouvrir lorsqu'il y a de l'affluence. Nous nous engageons également, sous le contrôle de l'AMF, à limiter de manière considérable les fermetures intempestives de bureaux de poste. Ces fermetures intempestives sont plus nombreuses car il y a davantage de bureaux de poste où il n'y a qu'un seul agent par bureau. Nous avons en outre stabilisé les plans d'ouverture estivale. Nous intégrons dans ce contrat la notion de fréquentation et nous considérons que celle-ci devient un sujet commun entre le maire et La Poste.

Avant de terminer, je voudrais rassembler en quelques mots ce que nous avons fait depuis 10 ans. Nous sommes en train de faire prendre à 260 000 employés et à l'entreprise la plus ancienne de France un tournant stratégique. Il y a 15 ans, l'essentiel de l'activité de La Poste tournait autour de la lettre. La lettre abandonne aujourd'hui La Poste. Dans le monde entier, le volume de lettres échangées plonge. Lorsque La Poste est créée par la loi Quilès-Rocard en 1990, 70 % de son chiffre d'affaires est constitué par les lettres, contre 41 % fin 2010 et 17 % fin 2022.

Nous n'avons pas l'intention de remettre en cause la distribution du journal. En revanche, je ne peux pas vous promettre que La Poste distribue les journaux le matin, si l'on considère que le matin s'achève à midi. Dans les bouts de tournée, nous sommes au-delà de 12 heures. Les tournées se sont allongées parce qu'il y a moins de facteurs et beaucoup moins de lettres. La Poste est devenue une entreprise de colis, représentant 51 % de son chiffre d'affaires. Par définition, le colis arrive plus tard, les facteurs embauchent alors plus tard, ils rentrent donc plus tard, d'où l'allongement des tournées. En France, un peu plus d'un tiers des journaux sont distribués en kiosques, un tiers sont livrés par les porteurs et le dernier tiers par les postiers. Dans les grandes villes, il n'y a plus du tout de distribution par La Poste. En rural, les tournées commençant plus tardivement, celles-ci ne passent pas nécessairement partout avant midi. En réalité, le véritable horaire de référence n'est pas midi, mais 13 heures, soit avant le journal télévisé. Jean-Michel Baylet se plaignait que trop de journaux arrivaient par La Poste après le journal télévisé. La presse représente le tiers de nos volumes et compte pour une part majeure du déficit résiduel de nos missions de service public. À chaque exemplaire livré, nous perdons 40 centimes, même après la réforme Giannesini.

Le tournant que nous sommes en train de prendre doit nous permettre d'assurer la pérennité de l'entreprise. Cette année, nous devrions gagner plus d'un milliard d'euros. La diversification sera la seule réponse à l'attrition de notre métier historique. Le groupe s'est diversifié : colis, courriers, journaux, services. Notre offre de services, lancée parfois sous les moqueries en 2013, a réalisé en 2022 environ 700 millions de chiffre d'affaires. Nous devons encore aller plus loin s'agissant du service de livraison de repas. Partout lors de mes déplacements, je constate que ce service se développe, soit sur la base des centres communaux d'action sociale (CCAS), soit sur la base associative. Si nous devenons leaders sur la livraison de millions de repas quotidiens, alors les tournées seront sauvées. Il y a encore cinq ans, La Poste ne livrait aucun repas quotidien contre 3 millions fin 2022. Pour 2023, nous fixons un objectif de livraison de 5 millions de repas quotidiens. Dans le Blaisois, il y a aujourd'hui 7 tournées entièrement dédiées à la distribution des repas. Dans la ville de Nice, 17 tournées sont totalement dédiées aux repas.

L'avenir des facteurs passe par plus de services, plus de colis, et un peu de logistique supplémentaire. Il faut trouver avec les élus des raisons pour que La Poste s'arrête le plus souvent possible. Le service de convivialité sociale que nous assurons dans la Mayenne dans le cadre de l'APA est exemplaire : le département a ses agents, il utilise le réseau ADMR et il a recours à La Poste. Les besoins tirés du vieillissement de la population sont tels qu'il y aura des opportunités pour tout le monde. Il me semble préférable que ces services soient assurés par des factrices et des facteurs dans leurs quartiers lettres, que par une filiale d'un fonds de *private equity*, de quelque nationalité qu'il soit.

Deux métiers seront incontournables à développer pour 2030 et 2035. Il faut d'abord prévoir la montée en puissance des métiers de services de proximité humaine, que ce soit pour une visite de convivialité, de livraison de médicaments, de repas ou encore de prévention au travers du bien vieillir. Il faut également miser sur les métiers du numérique. Forts de la confiance qu'ils ont auprès des Français, les postiers peuvent aussi bénéficier d'une confiance numérique. Avec l'installation de 9 millions de Digipostes, nous sommes devenus le premier coffre-fort électronique de France. Nous sommes par ailleurs les seuls détenteurs d'une identité numérique substantielle. Vous avez été très attentifs au Sénat sur les difficultés du compte personnel de formation (CPF) et sur les récentes escroqueries. Avec la Caisse des dépôts et consignations, nous avons instauré entre le CPF et le client l'identité numérique de La Poste. Les escroqueries ont alors fortement diminué pour les clients disposant d'une identité numérique. Le numérique occupera une place centrale dans notre avenir. Docaposte, notre filiale numérique, a atteint environ 1 milliard d'euros de chiffres d'affaires en 2022.

**M. Patrick Chaize.** – Je vous remercie, monsieur le président, pour vos propos liminaires. Je voudrais revenir sur le déficit des missions de service public. Pouvez-vous nous détailler mission par mission les déficits constatés et les compensations obtenues pour chacune d'elles ? Selon la source retenue, il apparaît qu'il y a un mélange qui n'aide pas à la transparence et à la compréhension. Ainsi, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) indiquait lors d'une audition devant la commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) un déficit de 1,7 milliard d'euros pour le seul service universel postal.

S'agissant de la mission de contribution à l'aménagement du territoire, un nouveau contrat de présence postale territoriale doit entrer en vigueur en 2023. Les négociations sont terminées. Pensez-vous que ce contrat soit une bonne formulation de renouvellement ? Le Parlement a besoin de davantage de transparence. Des garanties essentielles doivent être préservées. Je songe notamment à la conservation du pouvoir de veto pour les maires s'agissant des transformations des bureaux de poste implantés sur le territoire de leur commune.

Les compensations vous paraissent-elles adaptées ? Sur la seule mission de contribution à l'aménagement du territoire, l'estimation de l'ARCEP est deux fois supérieure à la compensation versée. Qu'en pensez-vous ? S'agissant du contrat de présence postale territoriale, êtes-vous satisfait des négociations passées ? Pouvez-vous revenir sur les points sur lesquels il n'y aurait pas eu d'avancées ? Pensez-vous que les sous-compensations ont un impact sur ces possibles avancées ?

Sur le timbre rouge, les critiques et les interrogations sont nombreuses. À titre personnel, j'estime que cette réforme est justifiée, sous réserve que le courrier continue à être

distribué six jours sur sept, que les lettres recommandées et les titres de presse continuent à être livrés en J + 1 et que le J + 3 soit véritablement respecté.

Ma collègue Martine Berthet m'a chargé d'une question sur la livraison des colis en étage. Le facteur pourra-t-il apporter le colis en étage, notamment pour les personnes âgées, plutôt que de le laisser dans la boîte aux lettres ?

Enfin, en 2023 doit entrer en vigueur le nouveau contrat d'entreprise signé entre La Poste et l'État. Ce nouveau contrat est-il prêt ? Quelles en sont les principales orientations et nouveautés ?

**M. Pierre Louault.** – Lors de notre travail en commission, nous avons préconisé le développement des services de proximité de La Poste. Nous devons bien reconnaître que l'avancement vers ces services de proximité n'est pas aussi rapide que vous le souhaitez car représentant moins de 2 % de votre chiffre d'affaires. Avez-vous entrepris un travail avec les conseils départementaux et les associations locales de maintien à domicile ? Il y a parfois des incohérences. Dans mon village sont ainsi livrés des repas par l'association de soins à domicile (ASAD) alors que le facteur passe tous les jours. Allez-vous entreprendre des efforts beaucoup plus ciblés pour développer ces services de proximité ?

Vous avez insisté sur le digital pour assurer le tournant économique de votre entreprise. Je crois néanmoins qu'un des rôles majeurs de La Poste doit être de permettre la rencontre physique avec les personnes. Voilà ce qu'attendent beaucoup de personnes âgées. Quelle peut être votre stratégie pour développer davantage les aides de proximité aux personnes âgées et renforcer la « *silver economy* » ?

**M. Rémi Cardon.** – Monsieur le président, je souhaiterais nuancer vos propos s'agissant des recommandations de notre rapport sur la réforme de la lettre rouge. Nous n'avions pas proposé le remplacement du timbre rouge par une e-lettre rouge.

La moitié des effectifs de La Poste ont été supprimés en dix ans. L'arrêt du timbre rouge conduira-t-il aussi à de nouvelles suppressions de postes ? Des reconversions pour orienter vers de nouveaux services sont-elles prévues ?

Je souhaiterais revenir sur les expérimentations sur lesquelles nous avons déjà échangé, notamment s'agissant des actions de proximité pour lutter contre la précarité énergétique ou encore la fracture numérique. Des généralisations de ces services sur l'ensemble du territoire français sont-elles désormais prévues ?

Avez-vous pris connaissance de la proposition de loi de Jean-Claude Tissot sur l'accessibilité et l'inclusion bancaire ? Cette proposition pourrait changer la donne pour La Poste.

**M. Philippe Wahl.** – Monsieur le sénateur Cardon, je n'ai jamais dit que vous aviez préconisé la e-lettre rouge. S'agissant des suppressions de postes, comment pourrait-il en être autrement alors que le nombre de lettres distribuées est passé de 18 à 6 milliards ? Notre modèle social passe par la reconversion interne. C'est ce que nous avons fait avec la nouvelle plateforme de colis de Montereau-sur-le-Jard, dont l'essentiel des employés sont des facteurs. Nous aurions pu adresser cette main-d'œuvre à Pole emploi, mais ce n'est pas ce que nous avons fait.

L'amplification de l'offre des services est un enjeu crucial. Ces nouveaux services ne sont pas relatifs à une mission nationale, mais dépendent pour la plupart des collectivités locales. Si nous avons trouvé un accord avec le département de la Mayenne, il nous reste à en passer dans tous les autres départements. Dans les Landes, nous gérons avec le conseil départemental l'animation conjointe d'un village Alzheimer. Il faudra là aussi généraliser ces contrats dans tous les autres départements. Je suis d'accord avec vous pour reconnaître que le développement de nos services n'est pas assez rapide. Cela prend du temps car il nous faut convaincre les différents conseils départementaux. Pour la livraison de repas, les accords doivent se faire CCAS par CCAS, et concernent donc 6 000 à 7 000 compétitions commerciales.

Ces nouveaux services regroupent une grande diversité d'activités : examens du code de la route, conseils en économies d'énergie, livraisons de repas et de médicaments... Rien cependant ne remplacera la puissance de la distribution de la lettre. Je souhaiterais comme vous que ces expérimentations se généralisent. Le débat sur l'organisation du bien vieillir constituera une opportunité pour aborder ces enjeux. Peu d'organisations sur le territoire ont l'expérience de La Poste en matière de contact avec la population.

Sur la livraison des colis à l'étage, les solutions sont à trouver au cas par cas. Dans certains territoires, les populations nous demandent de laisser les colis au bureau de poste car ils craignent que leurs boîtes aux lettres soient « visitées » avant leur passage. Dans d'autres territoires, le facteur monte. Dans d'autres encore, le facteur ne souhaite pas monter car il craint de se faire voler sa cargaison, tout particulièrement pendant les fêtes de fin d'année. L'idée est bien d'aller à la porte des gens, mais nous décidons au cas par cas. Je souligne par ailleurs que, notamment dans les territoires ruraux, les factrices et les facteurs sauvent plusieurs centaines de personnes par an.

S'agissant des missions de service public, je vous transmets les chiffres dont je dispose. L'accessibilité bancaire bénéficiera d'une compensation de 321 millions d'euros et nous estimons notre déficit net de compensation à 73 millions d'euros. Pour l'aménagement du territoire, nous devrions recevoir 177 millions d'euros et nous estimons notre déficit net à 150 millions d'euros. Pour la distribution de la presse, nous recevrons 84 millions d'euros, pour un déficit net de compensation évalué à 197 millions d'euros. Sur le service universel postal, nous allons recevoir 520 millions d'euros et nous avons un déficit net de compensation d'une vingtaine de millions d'euros.

S'agissant du J + 2, je rappelle qu'au timbre rouge a succédé le timbre turquoise, qui permet en plus d'obtenir un suivi. La lettre verte est devenue J + 3.

Nous sommes satisfaits du contrat de présence postale signé avec l'AMF et l'État. Ce contrat est un bon compromis. Nous n'avons pas changé sur le veto du maire. Les dirigeants opérationnels de La Poste étaient favorables à une version la plus limitée possible de ce veto. Ce n'était cependant pas ma vision car je considère qu'il ne peut pas y avoir de réorganisation s'il n'y a pas un accord avec le maire. Le veto, de façon systémique, force à trouver un accord avec les élus.

Tous les deux ans, nous réorganisons les tournées des facteurs puisque rien qu'en deux années, les volumes ont baissé de 20 %. Ces changements sont de l'ordre de l'opérationnel et c'est la raison pour laquelle nous ne prévenons pas les maires. Mais pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, nous nous sommes adressés aux maires pour les rassurer sur la

distribution six jours sur sept et sur le passage quotidien. Il n’y a pas d’expérimentation remettant en cause le passage quotidien.

**M. Fabien Gay.** – J’ai deux questions. La première porte sur le timbre rouge. Je ne reviendrai pas sur la polémique, qui ne m’intéresse pas. Comme vous l’avez rappelé, le timbre rouge était la promesse républicaine de pouvoir faire parvenir une lettre en une journée. En tant que dirigeant d’une entreprise publique, vous devez équilibrer les comptes, mais également assurer les missions de service public. Je voudrais pointer un paradoxe : alors que nous pouvons commander depuis un smartphone une livraison du matin pour le soir, La Poste fait le choix inverse de privilégier la livraison à 3 jours. Comme je vous l’ai déjà indiqué, le service Chronopost est lamentable dans mon département. Comment expliquer ces difficultés alors qu’Amazon réussit à livrer toute la journée ? La moitié des colis arrivent dans un état pitoyable, soit très abimés, soit regardés.

S’agissant des livraisons de journaux, vous savez que les éditeurs de presse seront de moins en moins indemnisés. Dans les zones peu denses, ce n’est même pas après 13 heures ou dans l’après-midi qu’intervient la distribution du journal, mais le lendemain pour 30 % des abonnés ! La Poste est prestataire des éditeurs de presse, au sein d’un partenariat républicain. On ne peut pas, chaque année, augmenter le prix, baisser les subventions et ne pas assurer la livraison du journal.

**Mme Guylène Pantel.** – Vous avez déclaré que la suppression du timbre rouge doit sauver le service public de La Poste. Mais combien d’emplois dans la distribution ou dans les plateformes seront supprimés à l’issue de cette réforme ?

S’agissant de la e-lettre rouge, vous nous indiquez que les personnes ne maîtrisant pas l’outil numérique peuvent se rendre dans les bureaux de poste. Encore faut-il que ces bureaux soient ouverts ! Nous sommes confrontés dans les départements ruraux à beaucoup de fermetures inopinées de bureaux de poste. Il faut souvent faire de longs trajets en voiture avant de trouver un bureau ouvert.

La modernisation des services nécessite parfois un accompagnement des usagers pour réduire la fracture numérique. Ces dernières années, La Poste a investi pour déployer de nouvelles structures France Services au sein de son réseau. Pourriez-vous nous communiquer le nombre de bureaux de poste labellisés France Services ? Combien sont encore en projet ?

**Mme Micheline Jacques.** – La loi de finances pour 2023 a permis une évolution importante pour le soutien au pouvoir d’achat des ménages ultramarins et pour la continuité territoriale des services postaux. En effet, la franchise de taxation à l’octroi de mer et à la TVA pour les colis faisant l’objet d’envois non commerciaux par La Poste est passée de 205 à 400 euros. Il s’agit d’une bonne mesure, qui devrait faciliter l’envoi des effets personnels et familiaux et les échanges quotidiens entre l’hexagone et les territoires ultramarins. Monsieur le président, cette mesure est-elle désormais opérationnelle ? Est-elle appliquée par vos services chargés du dédouanement des colis ? Je me permets de préciser que si cette mesure va dans le bon sens, l’enjeu est désormais celui d’une évolution des frais pour les envois commerciaux, le développement du e-commerce dans ces territoires demeurant fortement pénalisé.

**Mme Evelyne Renaud Garabédian.** – Les Français de l’étranger accèdent à l’ensemble de leurs démarches administratives *via* la plateforme France Connect. L’identité numérique de La Poste est pour eux l’un des moyens de connexion. Malheureusement, elle

n'est aujourd'hui possible que dans une quarantaine de pays. Elle n'est pas toujours fonctionnelle dans les pays où elle est censée fonctionner, notamment au Canada. Elle devait être étendue à 49 pays en 2022 et dans tout le territoire mondial à partir de 2023. Qu'en est-il du calendrier du déploiement de l'identité numérique de La Poste et de son fonctionnement hors de France ?

Pour simplifier les démarches et digitaliser les services, La Poste offre la possibilité d'ouvrir un compte bancaire grâce à cette identité numérique. Les Français vivant à l'étranger se voient régulièrement fermer leurs comptes bancaires, en raison de la réglementation visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pouvez-vous nous indiquer si nos compatriotes vivant à l'étranger peuvent utiliser ce nouveau service bancaire ? Si oui, pouvez-vous me mettre en contact avec l'un de vos collaborateurs pour que nous puissions en discuter ?

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Ma première interrogation porte sur l'activité colis de La Poste. Le groupe a signé le 7 février 2023 un partenariat avec CMA CGM, et plus particulièrement un accord avec GeoPost, l'outil de livraison de La Poste, et la CVA logistique pour le transport des colis. Pouvez-vous nous en dire plus sur vos attentes et les enjeux de ce partenariat ? S'agit-il d'une nouvelle stratégie de livraison au dernier kilomètre dans les départements français ou bien d'un renforcement de La Poste à l'international ?

Le ministère de l'économie et des finances avait promis un bouclier bancaire pour 2023 et les banques s'étaient engagées en fin d'année dernière à limiter la hausse des frais. La Banque postale est en tête du classement puisqu'elle est l'établissement bancaire le moins cher dans six régions métropolitaines. Toutefois, en novembre dernier, une enquête MoneyVox avait indiqué l'absence de régulation pour les frais bancaires, notamment les frais de succession où certaines opérations coûtent plus chères mort que vivant. Le Sénat a récemment adopté une proposition de loi pour renforcer la protection des épargnants. Au cours de son examen, un amendement a été adopté à l'unanimité pour encadrer les frais bancaires de succession, en supprimant les frais en cas de clôture d'un compte inférieur à 5 000 euros. Le Gouvernement s'est opposé à cet amendement, expliquant qu'une négociation était en cours avec les banques, permettant de négocier les tarifs et de les harmoniser sans légiférer. Le Gouvernement a-t-il dit vrai sur l'aboutissement de cette négociation ? D'autres sujets sur d'autres frais bancaires sont-ils aujourd'hui en cours de négociation ?

**M. Daniel Laurent.** – Dans nos territoires, La Poste et nos élus travaillent de concert au sein des commissions départementales de présence postale. Il n'en demeure pas moins que les élus restent très attentifs et préoccupés quant à l'horaire des bureaux de poste, l'accessibilité bancaire ou encore la dépose de distributeurs automatiques.

La commission supérieure du numérique et des postes a rendu un avis le 14 décembre 2022 sur le bilan du dispositif des conseillers numériques, lancé il y a deux ans avec pour objectif de proposer un accompagnement individuel et des ateliers d'initiation numérique. Dans ses recommandations, la commission propose d'associer plus étroitement La Poste au dispositif afin que son rôle soit mieux reconnu, notamment en matière de détection et d'accompagnement. Elle recommande également que les collectivités soient mieux associées à l'exercice de concertation qui sera piloté par la MEDNUM (médiation numérique), que les fonds européens soient davantage mobilisés ou encore que soit identifié le bon niveau de pilotage du dispositif entre les bassins de vie et la région, sachant que les départements sont

souvent les mieux placés pour détecter les besoins. Quelles suites seront données à ces recommandations ?

**M. Bernard Buis.** – Merci, monsieur le président, pour vos propos clairs et précis. La Poste poursuit son investissement dans la décarbonation de sa flotte. Plus de la moitié de vos véhicules seront prochainement électriques. Avez-vous fixé une date pour disposer d'une flotte entièrement électrique ou décarbonée ?

**Mme Anne-Catherine Loisiert.** – Un certain nombre de dispositifs dont nous avons discuté au cours des examens budgétaires étaient suspendus à des décisions de la Commission européenne. S'agissant du déficit du service postal, qu'en est-il à ce jour ? La Commission européenne a-t-elle validé les dispositifs ? Qu'en est-il également de la réforme du transport et de la distribution de la presse, notamment s'agissant des zones rurales, montagneuses ou peu denses ?

**Mme Anne Chain-Larché.** – Je renouvelle mes propos sur les dysfonctionnements que l'on peut constater en secteur rural. Les colis n'arrivent pas toujours en bon état. Par ailleurs, la suppression du timbre rouge conduit beaucoup d'usagers à devoir se déplacer en bureau de poste et cela pose en milieu rural un problème en matière de mobilité. En ville, le bureau où le colis ou la lettre peut être récupéré n'est pas toujours signalé sur les avis de passage des recommandés.

**Mme Françoise Férat.** – Monsieur le président, vous n'avez pas évoqué les points de contacts postaux. En octobre 2018, dans cette même salle, nous évoquions avec vous ce point et vous aviez évoqué le chiffre de 17 232 points de contact postaux parmi lesquels 8 000 bureaux de poste traditionnels, 7 000 agences postales communales et le reste constitué essentiellement de 1 500 commerces en zone rurale. Monsieur le président, quel est le nombre de ces points de contact postaux en 2023 ?

Vous avez évoqué 1 000 ouvertures supplémentaires le samedi. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions sur cette nouvelle organisation ?

**M. Daniel Gremillet.** – S'agissant du portage des repas à domicile, La Poste pourrait-elle favoriser les circuits courts ? Par ailleurs, je voudrais insister sur l'importance des discussions avec les maires s'agissant des fermetures de bureaux de poste. Il faut reconnaître que ces fermetures peuvent parfois apporter des solutions, grâce à une bonne organisation.

Vous avez évoqué les véhicules électriques. Je voudrais également mentionner la mobilité par l'hydrogène. La Poste pourrait-elle y avoir recours ? Ce peut être un vecteur exceptionnel d'industrialisation de cette nouvelle mobilité.

Il est choquant de constater – comme j'en ai fait l'expérience en 2020 lors de mes envois de vœux – qu'une centaine de lettres n'arrivent pas à destination. Nous n'avons eu le droit à aucune explication de la part de La Poste.

**Mme Patricia Schillinger.** – Éluë du Haut-Rhin, proche de la Suisse, je suis souvent interpellée sur les grandes difficultés de recrutement. Le salaire minimum suisse, fixé à 4 500 euros, conduit notre région à être confrontée à un désert de personnels. Les projets de La Poste sur le développement de nouveaux services risquent de ne pouvoir être mis en place,

faute de candidats aux postes. Certes cette augmentation du salaire minimum est très récente, mais nous sommes très inquiets pour notre bassin de vie qui rassemble 80 000 habitants.

**M. Michel Bonnus.** – Les maires du Var m’ont indiqué qu’ils souhaiteraient être associés à la cartographie de La Poste dans le département. Un partenariat entre les maires et La Poste pourrait être mis en place afin de vous aider dans votre travail et mutualiser les ressources.

**M. Philippe Wahl.** – La variété de vos questions est le reflet de la diversification du groupe. Il y a 40 ans, nous n’aurions parlé que de lettres et de services financiers de La Poste.

Je commencerai par les départements d’outre-mer. Je voudrais remercier le Parlement d’avoir apporté la solution à notre problème. Devant la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale, avant le vote de la loi de finances, La Poste s’est vue reprocher de prélever des frais et d’exiger le paiement de la TVA ou de l’octroi de mer au-dessus du seuil fixé par la loi. Je m’étais permis de suggérer au législateur de relever le seuil s’il souhaitait diminuer les prélèvements. C’est ce qui a été décidé. Nous allons continuer à prélever des frais, dans la limite du raisonnable. Nous avons une attention particulière pour les outre-mer, où La Poste est d’ailleurs la première entreprise en termes d’employés et de soutien aux collectivités locales.

Le groupe CMA CGM est en train de devenir un acteur mondial de la logistique. Il est désormais le premier logisticien français, ce que La Poste était auparavant. En France, nous restons concurrents. À l’international, CMA CGM peut s’appuyer, en matière de dernier kilomètre, sur l’expertise de GeoPost. Réciproquement, dans une logique d’équilibre du partenariat, La Poste peut également s’appuyer à l’étranger sur la logistique d’acheminement de CMA CGM. L’accord que j’ai signé avec Rodolphe Saadé, président de CMA CGM, consiste donc en une compétition en France et en une coopération à l’international. Il s’agit d’un accord gagnant-gagnant dans un contexte de compétition mondiale qui est loin d’avoir baissé en intensité.

Il n’y aura pas d’augmentation des commissions de La Banque postale au cours de l’année 2023. Le Gouvernement a effectivement engagé une négociation avec la fédération des banques françaises sur les frais de succession.

Vous avez raison s’agissant des horaires des bureaux de poste. C’est la raison pour laquelle La Poste a passé un contrat avec l’AMF, dans lequel nous nous engageons à lutter contre les fermetures inopinées de bureaux. Nous allons mener un travail de simplification des horaires. Sur la totalité du territoire existent 900 formats d’horaires différents. Territoire par territoire, nous essaierons de trouver des solutions. Je souligne que la qualité du service est évaluée puisqu’il y a une note Google pour les bureaux de poste comme pour les autres services. Cette note Google est en forte progression depuis quelques années.

Les dépôts dans les bureaux de poste sont déjà passés de 150 à 350 euros. Dans le nouveau contrat avec l’AMF, nous augmentons ce montant à 500 euros. Du fait de la lutte contre le blanchiment d’argent et le financement du terrorisme, la Banque de France nous empêche de relever encore ce plafond.

Nous sommes très attentifs au sujet des distributeurs automatiques de billets (DAB), que nous essayons de conserver au maximum.



La Commission européenne a donné son feu vert pour trois missions de service public de La Poste : presse, aménagement du territoire et accessibilité bancaire. Elle précise que ces missions ne sont pas surcompensées, indiquant ainsi bien qu'il ne s'agit pas d'aides d'État. La Commission européenne n'a cependant pas encore répondu précisément sur la mission de service universel postal. Mais elle a néanmoins autorisé La Poste à percevoir des compensations budgétaires pour cette mission à travers la loi de finances. Cela signifie qu'il n'est pas impossible que nous ayons aussi un feu vert sur cette mission. Les discussions avec la Commission européenne se déroulent bien et nous avons même pu évoquer la possibilité de reconnaître comme missions d'intérêt général ou de service public les missions de lutte contre l'exclusion numérique, ou encore d'accompagnement du vieillissement de la population.

Beaucoup de critiques ont été émises sur les colis en piteux état. Je présente mes excuses pour les cas que vous avez évoqués. Le niveau moyen de qualité que nous mesurons est plutôt à la hausse. Il y avait 80 millions de colis il y a 20 ans contre 500 millions aujourd'hui. Les sources de désagrément sont donc nécessairement plus nombreuses.

Sur la signalisation pour les recommandés, nous devons en effet être beaucoup plus précis, en indiquant clairement s'il faut se rendre au bureau de poste ou au point de contact. On compte aujourd'hui 17 013 points de contact. Ce chiffre est en baisse du fait des fermetures ou des faillites de certains commerces. Il faut du temps pour trouver ensuite avec le maire un nouveau point de contact. Je vous réaffirme notre volonté de rester dans les territoires. Mais nous voulons y rester de manière durable et équilibrée. S'agissant de la répartition, il y a environ 7 000 bureaux de poste, 7 000 agences postales communales (APC) et 3 000 commerces. Nous avons obtenu dans le contrat avec l'AMF que nous gérons ces décisions ensemble.

La Lozère est un département préfigurateur. Nous avons signé avec le conseil départemental un accord prévoyant que les facteurs se rendent le matin dans les hôpitaux - financés par le département – pour chercher les repas à distribuer dans le monde rural. Il faut multiplier ces initiatives dans les autres départements.

La Poste est leader en matière de décarbonation de sa flotte. Nous sommes toujours la première flotte électrique en Europe. La date d'atteinte d'une flotte 100 % décarbonnée dépendra de l'action de nos concurrents. Si ceux-ci ne nous rattrapent pas, nous n'aurons pas intérêt à aller trop vite car il s'agit d'un modèle beaucoup plus cher. La Poste est l'entreprise de logistique la plus avancée et la mieux notée dans le monde en matière de décarbonation.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La Poste est-elle prête s'agissant de la réglementation sur les zones à faible émission (ZFE) ?

**M. Philippe Wahl.** – Nous sommes prêts. Notre expérience nous apprend cependant que les difficultés risquent d'être nombreuses pour les maires. Nous en sommes conscients puisque dès 2014 nous avons lancé la logistique urbaine. Si un maire veut décarboner la totalité de la logistique, La Poste peut aujourd'hui le faire (alors qu'elle ne pouvait pas le faire il y a dix ans). Nous sommes capables de tout transporter par moyen décarboné.

Sur le timbre rouge, j'avais conscience de la difficulté à approcher ce totem républicain. Mais quand le totem n'est plus utilisé, l'entreprise doit prendre une décision.

Nous nous efforçons d'être très compétitifs. Nous disposons d'une entreprise de livraison dans l'heure, dénommée Stuart, qui nous pose de nombreux problèmes en matière de management social. La compétition avec Amazon est particulièrement rude. Parfois l'entreprise nous transfère des flux. La spécificité est qu'Amazon n'a aucun salarié et n'utilise que de la sous-traitance quand La Poste repose sur un modèle mixte.

Je n'ai pas peur de reconnaître que la fin de tournée est parfois livrée après 13 heures. Nous ne pouvons pas faire autrement.

S'agissant des Français de l'étranger, nous sommes confrontés au problème de l'« *US Nexus* ». Dès lors que nous traitons avec un citoyen américain ou avec un citoyen ayant un lien avec les États-Unis, l'extraterritorialité américaine s'impose à nous. Or nous sommes très réticents à nous conformer à ce système puisqu'il emporte d'importants pouvoirs de l'administration américaine sur La Banque postale. Je ne suis donc pas certain que nous arriverons à tenir le calendrier pour 2023. En revanche, toutes les initiatives du législateur pour inciter à l'usage de l'identité numérique sont bienvenues puisque cela permettra de la répandre sur le territoire et d'aider les Français à se protéger. À cet égard, l'exemple du compte personnel de formation et de ses fraudes montre bien combien l'identité numérique est indispensable. Nous serions preneurs de l'adoption d'un dispositif sur le modèle de celui de l'Italie, où la *Poste italiana* est chargée de la diffusion des identités numériques. Le pays en compte aujourd'hui 23 millions.

Les difficultés de recrutement dans les zones frontalières sont un problème majeur pour le très grand employeur qu'est La Poste. Cela concerne le Haut-Rhin, mais aussi le pays de Gex. Ainsi, la tournée 25 de la plateforme de préparation et de distribution de courrier (PPDC) du pays de Gex a connu 13 titulaires en 2022. À peine le facteur était-il installé qu'il partait en Suisse. Pour surmonter cet obstacle, nous avons mis en place une prime spécifique. Mais le maniement des primes est un art subtil... Il est difficile de déterminer où s'arrête le canton de Gex, la zone frontalière de Luxembourg ou encore celle de Bâle. Surtout, outre la prime, nous avons développé avec Yannick Imbert beaucoup d'efforts en matière de logements. Le logement, notamment pour les jeunes, est un élément fondamental de rétention du personnel. Nous insistons auprès d'Action Logement pour disposer de davantage de logements pour les facteurs et factrices. Je rappelle d'ailleurs que La Poste est la première entreprise contributrice du groupe Action logement. Nous ne sommes aujourd'hui pas satisfaits d'Action Logement sur ce sujet et je l'ai indiqué à ses dirigeants.

Nous essayons de favoriser les circuits courts s'agissant des repas que nous livrons. Nous tentons de nous appuyer sur les commerçants locaux. Tout l'objet du contrat que nous venons de signer avec l'AMF est de renforcer le dialogue entre les agences postales communales (APC) et La Poste sur la gestion des transformations. Nous avons un intérêt à mutualiser. La Poste a 400 bureaux de poste labellisés France Services sur les 2 600 existants. Nous sommes favorables à la labellisation France Services du plus grand nombre possible de bureaux de poste. Notre raisonnement est simple : les maisons France Services attirent de la fréquentation, ce qui permet de pérenniser la présence de ces bureaux.

Nous travaillons sur le développement d'une flotte à hydrogène. Il y a actuellement une expérimentation à Lons-le-Saunier. Néanmoins, le coût actuel d'un véhicule à hydrogène est équivalent à celui d'une voiture Maserati. Des compensations sont apportées par l'Union européenne. Il faut encore assurer la viabilité économique de ce modèle.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous êtes les représentants des territoires. La Poste souhaite rester et se développer dans les territoires. Mais ce développement ne se fera pas autour de la lettre. Cela se fera à travers le e-commerce, les colis, la logistique (nous gagnons actuellement des appels d'offres dans ce domaine) ou encore à travers les offres de services. Des discussions territoires par territoires seront nécessaires, ce qui crée inévitablement de la complexité.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Je souhaiterais revenir sur la proposition de loi de Jean-Claude Tissot. Beaucoup de citoyens éligibles au droit au compte méconnaissent encore leurs droits car les banques ne jouent pas leur rôle en matière d'information sur le sujet. Cette proposition de loi préconise de compléter les missions du groupe La Poste et de créer un fonds de garantie de la présence bancaire territoriale, alimenté par les établissements bancaires. Cela permettrait d'améliorer l'offre spécifique conçue pour les personnes les plus vulnérables, avec une autorisation de découvert sans frais, adaptée à leurs ressources. Il s'agit d'une question d'équité territoriale et de meilleure prise en compte des difficultés de nos concitoyens les plus vulnérables. Que pensez-vous de cette proposition ?

**M. Philippe Wahl.** – En matière d'accessibilité bancaire, nous sommes la première banque des populations en situation de fragilité sociale. Nous en sommes fiers. Ce rôle est favorisé par les autres banques, qui laissent ces publics partir vers nous. Nous sommes par ailleurs la seule banque des exclus. Tout ce qui pourra conforter ce rôle nous convient. Le déficit de la compensation sur l'accessibilité bancaire est de 73 millions d'euros. Tout soutien pour combler ce déficit est bienvenu !

Plus globalement, toute notre préoccupation est de réussir le tournant stratégique. Nous devons faire en sorte qu'après-demain La Poste continue à distribuer des lettres, mais réussisse aussi à garder ses dizaines de milliers de facteurs grâce à de nouveaux services qui nourrissent six jours sur sept les tournées quotidiennes. C'est tout le combat de notre entreprise. Au-delà de la banque-assurance et de notre réseau (que nous amplifions grâce aux 1 000 ouvertures de bureaux le jour du marché), les actions sur le digital et sur les services de proximité humaine se développeront grâce à l'engagement des collectivités locales et de l'État et grâce à votre soutien.

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

**Mardi 21 mars 2023**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

**Proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il nous revient d'examiner quatre amendements proposés par notre rapporteure au texte de la commission mixte paritaire (CMP) sur la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

**Article 2 ter B**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement n° 1 précise que l'encadrement des promotions sur les produits non alimentaires, en valeur et en volume, entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> mars 2024. En effet, une entrée en vigueur dès la promulgation de la présente proposition de loi poserait des difficultés juridiques et économiques importantes, compte tenu du fait que les négociations et accords portant sur les promotions intervenant dans les mois qui viennent ont déjà été formalisés. Par conséquent, une entrée en vigueur immédiate de cet article rendrait caducs ces différents accords.

**M. Fabien Gay.** – J'ai entendu le ministre M. Bruno Le Maire annoncer hier à la radio qu'il n'était pas d'accord avec cette proposition de loi et souhaitait limiter à 50 % les promotions sur les produits d'hygiène et de beauté. Dans le moment politique où nous sommes, après une CMP conclusive, je crois que le ministre devrait respecter le vote du Parlement.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'accord qui a été trouvé en CMP, notamment la rédaction de l'article 3, résulte d'un compromis avec l'Assemblée nationale. Il n'appartient pas au ministre de revenir sur cet équilibre. C'est le sens des échanges que j'ai pu avoir avec lui hier, sachant que mon homologue de l'Assemblée nationale et nos rapporteurs respectifs sont sur cette même ligne.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les interventions ont été multiples tout au long de l'examen de ce texte et apparaissent inopportunes après que la CMP a tranché. Nous nous sommes mis d'accord avec nos collègues députés et tenons notre position. Le Parlement doit avoir le dernier mot !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Si le ministre a un désaccord avec sa propre majorité, nous n'en sommes pas responsables...

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Article 3**

*L'amendement n° 2, de coordination juridique, est adopté.*

**Article 3 bis**

*L'amendement n° 3, de coordination juridique, est adopté.*

**Article 6**

*L'amendement n° 4, de coordination juridique, est adopté.*

La réunion est close à 14 h 20.

**Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad (sera  
publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 11 h 30.



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mercredi 22 mars 2023****- Présidence de M. Christian Cambon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Loi de programmation militaire - Audition de M. Emmanuel Levacher,  
président d'Arqus**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons ce matin M. Emmanuel Levacher, président d'Arqus, pour échanger sur les perspectives ouvertes par la prochaine loi de programmation militaire (LPM).

Depuis un an, la guerre d'Ukraine bouleverse le contexte géostratégique européen. La demande d'équipements militaires terrestres s'accroît sur le continent, où la concurrence entre les industriels du secteur est vive.

En France, nous n'avons pas encore le projet de loi de programmation militaire, mais nous n'avons pas entendu, pour le moment, que le secteur terrestre y serait prioritaire. Dans ce domaine, le centre de gravité de l'Europe pourrait bien se déplacer vers l'est. Craignez-vous les conséquences à long terme de cette évolution pour l'industrie française de défense ?

Arqus est en effet directement concernée, en tant qu'entreprise intermédiaire du secteur terrestre. Je rappelle qu'Arqus, issue des entreprises Renault Trucks Défense, ACMAT et Panhard, est entièrement implantée en France, mais détenue par le groupe suédois Volvo.

Votre entreprise est partenaire du programme Scorpion, qui est central pour l'armée de terre et dont nous sommes attentifs au bon déroulement – nous avons assisté, notamment à Satory, à des démonstrations éloquentes. Craignez-vous que la prochaine LPM ne revienne sur les objectifs et échéanciers actuels, ce qui serait paradoxal dans le contexte que nous connaissons ? Je rappelle que la précédente LPM visait notamment à accélérer le programme Scorpion. Or, on entend qu'un ralentissement pourrait être envisagé.

Arqus fournit par ailleurs les porteurs du système Caesar, dont les commandes se sont accélérées cette année, dans le contexte des livraisons à l'Ukraine. Trente systèmes en dotation dans l'armée de terre sont fournis aux Ukrainiens. Le Gouvernement souhaite accélérer considérablement la production pour les remplacer. Quelles mesures avez-vous prises pour répondre à cette attente ? Quels sont les enjeux, notamment en termes de maintenance, de la livraison à l'Ukraine d'équipements produits par Arqus ?

Le Gouvernement a lancé un chantier relatif à « l'économie de guerre », expression démesurée au regard des moyens pour l'instant mis en œuvre. Vous nous donnerez votre sentiment à ce sujet. Quel est votre regard sur le fonctionnement et les résultats des groupes de travail mis en place ?

Qu'attendez-vous, plus généralement, de la prochaine LPM, mais aussi des financements européens, pour répondre aux défis qui se présentent à nous, et faire en sorte que notre pays soit prêt à affronter les crises futures ?

**M. Emmanuel Levacher, président d'Arqus.** – Merci pour votre invitation. Arqus appartient au groupe AB Volvo, à distinguer de Volvo Cars. Ce groupe international a réalisé un chiffre d'affaires de 42 milliards d'euros l'année dernière, et dispose de sites de production dans plus de 18 pays. Le groupe recouvre un certain nombre de marques, notamment de camions ou d'engins de construction, à l'image de Renault Trucks puisque le groupe Volvo avait racheté Renault VI en 2001. Renault Trucks Défense faisait partie de Renault Trucks. Les acquisitions de Panhard et d'ACMAT ont permis de former, en 2018, Arqus.

Le groupe AB Volvo est très décentralisé, par unité d'affaires. Arqus est l'une de ces unités, filiale à 100 % du groupe, avec une grande autonomie de gestion, de stratégie et de moyens, mais aussi une responsabilité quant aux résultats attendus par notre actionnaire unique.

Nous sommes une entreprise de taille intermédiaire (ETI), avec 550 millions d'euros de chiffre d'affaires et 1 500 collaborateurs. L'âge moyen est de 40 ans et la féminisation atteint 24 % – nous travaillons à augmenter ce taux. Chaque année, nous embauchons 150 personnes, ce qui s'est maintenu malgré le covid. Notre implantation est à 100 % française, de même que celle de la plupart de nos fournisseurs.

Arqus est un partenaire historique de l'armée de terre, pour tout ce qui roule sur roues, que nous fournissons seuls ou en partenariat, notamment avec Nexter. C'est le cas, entre autres, des flottes de petits véhicules protégés (PVP), de camions, de véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) et de Caesar. Nous participons aussi au programme Scorpion pour les engins blindé multi-rôles (EBMR), c'est-à-dire Jaguar et Griffon, avec des volumes *a priori* maintenus en termes de cibles. Nous fournissons les véhicules des forces spéciales et les véhicules tactiques 4X4 (VT4), dont la production s'achève.

La LPM irrigue l'activité de nos sites industriels. Saint-Nazaire produit les VT4, et c'est là que nous régénérons des véhicules blindés légers (VBL). C'est à Limoges, site historique de Renault, que nous assemblons les kits de mobilité Griffon et Jaguar, ainsi que des véhicules pour l'export. Marolles-en-Hurepoix (Essonne) est le lieu de réalisation des tourelleaux et d'autres organes mécaniques du programme Scorpion. Enfin, à Garchizy, dans la Nièvre, nous avons des activités de logistique pour les pièces de rechange, de fabrication de caisses blindées et de régénération des véhicules de l'avant blindés (VAB).

Nous sommes aussi un acteur important du maintien en condition opérationnelle (MCO) : nous entretenons 10 000 camions et 5 000 blindés, ce qui représente 40 % de notre chiffre d'affaires soit 200 millions d'euros pour 2022, essentiellement pour la France.

Nous exportons essentiellement vers l'Europe, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud et du Sud-Est. Ces flux d'export sont souvent plus erratiques que les programmes France. Nous avons des activités ou des prospects y compris dans des zones que vous avez évoquées, Monsieur le Président, en Europe centrale et orientale : Estonie, République tchèque, Ukraine, Roumanie et Suède.



Quels sont aujourd'hui les défis pour une entreprise comme la nôtre, en tant qu'acteurs de la base industrielle et technologique de défense (BITD) terrestre ? On a effectivement beaucoup parlé d'économie de guerre. Je ne pense pas que nous soyons encore pleinement en économie de guerre, mais l'industrie a été sollicitée pour produire plus, plus vite, moins cher. Nous participons à des groupes de travail. Ces travaux sont encore en cours. Pour notre part, nous n'avons jamais cessé d'investir sur nos sites pour les moderniser, pour rendre plus efficaces les activités de fabrication et de réparation. Nous n'avons jamais cessé non plus de solliciter notre propre chaîne d'approvisionnement, où se trouvent souvent les goulots d'étranglement.

Nous fabriquons les porteurs CAESAR MK1, c'est-à-dire la génération actuelle : trente-six sont en cours de fabrication pour le compte de Nexter, et nous avons réactivé une chaîne d'assemblage à Limoges pour cela, dans des délais que nous avons pu raccourcir en anticipant certains approvisionnements. C'est un cas d'école de la difficulté à relancer une production et des chaînes d'approvisionnement pour un volume finalement limité. Nous sommes force de proposition pour accompagner la volonté du ministère des armées et de la direction générale de l'armement (DGA), par exemple en proposant du matériel sur étagère ou régénéré, ou en suggérant des pistes de simplification pour accroître l'agilité des programmes.

Dans notre paysage de programmes actuels et futurs, certains éléments restent mouvants. Les livraisons Scorpion doivent normalement aller jusqu'à 2030 voire un peu au-delà. Les cibles en volume sont confirmées, mais il se pourrait qu'il y ait des étalements ou des lissages dans la future LPM, ce qui évidemment n'est pas une bonne nouvelle pour les entreprises du secteur. Nous nous adapterons.

Nous ne sommes pas impliqués directement dans les chars pour lesquels Nexter est l'acteur principal mais un certain nombre de questions se posent également à ce sujet. Nous sommes plus directement concernés, avec un risque d'étalement, par le renouvellement des camions tactiques et logistiques de l'armée de terre. Une première tranche concernera des citerniers de nouvelle génération. Un appel à candidatures a été lancé, concernant jusqu'à 800 véhicules, probablement par tranches successives. Seule une partie du renouvellement de ces flottes est enclenchée pour le moment.

Nous attendons aussi, dans la prochaine LPM, le programme de véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE), qui remplacera le VBL. Il bénéficie de financements du Fonds européen de défense pour certaines briques technologiques. Nous surveillons aussi le marché sur l'engin du génie de combat et les premiers appels d'offres relatifs aux robots.

Ces programmes seront-ils maintenus dans la future LPM, dans des délais nous permettant d'envisager rapidement des activités de développement et de production ? C'est la source de certaines inquiétudes, dans un contexte géopolitique où on peut comprendre que certains autres secteurs soient remontés en haut des priorités.

**M. Cédric Perrin.** – La LPM actuelle marque une remontée en puissance jusqu'ici respectée. Il serait peu compréhensible d'allonger les délais pour un certain nombre de matériels particulièrement performants, mais nous entendons des échos peu rassurants quant au segment terrestre. Si les programmes tels que Scorpion, ou le remplacement des camions, devaient être réduits, il faudrait compenser en prolongeant le matériel existant, et donc amputer, hélas !, le programme 146 « Équipement des forces » au profit du programme 178 « Préparation et emploi des forces », pour permettre à l'armée de terre de conserver ses capacités et à l'industrie de maintenir son activité. Ce n'est pas ce que nous

souhaitons. À combien évalueriez-vous le surcoût de ce prolongement pour l'industrie et pour le budget de l'État ?

Par ailleurs, malgré la guerre en Ukraine, les PME, les ETI et même les grands groupes sont confrontés à la question de la taxonomie. Quels en sont les effets sur vos financements et comment entrevoyez-vous la suite ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Le ministre des armées nous a confirmé ici, il y a quelques semaines, une augmentation conséquente du programme 178, au bénéfice du MCO terrestre. Arquus est-elle en ordre de marche pour cela ?

Par ailleurs, vous avez mentionné le programme Scorpion. Quels sont les effets sur vos chaînes de production du programme Capacité motorisée (CaMo), mené avec la Belgique ? Les délais de livraison sont-ils les mêmes pour la Belgique et pour la France ?

Enfin, qu'en est-il du programme Scarabee ? Avez-vous trouvé un pays démonstrateur ? Équipera-t-il à terme l'armée française ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – J'ai visité votre site de Saint-Nazaire, qui recrute. Vous dites qu'il faut produire plus, plus vite, moins cher. Avec Pascal Allizard, dans le cadre de l'examen du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », nous examinons les difficultés de financement des entreprises : certaines banques hésitent à financer du matériel militaire, sous la pression d'organisations non gouvernementales (ONG). Le constatez-vous ?

Par ailleurs, rencontrez-vous des difficultés à recruter ?

**M. Ronan Le Gleut.** – En décembre 2017, le chinois Geely est devenu le premier actionnaire d'AB Volvo en acquérant 8,2 % du capital. En conséquence, Geely détient 15,6 % des droits de vote, détenus auparavant par le fonds suédois Cevian Capital. Cette prise de participation a-t-elle eu des conséquences pour Arquus ?

**M. François Bonneau.** – Vous travaillez avec le laboratoire IBISC sur des technologies d'optimisation énergétique sur les véhicules blindés. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**M. Pascal Allizard.** – Vous présidez un grand groupe, sans doute peu exposé aux difficultés de financement. Toutefois, avez-vous connaissance de telles difficultés dans votre chaîne de fournisseurs ? Quelles solutions pouvez-vous apporter ? Faudrait-il légiférer ou réglementer pour contraindre les acteurs financiers ?

**M. Christian Cambon, président.** – Le programme Scorpion est très sophistiqué, très connecté. Or, pour qu'une chaîne de production tienne à long terme, le seul marché français ne suffit pas. Cette sophistication, que nous avons constatée à Eurosatory, n'est-elle pas un frein à l'exportation vers des pays n'ayant ni les moyens financiers ni l'environnement technologique nécessaires ? De nouveaux pays émergents en matière de défense vont produire de plus gros volumes d'équipements à moindre coût.

**M. Emmanuel Levacher.** – Sur l'articulation entre les programmes 146 et 178, nous espérons, puisque nos activités relèvent des deux domaines, un effet de vases communicants. En effet, la régénération est l'une de nos spécialités, qu'il s'agisse des VAB ou des camions GBC. C'est, pour nous, une condition critique pour durer et occuper nos

usines en attendant la réalisation des programmes neufs. Mais ce transfert entre programmes n'a rien d'automatique. Un autre curseur important sera de savoir ce qui est confié aux industriels et ce qui reste effectué par l'État. Il faut maintenir un certain niveau de sous-traitance, compte tenu de moyens publics limités. Nous serons vigilants, en comptant notamment sur vous.

La taxonomie est une réalité de plus en plus pressante. Le léger assouplissement lié au choc de l'invasion russe n'a pas empêché un retour à la tendance : on continue à pointer du doigt l'industrie de défense comme non durable. Cela touche le financement mais aussi, plus largement, l'ensemble des acteurs susceptibles de participer à l'industrie de défense. Par exemple, un salarié peut se voir refuser un crédit immobilier parce qu'il travaille pour l'industrie de défense. Cela montre l'ampleur de cette pression malsaine subie par l'industrie, incompatible avec la nécessité reconnue de remonter en puissance.

Nous souhaitons la remontée du MCO terrestre dans le cadre du programme 178 et nous sommes en ordre de marche. Nous avons investi dans certains de nos sites industriels à cette fin. Nous avons spécialisé notre usine de Saint-Nazaire à 100 % dans des activités de réparation et de régénération. Nous avons créé un hub logistique des pièces de rechange à Garchizy, où l'on revalorise aussi les VAB. Nous sommes donc prêts. Bien sûr, cela suppose que la chaîne d'approvisionnement suive. L'âge de certains matériels, comme les VAB et les GBC 180, pose des difficultés, mais c'est notre travail de gérer les obsolescences, de trouver de nouveaux fournisseurs ou de nouvelles technologies, comme l'impression 3D.

Le programme CaMo est un excellent montage. Nous espérons qu'il sera reproduit avec d'autres partenaires. C'est un alignement des planètes entre les opérations militaires, les achats étatiques et les industriels. C'est un exemple de coopération européenne qui fonctionne, avec des matériels calqués sur les matériels français, donc parfaitement interopérables. La production ne sera pas décalée par rapport aux plans initiaux. Les premières productions de Griffon démarreront en 2024 et se réaliseront en 2025. Nous commençons, comme prévu, à intercaler les productions CaMo dans les productions Scorpion pour la France. Si le programme Scorpion France est étalé, cela laisserait de la place pour CaMo. Ce programme ouvre aussi des perspectives pour de nouvelles briques communes : pourquoi pas pour le VBAE, ou d'autres matériels ?

Scarabee est, en effet, un démonstrateur que nous avons présenté à Eurosatory dès 2018. Nous n'avons pas de pays client à ce stade, mais nous y travaillons. Je ne crois pas qu'il sera adopté tel quel par la France, mais c'est une base sur laquelle nous nous appuyerons pour concevoir le VBAE.

Par ailleurs, produire plus, plus vite, moins cher, c'est l'injonction qui nous est faite par le Président de la République et le ministère des armées. Nous faisons tout pour y répondre, mais ce n'est pas toujours simple. Pour produire moins cher, encore faut-il que la hausse de volume soit significative. Produire plus vite suppose d'anticiper et de stocker des composants et matières premières, mais c'est un risque, qui nécessite des financements. En tant que chef d'entreprise, responsable vis-à-vis de ses actionnaires, je ne peux pas prendre de risques inconsidérés.

Nous n'avons pas de difficulté particulière de financement parce que nous n'avons pas besoin de faire appel aux banques, sauf pour certaines opérations d'export, qui nous obligent parfois à nous tourner vers des banques locales ou plus exotiques, mais nous restons moins touchés que beaucoup de nos fournisseurs et de plus petites entreprises.

À ce sujet, nous voyons que certains de nos sous-traitants sont en difficulté, souvent en lien avec le contexte général d'inflation et de ruptures d'approvisionnement. Or, c'est là que le soutien est le plus nécessaire : toute la chaîne doit accélérer. C'est la quadrature du cercle car ces acteurs sont fragilisés mais de plus en plus sollicités. Nous sommes confrontés à des injonctions contradictoires qui stressent le système. Nous aidons certains fournisseurs, par exemple en payant directement l'achat de leurs matières premières, mais nous ne pouvons pas le faire systématiquement.

Vous m'interrogez sur la possibilité de légiférer : je ne sais pas si cela suffirait à tordre le bras du système bancaire, soumis à des législations étrangères et à des contraintes commerciales plus globales. Bien sûr, toute amélioration serait bienvenue.

Sur l'actionnariat d'AB Volvo, Geely, déjà propriétaire de Volvo Cars, a en effet pris une participation en 2017 dans AB Volvo. Geely est un actionnaire relativement important par sa taille, même si un autre fonds – suédois – a plus de poids, mais c'est un actionnaire discret, voire passif. En toute transparence, je vous indique que cet actionnaire n'a aucune prise ni sur l'activité ni sur la gestion d'une société comme la nôtre, ni même au niveau du groupe. Ce n'est pas une contrainte ou un problème à ce jour.

L'optimisation énergétique des blindés est un vaste champ d'innovation : comment trouver de nouvelles sources d'énergie pour les matériels de défense, comment stocker plus d'énergie pour faire fonctionner des systèmes plus consommateurs et créer des capacités opérationnelles nouvelles ? Je pense à l'électrification et à l'hybridation des chaînes cinématiques. Nous le faisons nativement dans Scarabee, et nous l'avons proposé pour Griffon. L'électrification permet d'économiser l'énergie, de donner plus d'autonomie aux véhicules et de réduire le bruit associé à certains systèmes d'observation, voire d'armement. Nous avons des démonstrateurs avec la DGA et d'autres partenaires, et nous travaillons à d'autres solutions telles que l'hydrogène.

Monsieur le président, nous mettons régulièrement en avant le décalage entre la sophistication du cahier des charges français et les attentes à l'exportation. Arquus apporte des solutions à ce problème depuis longtemps : en parallèle des programmes français, nous développons des gammes plus simples destinées à l'export vers l'Afrique, l'Asie du Sud et du Sud-Est : Sherpa, Bastion, VAB Mk3 par exemple. Nous vendons par exemple en Indonésie, des Sherpa, des VAB, en partenariat avec des industriels locaux. La simplicité est un facteur de compétitivité pour garder nos parts de marché à l'export. L'alternative suppose des schémas de type CaMo, des accords d'État à État, bien plus complexes et coûteux. Cela signifie que nous devons gérer différentes gammes de produits, ce qui induit une certaine complexité.

Nous recrutons régulièrement sur nos bassins d'emplois qui sont très différents les uns des autres. Nous rencontrons différents types de difficulté. La concurrence rude sur le marché du travail pour les ingénieurs et les techniciens entraîne une « guerre des talents », comme en région parisienne. Dans ce cas, il nous faut être attractif, pour attirer les candidats.

Dans d'autres bassins, pour les emplois d'ouvrier et d'opérateur, la difficulté tient au nombre insuffisant de candidats. Nous avons développé en interne des écoles de métiers où nous formons nous-mêmes les candidats à la mécanique, la soudure etc. Nous trouvons toujours des solutions mais il faut se battre.

**Mme Vivette Lopez.** – Vous êtes partenaires d'Oman. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

**M. Emmanuel Levacher.** – Oman possède des flottes de VBL et a récemment acheté des véhicules pour la sécurité. Nous sommes en discussion pour la régénération des VBL et l'achat de nouveaux matériels pour le maintien de l'ordre. Nous avons aussi avec ce pays une activité de MCO et de vente de pièces de rechange. Oman est un client récurrent avec qui nous avons bâti une relation de confiance.

**M. Cédric Perrin.** – Je me permets de vous réinterroger sur l'évaluation du surcoût lié à la prolongation des programmes.

**M. Emmanuel Levacher.** – Il est difficile de donner une réponse globale. L'élongation du programme Scorpion entraînera un surcoût, du fait de la baisse de volume. La production serait amenée à être étalée sur des durées longues, au-delà de 2030 : cela soulève des difficultés de gestion des lignes et de stockage des composants. Quant au surcoût du MCO, plus les matériels sont anciens, plus l'obsolescence augmente : rien n'est impossible, mais cela a un prix. Ainsi, les camions GBC 180 ont plus de quarante ans. S'ils sont prolongés encore 10-15 ans, alors qu'ils ne sont plus fabriqués, la hausse des coûts de réparation est inévitable.

Plus on retarde le remplacement, plus il y aura des surcoûts de réparation ; et plus on étale la production nouvelle, plus il y aura des surcoûts de fabrication.

**M. Cédric Perrin.** – Ce sont des revenus durables pour vous...

**M. Emmanuel Levacher.** – Avoir fait évoluer des matériels anciens tels que le VAB est une source de fierté. Les utilisateurs ont du mal à s'en séparer !

**M. Alain Joyandet.** – Comment se répartit votre chiffre d'affaires dans le monde ?

**M. Emmanuel Levacher.** – Notre chiffre d'affaires provient à 60 % de la production contre 40 % pour le MCO. Notre objectif est d'être à 50 % pour l'activité française et 50 % pour l'export, mais à ce jour, nous sommes respectivement à 70 % et 30 %.

**M. Alain Joyandet.** – Que représente l'Afrique ?

**M. Emmanuel Levacher.** – L'Afrique a été très importante, notamment pour Panhard et ACMAT, avec des matériels encore très demandés par les armées de ce continent. En revanche, depuis deux ou trois ans, la situation est nettement plus difficile, du fait de l'évolution des rapports entre les pays d'Afrique subsaharienne et la France mais aussi en raison de la concurrence de nouveaux acteurs : Corée du Sud, Turquie et d'autres. L'Afrique représentait 5 à 10 % de notre chiffre d'affaires il y a encore quelques années mais bien moins aujourd'hui. C'est une préoccupation.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie. Nous ne connaissons pas encore les détails de la future LPM. Or les industriels ont besoin de prévisibilité. Ma crainte porte moins sur une remise en cause de l'enveloppe globale de la LPM, annoncée par le Président de la République à Mont-de-Marsan, que sur des décalages dans le temps, avec des incidences notamment sur le programme Scorpion. Il y a une résistance de Bercy et, peut-être,

de Matignon. Or, c'est notre rôle ici de rappeler que la sécurité à un prix qu'il faut acquitter pour faire face à nos engagements internationaux.

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](#).

## **Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » - Examen du rapport d'information**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons ce matin les conclusions de nos rapporteurs du groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » dans la perspective de la loi de programmation militaire (LPM).

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Dans l'attente de l'examen du projet de LPM 2024-2030, qui devrait être présenté en conseil des ministres dans les prochaines semaines, nous avons mené un cycle d'auditions préparatoires sur le modèle de ressources humaines du ministère des armées.

Notre groupe de travail a ainsi entendu les directeurs des ressources humaines de chacune des forces armées ainsi que des principales formations rattachées pour faire un point sur leurs effectifs actuels et sur leurs priorités pour les années à venir.

J'aimerais insister sur le caractère central des ressources humaines pour les armées. La guerre en Ukraine a remis en lumière l'importance de la force morale des militaires qui composent une armée. Les orientations prises, tant sur le nombre de militaires dans nos forces que sur leurs conditions de vie, se doivent d'être en cohérence avec notre modèle d'armée.

J'insiste sur l'importance des choix budgétaires de la prochaine LPM en matière d'effectifs des forces armées. Ils auront des conséquences structurelles et des répercussions dans chaque unité de nos forces et contribueront à déterminer, en définitive, la crédibilité de nos choix stratégiques.

Dans son discours aux armées du 20 janvier dernier, le président Macron affirmait que notre plus grand risque serait de ne pas nous donner les moyens de nos ambitions. Je souligne que ce jugement vaut aussi pour le format en ressources humaines de nos armées.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – J'aimerais revenir sur les vingt-cinq années qui nous séparent de la décision, prise en 1996 par le président Jacques Chirac, de suspendre la conscription, décision suivie par la loi de programmation militaire qui a organisé la transition vers une armée de métier.

Cette décision, jamais remise en cause depuis, continue d'avoir des répercussions majeures sur notre modèle d'armée. Elle est le symbole des décennies 1990 et 2000. La dissolution du Pacte de Varsovie a fait naître dans l'opinion publique comme dans l'esprit des décideurs, durant cette période, l'idée d'une fin de l'Histoire. Il était temps de bénéficier, selon l'expression consacrée, des dividendes de la paix, ce qui a justifié la réduction de nos investissements de défense.

Mais les temps ont changé : le président Emmanuel Macron parle désormais d'un « retour tragique de l'Histoire » et a annoncé un projet de LPM 2024-2030 ayant pour objet de

nous préparer à la haute intensité. Or, en vingt-cinq ans, ce ne sont pas une, mais deux vagues de réduction brutale des effectifs auxquelles les militaires ont dû faire face.

La première, liée à la fin de la conscription, a supprimé 137 000 postes dans les armées en seulement cinq ans soit 25 % des effectifs. L'armée de terre a été la plus touchée par cette première vague.

La seconde a résulté de la révision générale des politiques publiques (RGPP) du président Nicolas Sarkozy, entre 2007 et 2012. Les responsables des ressources humaines militaires nous ont tous indiqué qu'elle continuait d'avoir des effets dix ans après la fin de sa mise en œuvre. La RGPP a supprimé 34 000 postes en cinq ans.

Ensuite, l'année 2015, durant laquelle la France a été endeuillée, à plusieurs reprises, par les attentats terroristes perpétrés sur notre territoire, marque le point d'inflexion de la trajectoire des effectifs de nos armées. Dès lors, un coup d'arrêt a été mis à la réduction des effectifs des armées par le Président François Hollande.

Il a eu lieu en deux temps : d'abord un redressement progressif des effectifs, jusqu'en 2018, qui a été prolongé par la LPM 2019-2025, avec la création de 6 000 équivalents temps plein (ETP) prévue. Il faut cependant souligner ces créations sont sans commune mesure avec l'amplitude des suppressions décidées durant vingt ans.

Ainsi, si nous avons bien créé 8 000 postes dans les sept années qui nous séparent de l'inversion de la courbe en 2015, ils sont loin de compenser les 52 000 postes supprimés dans les sept années précédentes. Restons donc conscients que nos forces armées comptent moins de militaires aujourd'hui qu'il y a dix ans.

En dépit des annonces récurrentes – réparation, remontée en puissance des effectifs de nos forces armées –, la trajectoire de redressement est moins rapide que ne l'était celle des suppressions de postes. Par conséquent, les choix que nous inscrirons dans la prochaine LPM seront déterminants.

En effet, il est impossible de dissocier les effectifs des objectifs opérationnels pour affronter les conflits de demain. Le nombre de militaires comme leurs qualifications relèvent du modèle d'armée que nous voulons pour notre pays, au même titre que les matériels et les armes.

Si les réductions brutales d'effectifs que je viens d'évoquer étaient cohérentes avec notre stratégie de l'époque d'un « modèle expéditionnaire » d'armée concentré sur les opérations extérieures (Opex), la revue nationale stratégique (RNS) de novembre dernier développe l'ambition d'un nouveau modèle, avec comme objectif exprès d'être en mesure de nous engager dans un conflit de haute intensité.

Il conviendra d'en tirer toutes les conséquences sur le plan des ressources humaines, reflet de nos choix stratégiques de fond. Ainsi, les retours d'expérience des guerres de haute intensité dans notre voisinage prouvent que ce type de conflit est particulièrement meurtrier.

Par exemple, en moins de deux mois, et particulièrement dans ses premiers jours, la guerre du Haut-Karabagh a fait entre 6 000 et 10 000 morts – je vous renvoie au rapport que nous avons présenté il y a quelque temps avec Olivier Cigolotti. En Ukraine, le nombre

de victimes estimées pendant la première année du conflit est d'environ 100 000 dans chaque camp.

Certes, la situation de la France n'est pas comparable au regard de la dissuasion nucléaire. Cependant, dans la mesure où nous nous sommes fixé comme objectif d'être préparés à la haute intensité, nous devons disposer des moyens à la hauteur. En effet, selon la formule récemment employée par Jean-Marc Todeschini et Cédric Perrin, nos forces de dissuasion nucléaire ne doivent pas devenir notre « nouvelle ligne Maginot ».

Nous serons donc particulièrement attentifs à ce que la future LPM, annoncée comme une loi de transformation des armées, en tire toutes les conséquences dans tous les domaines, particulièrement en termes d'effectifs.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Dans la deuxième partie de ce rapport, nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux deux principaux défis que rencontre le modèle de ressources humaines de nos armées.

Je vais d'abord évoquer le recrutement des compétences de pointe, dont l'attraction reste le premier défi rencontré par nos forces armées. Cette difficulté se pose de manière particulièrement aiguë dans le renseignement et la cybersécurité, alors que ces deux secteurs font partie des priorités identifiées par la programmation militaire actuelle. Ils ont vocation à être renforcés par la future loi de programmation militaire.

Sans tenir compte d'une éventuelle accélération à venir, la trajectoire actuelle du ministère prévoit d'ores et déjà la création, entre 2023 et 2025, de 900 postes supplémentaires dans le domaine du renseignement et de 1 200 postes dans le domaine de la cyberdéfense.

Les annonces récentes du Président de la République sur l'augmentation de 60 % des crédits consacrés au renseignement. Le doublement du budget de la direction du renseignement militaire (DRM) et de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) confirme le fait que le renseignement demeurera un domaine prioritaire de recrutement dans les années à venir.

Or, le ministère des armées est affronté, dans ces domaines, à la forte pression concurrentielle qui s'exerce sur le marché de l'emploi. Dans un contexte de réduction du chômage particulièrement significatif dans ces filières à haute valeur ajoutée, l'attractivité du ministère en tant qu'employeur devient un enjeu stratégique pour pourvoir aux besoins identifiés en matière de ressources humaines.

Pour répondre à ce défi du recrutement des compétences de pointe, nous identifions deux leviers qui doivent être intégrés à la prochaine LPM.

En premier lieu, il faut accélérer le développement de la formation militaire spécifique à la cyberdéfense. Le succès du BTS cyber, créé par l'armée de terre au lycée militaire de Saint-Cyr-l'École, pourrait servir de modèle à l'ensemble des forces armées.

En second lieu, nous serons attentifs à ce que la partie indemnitaire de la rémunération des militaires, qui comportera dès la fin de cette année la prime de compétences spécifiques militaires (PCSMIL) soit adaptée aux enjeux de recrutement du ministère et en particulier à la concurrence du secteur privé pour attirer les compétences de pointe, notamment en matière de rémunération.



**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – Le deuxième défi structurel auquel font face les armées est celui de la fidélisation.

Alors que le recrutement annuel de plus de 40 000 personnels est nécessaire pour répondre à l'impératif de jeunesse des troupes, les forces armées doivent faire face à un phénomène général, qui n'est pas propre au secteur militaire, lié à l'évolution du marché du travail et, plus largement, aux réalités sociales. En effet, les responsables militaires auditionnés constatent tous une évolution dans le rapport des jeunes recrues à l'institution.

En effet, pendant longtemps, l'écrasante majorité des officiers et des sous-officiers voyaient comme une évidence de réaliser l'ensemble de leur parcours professionnel au sein de l'armée. Ce n'est plus le cas ! Un nombre croissant de militaires perçoivent désormais leur passage par les armées comme une étape parmi d'autres dans leur parcours professionnel. Ainsi, l'objectif d'une durée moyenne de service de huit ans pour les militaires du rang de l'armée de terre n'est pas atteint.

Cette évolution a des conséquences déstabilisantes pour le ministère, qui doit perpétuellement renouveler la formation de ses recrues et dispose de moins en moins de personnels expérimentés pour ce faire.

C'est pourquoi la prochaine programmation militaire devra notamment tenir compte de deux leviers. Le premier est la politique de rémunération indiciaire. En effet, la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), dont nous avons parlé lors de l'examen de notre avis sur le dernier projet de loi de finances, ne concerne que le volet indemnitaire de la rémunération. La réforme donc n'a visé que la simplification des primes, et non l'évolution de la solde, pourtant fondamentale ! Il s'agit d'être mieux payé. Plusieurs des militaires auditionnés nous ont confirmé que le tassement des grilles indiciaires réduisait considérablement l'incitation financière à monter en grade dans certaines armées.

En second lieu, alors que les forces armées continuent à attirer grâce à leur réputation et à l'intérêt de leur métier, un des principaux obstacles à la fidélisation réside dans la charge que représente les sujétions liées à la condition militaire.

C'est pourquoi il est essentiel que la prochaine programmation militaire prévoie les moyens nécessaires à la poursuite de la mise en place du plan famille, une réelle avancée. Alors que les enquêtes récentes sur le travail témoignent de l'importance croissante accordée à l'équilibre entre vies personnelle et professionnelle, la capacité des armées à fidéliser leurs personnels passe par une amélioration des conditions de vie du militaire et de sa famille. Ainsi, il y a 32 % de chômeurs, essentiellement des chômeuses, parmi les conjoints de marins dans l'année qui suit une mutation géographique. Le ministre a affirmé qu'il fera évoluer ce plan famille : nous y veillerons.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Pour terminer, j'aimerais évoquer la question de la transformation de la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1), c'est-à-dire de la réserve d'emploi composée de volontaires ayant signé un engagement à servir dans la réserve (ESR).

Les espoirs suscités par l'annonce du doublement du volume de la réserve opérationnelle par le Président de la République l'été dernier sont réels. Ils ont encore été renforcés par les déclarations du ministre Lecornu en fin d'année dernière, qui a évoqué un « droit à contribuer à la défense de son pays » pour l'ensemble des citoyens qui le souhaitent.

Cette transformation du modèle de la réserve opérationnelle devra être accompagnée d'une campagne massive de recrutement de réservistes volontaires, prolongée sur plusieurs années. Elle aura des conséquences directes, sur les plans opérationnel, logistique et financier, pour l'ensemble du ministère.

Nos interlocuteurs dans les forces armées ont insisté sur le fait que la croissance du nombre de réservistes annoncée par le pouvoir exécutif ne remet nullement en cause sa complémentarité avec les militaires d'active. Par conséquent, le projet de doublement des réserves, qui renforcera la résilience nationale en diffusant l'esprit de défense, devra être accompagné d'une enveloppe budgétaire en cohérence avec les objectifs affichés.

Alors que le coût annuel de la réserve est aujourd'hui estimé à environ 200 millions d'euros, la mise en œuvre de la transformation envisagée devra s'appuyer sur une montée en puissance au moins équivalente des moyens engagés. À titre d'exemple, on estime que 1 000 postes de militaires d'active devront être créés pour gérer les 40 000 nouveaux réservistes recrutés pendant la période de programmation.

Les réformes envisagées ne trouveront leur pleine portée qu'à la condition d'être accompagnées par une trajectoire budgétaire croissante, qui doit impérativement être anticipée par la prochaine LPM. De ce point de vue, la question des réserves rejoint celle, plus générale, du format en ressources humaines des armées.

Alors que les annonces récentes semblent répondre aux attentes des forces armées, nous serons attentifs à ce que le projet de programmation du Gouvernement soit pleinement en cohérence avec nos ambitions stratégiques.

**M. Christian Cambon, président.** – La trajectoire des effectifs est éloquente. On peut même craindre que, sans les attentats, nous aurions poursuivi indéfiniment cette réduction des effectifs.

La fidélisation est également cruciale. Quant à la réserve, le principe d'un réserviste pour deux actifs est bel et bon, mais il faudra en voir l'application : avec quels crédits, et pour quelles missions ?

**M. Cédric Perrin.** – Au cours de notre récent déplacement à Brest, l'amiral commandant les forces sous-marines et la force océanique stratégique (Alfost) n'a cessé de nous le rappeler : « la question du matériel est, évidemment, fondamentale, mais celle des hommes est encore plus importante. Ne l'oubliez pas. » La perte observée, en quelques années, est affligeante.

**M. Pascal Allizard.** – Je souscris à la remarque de Cédric Perrin. Votre travail éclaire opportunément le sujet.

Vous avez mentionné la RGPP. Je suis passé par l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en 2008. À l'époque, face à la Russie, nous étions dans la fin de l'Histoire. Au-delà de l'aspect budgétaire, interrogeons-nous sur notre manière collective de travailler et de réfléchir : la naïveté n'est pas permise sur ces sujets.

Nous avons évoqué la taxonomie avec le président d'Arqus ce matin : derrière elle se cachent des représentants d'intérêt, essentiellement à Bruxelles, qui nous nuisent directement, et qui sont financés par des puissances, supposément amies ou non – je rappelle que « Les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts » selon le général de Gaulle. Nous

sommes, là aussi, victimes de notre naïveté. Le problème n'est pas que celui du budget : il s'agit de la conception de l'évolution du monde et de notre relation avec nos partenaires, qui peut se dégrader en raison d'intérêts divergents.

On ne se réarme pas en quelques mois, ni pour les matériels ni, *a fortiori*, pour l'humain. Il faudra faire passer des messages forts avec la LPM.

**M. Alain Joyandet.** – Je reviens sur les familles. Combien de militaires sont logés par le ministère ? Je pense aux gendarmes, pour les familles desquels les conditions de logement sont parfois un obstacle.

Sur la baisse, puis la remontée des effectifs, cela ne correspond-il pas à une profonde mutation de nos armées ? Ce « coup d'accordéon », après la suspension de la conscription, n'était-il pas nécessaire ? Les profils partis en 2008 et en 2010 sont bien différents de ceux dont on a besoin aujourd'hui, et il y avait des sureffectifs dans certains endroits. Il est parfois plus facile de trouver un jeune avec une nouvelle formation que de reformer un ancien. Certes, nous manquons sans doute d'effectifs, mais ceux dont nous aurons besoin ne sont pas les mêmes que ceux qu'on a laissés partir à l'époque sans les remplacer.

**Mme Gisèle Jourda.** – Avec Jean-Marie Bockel, nous avons commis un rapport mettant en avant le maillage territorial et le suivi des réservistes. Joël Guerriau a indiqué que le recrutement prévu risquait de dépasser les capacités d'encadrement, et nos recommandations sur l'intéressement des réservistes par la rémunération avaient été suivies d'effet. Ce qui ne l'a pas été, c'est le maillage territorial : on a bien souvent du mal à suivre les réservistes opérationnels de niveau 2 (RO2), anciens militaires, à la sortie de leur unité. Ce sujet mérite notre vigilance.

Par ailleurs, un autre phénomène passe souvent inaperçu. Il y a deux régiments dans l'Aude : le quatrième régiment étranger (4<sup>e</sup> RE) et le troisième régiment de parachutistes d'infanterie de marine (3<sup>e</sup> RPIMa). Leurs chefs sont aussi les délégués militaires du département. Or, dans un régiment opérationnel, on ne peut à la fois être déployé en OPEX et être à la tête de la délégation militaire du département.

Pour les familles, la fidélisation est cruciale pour les femmes, mais il ne s'agit pas que des épouses de militaires : je pense aussi aux femmes militaires et à la féminisation des effectifs. Le plan famille est une manière d'aider toutes les familles de militaires, quelle que soit leur configuration.

Enfin, vous n'avez pas évoqué les cadets de la défense, parfois affaiblis pour des raisons budgétaires. Ils sont pourtant un levier considérable pour amener les jeunes vers nos armées, dans le cadre du lien armée-Nation.

**M. Christian Cambon, président.** – Je rappelle que le rapport est enrichi par ces diverses observations intéressantes.

**M. Pierre Laurent.** – Au-delà de la question de la réserve, très importante, le lien armée-Nation concerne aussi le service national universel (SNU). On lit beaucoup de choses sur une éventuelle dimension défense du SNU, qui s'adresserait aux lycéens et durerait quinze jours, pris sur le temps scolaire. Avez-vous davantage d'informations ? Les militaires en parlent-ils ?

Je comprends que cette question est débattue par plusieurs commissions ; mais s'il y a un lien avec la défense, comment sommes-nous informés sur ce sujet ?

**M. Rachid Temal.** – Le plan famille est essentiel, tout comme le sujet du SNU, qui concerne le lien entre l'armée, la nation et la jeunesse. À un moment, nous risquons de payer le fait que le ministre a refusé des discussions stratégiques, qui auraient pu prendre la forme d'un livre blanc. C'est surprenant : nous allons engager des réflexions, en silo, sans vision globale ni cohérence. Or c'est bien la question, comme M. Allizard l'évoquait en mentionnant la fin de l'Histoire.

Une telle stratégie est indispensable : depuis la dernière loi de programmation, des événements essentiels ont eu lieu, avec un membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, disposant de la bombe nucléaire, qui a déclenché une guerre en Europe – personne ne pouvait l'imaginer –, ou encore avec les évolutions en Afrique ou dans l'Indopacifique.

Le ministre nous dit qu'il ne veut pas de Livre blanc, parce que cela ne servait à rien auparavant. Mais ce n'est pas un argument de fond. Il indique qu'il ne peut rien annoncer, car cela dépend du Président de la République. Une campagne est savamment instaurée dans les médias, mais à la fin il y a des problèmes de financement... Et le projet de loi arrivera le 4 avril ! On ne peut pas à la fois dire qu'il faut restaurer l'armée, lui donner des moyens, se préparer à l'avenir, et agir ainsi.

Par ailleurs, je ne sais pas ce qu'est une guerre de haute intensité, parce que je ne sais pas ce qu'est une guerre de basse intensité. En inventant des concepts qui ne veulent plus rien dire, on risque de perdre nos concitoyens. Une guerre, c'est une guerre : il y a des morts ; la déclencher ou non, mettre en danger ou non les militaires sur le théâtre des opérations, cela relève de la responsabilité du chef de l'État. Ce concept de haute intensité ne veut rien dire : on ne joue pas à un jeu vidéo ! Cette loi de programmation militaire dépend du fait que, plus que jamais, l'engagement de la France dans un conflit militaire est désormais possible. Comment faire pour que l'armée et le pays puissent tenir ? Voilà la vraie question ! Si le ministre pouvait répondre à ces questions lors de son audition, ce serait bien...

**Mme Vivette Lopez.** – Les difficultés en matière d'attractivité n'ont-elles pas été renforcées par la fin du service militaire, qui pouvait peut-être déclencher des vocations ? Je rejoins les propos de M. Joyandet concernant le plan famille et les logements, parfois vétustes. Et je partage également la position de M. Temal : les mots sont parfois incompréhensibles.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Nous vous remercions pour ces apports.

Tout d'abord, Alain Joyandet parlait des baisses d'effectifs par accordéon. La fin de la guerre froide a conduit à la transformation de nos modèles militaires : nous avons construit une armée dont le modèle était celui de l'intervention extérieure. Nous pensions ne pas être menacés par un conflit armé, la guerre ne se faisait pas en Europe, ce qui justifiait une baisse d'effectifs. Cela rejoint les propos de Vivette Lopez : sans service militaire, avec une armée de métier, il y a moins besoin d'encadrants. Or le projet de réserve opérationnelle et l'ambition de 40 000 réservistes, qui devront recevoir une formation permanente, demandent davantage d'encadrants.

L'arrêt du service militaire a permis de baisser le nombre d'encadrants, l'armée a été moins sollicitée du fait de la fin de la guerre froide, et les opérations extérieures ont

demandé de moindres effectifs. Ces questions sont désormais totalement remises à plat par la guerre en Ukraine : la notion de défense est bien plus forte et prégnante.

Qu'entend-on par la notion de guerre de haute intensité ? Il s'agit d'une guerre avec des moyens d'une haute densité technologique, avec des savoir-faire et des profils tout à fait différents de ceux qu'on a connus dans le passé. D'où nos besoins de formation dans de nombreux domaines, comme le renseignement ou le pilotage de drones – de nombreux sous-officiers passent des brevets supérieurs de pilotage de drones, car il faut se préparer à cette nouvelle forme de guerre –, parfois en concurrence avec le civil, comme la cyberdéfense. Nous tombons alors dans la problématique de la comparaison des rémunérations : dans l'armée, elle est liée au grade, ce qui pose problème, car un jeune n'ayant pas atteint le grade suffisant ne peut pas bénéficier d'une rémunération comparable à celle qu'il toucherait dans le privé.

Je rebondis sur les propos de M. Allizard, rappelant les mots du général de Gaulle, selon qui les pays n'ont pas d'amis, mais que des intérêts. Nous en avons une illustration avec l'affaire des sous-marins australiens, qui montre combien nous devons être en mesure de nous défendre par nous-mêmes, sans forcément nos meilleurs alliés...

Le projet du SNU, conduit par le secrétariat d'État en charge de la jeunesse, portait sur 800 000 jeunes d'une classe d'âge. La secrétaire d'État souhaitait que ce sujet soit mis à l'ordre du jour, mais les choses ne semblent pas évoluer en ce sens... L'idée ne concerne pas tant l'armée que la citoyenneté. À l'issue du SNU, les jeunes peuvent choisir de s'orienter vers un engagement public, mais pas nécessairement vers l'armée. Ils peuvent notamment rejoindre la réserve.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – Nous avons publié un rapport sur les logements des militaires, dans une situation presque aussi catastrophique que ceux de la gendarmerie. À ce stade, il y a 42 000 logements et 44 000 hébergements pour le ministère des armées. Depuis quelques années, l'armée fait l'effort de ne plus vendre son patrimoine et de l'utiliser. Nous suivrons cette question, qui est en rapport avec le plan famille.

Les militaires ne nous ont pas parlé du SNU, qui est un sujet très important, d'autant que le temps pourrait être pris sur le temps scolaire. Nous avons des réserves, mais nous les émettrons lorsque le projet nous sera présenté.

Effectivement, la situation géopolitique a changé. Avec ce rapport, nous avons voulu lancer une alerte. Le graphique illustrant l'évolution des effectifs traduit des choix : dans l'armée de terre, la suppression de la conscription a provoqué la dissolution de 51 régiments, la fermeture de 218 établissements. Après la RGPP, il y a eu un départ massif des cadres expérimentés. Bien sûr, les métiers ont changé, le cyber ou les drones n'existaient pas à l'époque. Mais quand même, nous avons démuni les armées à ce moment, peut-être avec de bonnes raisons, et nous en subissons les conséquences.

Dans la marine, dans les années 1990 et 2000, on a désarmé une vingtaine de navires. Voilà la conséquence de la réduction des effectifs.

Quant à l'armée de l'air, c'est la même chose : 13 bases aériennes fermées en métropole et 4 en outre-mer, sur les 42 qui existaient. C'est énorme ! Le nombre d'états-majors et de directions est passé de 14 à 6. Les répercussions sur la structure profonde de nos armées ont été terribles. Dans l'armée de l'air, 30 % des postes assurant la sécurité et la

protection des bases aériennes ont été supprimés, ainsi que 4 000 postes de mécaniciens aéronautiques, et que 600 postes de recruteurs et de formateurs.

Les guerres de haute intensité sont des guerres aux moyens technologiques puissants, mais ce sont aussi, malheureusement, des guerres très consommatrices d'hommes – excusez l'expression. Nous avons voulu sonner l'alerte : la géopolitique a changé, et il faut un autre état d'esprit. Il va falloir être très cohérents sur les effectifs pour proposer une autre forme d'armée : ces hommes et ces femmes sont très importants.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Il me semble qu'il ne faut pas faire de confusion entre la fin de la conscription – le président Chirac a eu raison, à l'époque, tout comme le gouvernement Jospin – et les conséquences de la RGPP pour la défense. Avez-vous rencontré des militaires regrettant la fin de la conscription ?

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – Nous ne faisons pas cette confusion. Il y a eu deux états d'esprit différents. Le président Chirac avait raison : le service militaire n'était plus adapté, et les jeunes n'en voulaient plus. La RGPP concernait non seulement la défense, mais tous les services publics. Au bout du bout, nous en sommes à ces résultats. Les militaires ne nous ont jamais dit regretter la fin de la conscription, mais ont signalé qu'ils continuaient à en subir les effets et à en assumer les conséquences, au niveau de la structure des armées et de la qualification des cadres. On a pris tardivement conscience qu'il fallait réagir en 2015, à cause des attentats...

**M. Jean-Marc Todeschini.** – M. Allizard l'a indiqué, la faute stratégique était de dire qu'il n'y avait plus d'ennemi à l'Est.

**M. Christian Cambon, président.** – Ceux qui ont fait leur service sont de cet avis : cela coûtait très cher avec une utilité limitée. C'est pour cela que le lien armée-Nation doit être repensé.

Nous remercions nos deux rapporteurs pour ce rapport qui témoigne du travail approfondi du Sénat pour la préparation de la LPM.

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

**M. Christian Cambon, président.** – Je propose d'auditionner le ministre à deux reprises, une première fois au sortir du conseil des ministres pour qu'il nous présente le texte, et une seconde fois après l'examen du texte à l'Assemblée nationale, pour nous présenter le texte que nous étudierons.

*La réunion est close à 11 h 30.*

## Questions diverses

**M. Pierre Laurent.** – Ma première remarque concerne le comité d'information sur l'Ukraine, créé par la Première ministre, auquel participent les présidents des groupes parlementaires. Une réunion a été convoquée ce soir à dix-huit heures. Je trouve ce calendrier bizarre : la dernière fois que ce groupe s'est réuni, c'était au mois d'août. Il me semble qu'on parle d'autre chose dans le pays...

Ma seconde remarque, c'est que nous avons produit un travail important sur la situation en Israël et en Palestine, en adoptant un rapport en décembre. Depuis, la situation évolue très vite et très mal. La situation est inquiétante. Il y a de plus des évolutions régionales : nous avons évoqué la possibilité pour l'Arabie saoudite de rejoindre les accords d'Abraham, soi-disant pour faire face à l'Iran, mais l'Arabie saoudite vient de passer un accord avec l'Iran. Dimanche dernier a eu lieu une visite du ministre Smotrich à Paris, non désirée par les autorités françaises, si j'ai bien compris, lors de laquelle ce dernier a réitéré des déclarations racistes de haine antipalestinienne. Dans les médias français, il a appelé des citoyens français à adhérer à des thèses très problématiques. Même si Gilbert Roger mène des auditions dans le cadre du groupe d'amitié France-Palestine, nous n'avons pas prévu dans notre programme de travail de revenir sur cette question. Je n'ai pas de proposition précise à vous faire, mais il me semble que d'ici à l'été nous devrions échanger sur cette situation qui se dégrade très vite, avec des conséquences potentiellement dramatiques.

**M. Gilbert Roger.** – Fait assez exceptionnel pour être souligné, un communiqué très critique du ministère des affaires étrangères a été publié hier concernant la visite du ministre Smotrich.

**M. Christian Cambon, président.** – Concernant notre première remarque, je suis moi-même, en tant que président de la commission, convié à la réunion de la Première ministre. Je partage vos interrogations sur le calendrier et le contexte.

Sur le second point, je vous propose de publier un communiqué de presse de la commission, car ces propos sont parfaitement inacceptables. Nous remarquerons dans ce communiqué notre désapprobation des propos de M. Smotrich, qui n'agissent pas dans le sens de la paix. Le Parlement doit s'exprimer sur ces sujets.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Le gouvernement en Israël s'est formé sur ce projet...

**M. Christian Cambon, président.** – Bien sûr, c'est la suite de cette coalition inquiétante qui s'est formée à la suite de l'élection de M. Netanyahu. Nous vous proposerons ainsi un projet de communiqué.

Par ailleurs, sous les réserves d'usages, voici quelques éléments de calendrier concernant les dates de la LPM. Normalement, son examen aura lieu le mercredi 7 juin devant notre commission. L'examen en séance aurait lieu la semaine du mardi 20 juin.

**M. Rachid Temal.** – Et le conseil des ministres ?

**M. Christian Cambon, président.** – Normalement, il aura lieu le 4 avril, et la commission mixte paritaire se réunirait début juillet. Habituellement, les LPM sont promulguées avant le 14 juillet.

*La réunion est close à 11 h 30.*





**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence conjointe de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, et de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

**Audition de Mme Sandrine Duchêne, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat**

**M. Claude Raynal, président de la commission des finances.** – Nous auditionnons Mme Sandrine Duchêne, que j’envisage de nommer au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) afin de succéder à M. Éric Heyer dont le mandat de cinq ans non renouvelable vient à expiration ce mois de mars.

M. Heyer avait été nommé par mon prédécesseur, Vincent Éblé. Dans le cadre de cette audition publique, je veux en préambule le remercier de la manière dont il a exercé son mandat dans un contexte particulièrement intense pour le HCFP, marqué par la succession des textes financiers et des avis remis pendant la crise sanitaire, économique et énergétique. Il est également intervenu à plusieurs reprises devant notre commission pour apporter un éclairage précieux à nos travaux.

Je me permets, Madame Sandrine Duchêne, de vous remercier également pour votre présence parmi nous. Aux termes des dispositions de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l’information du Parlement sur les finances publiques, votre nomination ne peut en effet intervenir qu’après une audition publique et conjointe de nos commissions des finances et des affaires sociales. Cette audition ne donne pas lieu à un vote.

Comme vous le savez, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant chargé d’apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de se prononcer sur la cohérence de la trajectoire budgétaire gouvernementale avec les objectifs pluriannuels de finances publiques et les engagements européens de la France.

Composé de onze membres, dont deux sont nommés respectivement par le président du Sénat et le président de la commission des finances du Sénat, en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier président de cette dernière.

Je vous propose donc de commencer cette audition par un exposé liminaire – relativement concis puisque nous disposons au total d’une heure pour cette audition – exposé par lequel vous pourrez nous exposer votre parcours et votre conception du rôle du Haut Conseil des finances publiques. Mais auparavant je cède la parole à ma collègue présidente de la commission des affaires sociales.

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales. –**

Merci pour votre présence. La commission des affaires sociales est toujours très attentive aux avis rendus par le Haut Conseil des finances publiques, au moment de l'examen du PLFSS et plus récemment lors de l'examen du PLFRSS qui a porté la réforme des retraites. Le HCFP a d'ailleurs souligné le peu d'informations dont il disposait pour étayer son avis.

Je souhaite donc simplement, Madame Duchêne, que vous précisiez dans votre propos liminaire, si vous avez une certaine familiarité avec les finances sociales et, le cas échéant, le regard que vous portez sur ce sous-secteur des finances publiques.

**Mme Sandrine Duchêne.** – J'ai une formation de statisticienne, étant entrée dans le corps des administrateurs de l'INSEE en 1993, j'ai exercé pendant vingt ans des fonctions opérationnelles de prévision économique et financière à Bercy. Je peux dire que je suis tombée dans les finances publiques, au sens large, à l'occasion d'un changement de poste, à l'automne 2002, dans un contexte où il devenait plus probable que le seuil dit de Maastricht, de 3 % de déficit public, serait franchi, et où nous avons également franchi le critère de dette. Je n'ai plus vraiment quitté ce chaudron des finances publiques et sociales, dans mes postes successifs, j'ai aussi travaillé auprès du président François Hollande entre 2012 et 2013, puis j'ai été directrice générale adjointe à la direction du Trésor, où j'ai été auditionnée par le HCFP, qui venait d'être créé.

Je peux donc dire que je suis du métier, ce métier spécifique qui assemble de la technique statistique, des schémas de prévision et de l'analyse économique des finances publiques – l'objectif étant de donner à voir le sous-jacent des politiques économiques, au-delà des chiffres, ceci en articulant les aspects de gouvernance européenne et nationale. J'ai aussi beaucoup œuvré dans la sphère européenne, depuis la définition, en 2005, du pacte de stabilité et de croissance, jusqu'à ses réformes successives qui ont fait l'empilement de règles que l'on déplore aujourd'hui – cette matière est très riche et je peux dire que ce métier m'a passionnée. Je m'en suis éloignée et je suis actuellement directrice des risques, de la conformité et du contrôle permanent de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, ce qui me donne un autre point de vue qui peut éclairer les débats du HCFP, surtout dans la turbulence financière que nous connaissons. J'ajoute qu'en 2015, j'ai aussi rejoint le comité budgétaire européen, l'instance indépendante chargée de donner son avis à la Commission européenne sur les politiques budgétaires de la zone euro et ce qu'on appelle la politique budgétaire agrégée – pour décider s'il faut relancer, ou bien consolider les finances publiques –, et chargée également de formuler un avis de conformité sur le contrôle des budgets nationaux par la Commission européenne, – ce qui n'est pas la partie la plus facile –, et de faire des propositions de réformes des règles budgétaires européennes. J'ai exercé ce mandat pendant trois ans, jusqu'en 2019, ce qui m'a permis d'examiner de près les mécanismes budgétaires européens.

Pourquoi candidater au HCFP ? Ma première motivation est citoyenne, je cherche d'abord à être utile. Nous connaissons la situation des finances publiques après la crise sanitaire, les incertitudes actuelles : il n'y a rien de simple, il va falloir combiner la soutenabilité des finances publiques, la trajectoire de notre endettement, et la satisfaction des besoins cruciaux de notre société, en matière d'investissement, de transition économique, de santé, de sécurité, ou encore de souveraineté. L'équation n'a jamais été si complexe, et je souhaite, avec mon bagage et mes convictions, me placer au service du HCFP et du Parlement.

Nous avons besoin de clarté et de transparence. J'ai suivi le long chemin vers la transparence, j'espère que l'information transmise au Parlement s'est enrichie au fil des ans, c'est l'une des missions de Bercy. La création du HCFP en 2012 a été un pas important dont nous n'avons pas, au départ, mesuré la portée. Il était innovant de faire intervenir une institution indépendante en amont de la transmission des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale au Parlement – cela a permis un échange, des questions et des réponses, une exigence de cohérence sur les chiffres et sur leur articulation, donc sur la pertinence des mesures pour atteindre les objectifs définis. Je l'ai vécu au cours de mon expérience, je suis particulièrement sensible à l'enjeu démocratique du contrôle sur le budget de la Nation. Le HCFP a trouvé sa place, comme institution indépendante, ses avis sont mieux relayés, il fait entendre sa voix.

Que puis-je lui apporter, au-delà de la technicité ? Je crois que le rôle d'un membre du HCFP, c'est de se poser des questions, de les poser, et d'expliquer ce qui fait sens dans ce qu'il observe. Vous pouvez compter sur moi : j'essaierai de vous donner le maximum d'éclairage pour exercer vos fonctions dans les meilleures conditions.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales.** – Ce que vous constatez du HCFP correspond-il à la vision que vous en avez et pensez-vous que ses avis devraient avoir plus de collégialité ? Nous avons déploré le défaut d'adoption de la loi de programmation des finances publiques : quelle est votre position sur le sujet ? N'apporterait-elle pas des éléments de clarté, de transparence et de réalisme ? Même sans loi de programmation, la loi de financement de la sécurité sociale a une portée pluriannuelle puisque son annexe, obligatoire, doit donner une trajectoire pluriannuelle : le HCFP ne pourrait-il pas utiliser cette trajectoire pour évaluer la maîtrise des dépenses ? Ne pourrait-il pas émettre un avis sur la trajectoire quadriennale ?

Je retiens votre motivation pour ce poste, je sais que les finances publiques font peur, pour leur aridité, alors qu'elles sont déterminantes, on l'a encore vu avec la réforme des retraites. Comment, à votre avis, mieux expliciter les enjeux des finances publiques et sociales ? Parce qu'il y a des choix à faire, il faut les expliquer : j'aimerais trouver un chemin, non pas de vulgarisation des finances publiques, mais de pédagogie, qui aide chacun à bien se positionner en toute connaissance de cause.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous prie d'excuser le rapporteur général Jean-François Husson, qui est en réunion avec le Président du Sénat. Quel regard portez-vous sur le pacte stabilité et de croissance tel qu'il existe et sur les propositions d'un nouveau cadre, qui, en particulier, prendrait mieux en compte les investissements nécessaires à la transition écologique et les trajectoires budgétaires définies par les États membres ?

**Mme Sandrine Duchêne.** – Le budget de la Nation exprime des choix et plus on est clair, plus on est audible : il ne faut pas laisser croire que tout est dans le tout, il y a bien une responsabilité financière et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont un outil majeur des choix politiques. Mon rôle, c'est de remettre les mots auprès des chiffres, et je vous rejoins, Madame la rapporteure générale, il faut expliciter les choses, plutôt que de se cacher derrière la technique.

Je vous rejoins aussi sur la collégialité : il me semble très important que dans une institution indépendante, il y ait une forme de collégialité et une recherche du consensus, qui sera d'autant plus riche qu'il y aura eu débat et que celui-ci aura entraîné un accord, j'y serai attentive.

Le défaut de loi de programmation des finances publiques crée un vide juridique, ce qui n'empêche pas le HCFP de dire ce qu'il a à dire. Il serait souhaitable qu'une nouvelle loi de programmation soit débattue et votée, c'est un échelon essentiel pour s'inscrire dans le cadre européen, ce lien est une avancée. Je ne suis pas assez juriste pour dire si l'avis sur l'annexe de la trajectoire de la loi de financement serait suffisant. La mission du HCFP a été élargie, le mandat inclut la prévision, les dépenses, les recettes, la compatibilité avec la trajectoire pluriannuelle, mais le HCFP ne peut s'autosaisir de questions dépassant son mandat.

**M. Jérôme Bascher.** – Le HCFP nous a régulièrement dit qu'il était saisi dans un délai très court, voire trop court pour fonder un avis véritable : qu'en pensez-vous ? Si ce délai est trop court, estimez-vous que le HCFP pourrait ne pas émettre d'avis, pour contester cette situation ? Ensuite, si l'on n'a pas de loi de programmation, dans quelle mesure le pacte de stabilité et de croissance s'applique-t-il ? Enfin, ne pensez-vous pas qu'avec l'inflation, la dette soit devenue la menace principale sur les finances publiques ?

**M. Laurent Burgoa.** – Le Sénat vient de publier un excellent rapport sur les cabinets de conseil, à l'issue de sa commission d'enquête sur le sujet : est-ce que, selon vous, le HCFP doit recourir à des cabinets de conseil ?

**M. Patrice Joly.** – Pensez-vous que les analyses financières soient neutres politiquement ? La logique d'organisation territoriale autour des métropoles, par exemple, a conduit à sous-estimer les territoires ruraux, et quand on a changé la façon de classer la population française, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la population rurale est passée de 18 % à 30 %, c'est bien le signe qu'on fait dire un peu ce qu'on veut aux chiffres... Le cadre budgétaire européen, ensuite, vous paraît-il adapté aux défis qui sont devant nous, en particulier en matière d'investissement ?

**M. Sébastien Meurant.** – Que pensez-vous des monnaies numériques ? Que pensez-vous, également, des différentiels de taux d'intérêt entre pays de la zone euro ?

**Mme Sandrine Duchêne.** – Le délai pour donner l'avis est toujours un sujet, je n'ai jamais vu un membre du HCFP dire qu'il avait disposé d'un délai satisfaisant pour examiner des textes. Cependant, c'est compliqué, je connais les contraintes d'élaboration des textes financiers, et refuser de rendre l'avis, cela ne me paraît pas une solution, ce serait une forme de renoncement. Mieux vaut faire pression sur les ministères pour que le délai soit allongé, et vous avez votre rôle à jouer en la matière ; ensuite il faut compter sur l'intelligence et la célérité du HCFP, qui fait toujours au mieux, avec son équipe. Je ne vois pas l'intérêt de recourir aux cabinets de conseil, le HCFP a des moyens, il peut auditionner en tant que de besoin et il a toute latitude pour conduire ses travaux.

La loi de programmation et le pacte de stabilité sont liés, effectivement. L'idée, c'est de raccorder les lois de finances et de financement au pacte de stabilité, via la loi de programmation et c'est un progrès en cela. Cependant, les textes n'ont pas le même statut, puisque le pacte de stabilité est un engagement de la France à l'égard de ses partenaires européens, tandis que les lois de finances et la loi de programmation relèvent de la procédure budgétaire nationale. Je crois que la connexion est intéressante, et qu'il ne faut pas y renoncer.

La dette engage la soutenabilité des finances publiques, il faut regarder le sujet, notre endettement, public et privé, a effectivement augmenté, la remontée des taux entraîne des risques sur les finances publiques – il faut éviter un emballement, nous n'y sommes pas et

il faut regarder ce qu'on peut faire à moyen terme, pour prendre les mesures propres à rendre l'environnement financier lisible par les acteurs économiques et sociaux.

Les chiffres ne sont pas neutres, effectivement, la statistique publique doit répondre à la demande sociale d'information, il y a un dialogue avec la société civile : l'enjeu démocratique est important.

En 1997, le cadre budgétaire européen était simple, mais pas adapté à l'économie ; il a été modifié, mais au prix d'un empilement de règles, de négociations, et nous en sommes arrivés à un cadre complexe qui ne répond plus aux objectifs assignés. Les propositions de la Commission européenne pour le changer me semblent aller dans le bon sens, il faut faire plus simple, prendre en compte la situation de chaque État membre, allonger les calendriers, mieux considérer l'endettement à moyen terme – tout ceci pour revenir à l'essentiel : la dépense publique et les prélèvements obligatoires, en prenant en compte les investissements jugés nécessaires. Nous savons depuis le départ que la prise en compte du déficit courant biaisait l'appréciation et qu'il fallait inclure les investissements, le sujet revient dans l'actualité et c'est une bonne chose.

Les données numériques changent-elles la vision des finances publiques ? Elles donnent un accès à de l'information plus précise, améliorent la prévision économique et financière, on l'a vu pendant la crise sanitaire. Sur l'euro, je dirais qu'actuellement, on mesure bien l'apport de la monnaie intégrée, une monnaie de puissance à puissance – et je crois qu'on mesure qu'il vaut mieux être dedans, que dehors.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour cette audition. Je précise à chacun que Sandrine Duchêne m'a parue avoir au moins deux qualités essentielles pour ce poste : la technicité, c'est très important pour une telle institution, il y a des prérequis pour comprendre ce dont on parle ; et un parcours diversifié, en particulier son poste actuel, plus économique, où elle a pu mesurer les conséquences des décisions publiques. Je pense – et j'espère – qu'avec elle, nos très bonnes relations de travail avec le HCFP pourront se poursuivre.

*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. Patrick Dehaumont, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons, ce matin, M. Patrick Dehaumont, candidat proposé par le Gouvernement aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

Je vous précise que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Comme vous le savez, l'Anses a été créée en 2010, à la suite du Grenelle de l'environnement. L'agence est chargée d'évaluer les risques sanitaires dans les domaines de

l'alimentation, de l'environnement et du travail. Elle a vocation à éclairer le débat public sur des questions de sécurité sanitaire où le besoin d'objectivation scientifique se fait fortement sentir. Régulièrement, l'actualité nous fournit des exemples de ce besoin.

Monsieur Dehaumont, je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire, dans lequel vous pourrez présenter votre parcours. Je rappelle simplement que vous êtes inspecteur général de santé publique vétérinaire et que vous avez notamment été directeur de l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), directeur des Haras nationaux et directeur général de l'alimentation (DGAL).

Vous pourriez également nous préciser les perspectives que vous souhaitez tracer pour l'agence, votre conception de ses relations avec la tutelle, dont je rappelle qu'elle est triple – santé, agriculture, travail –, et le partage des responsabilités entre les ministères et les agences sanitaires.

Les membres de la commission pourront ensuite vous poser leurs questions.

Monsieur Dehaumont, vous avez la parole.

**M. Patrick Dehaumont, candidat à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.** – Je suis heureux et honoré de pouvoir présenter ma candidature à la présidence de l'Anses, agence de sécurité sanitaire bien connue dans le paysage sanitaire français et international aujourd'hui. Lorsque j'ai été sollicité pour présenter cette candidature, je dois dire que j'ai accepté sans hésitation, pour trois raisons, sur lesquelles je voudrais revenir : le champ de l'Anses, son contexte et les enjeux auxquels elle doit répondre ; mon parcours, marqué par la santé publique vétérinaire et par de nombreuses interactions avec l'Anses et les structures qui l'ont précédée ; la vision que je peux avoir, à ce stade, des fonctions de président du conseil administration et les axes que j'aimerais porter.

L'Anses couvre un champ extrêmement large : environnement, santé, travail, santé animale, santé humaine, bien-être animal, santé végétale. Ce champ s'est élargi au fil des années. Classiquement, on évoque, pour présenter l'Anses, quatre grandes thématiques.

Sa première mission est l'expertise scientifique, qui se doit d'être indépendante – on a vu des controverses émerger la semaine dernière sur le sujet. Cette expertise scientifique a été construite depuis une vingtaine d'années. Elle s'appuie sur des comités d'experts, sur une organisation rigoureuse, sur la meilleure science possible et disponible, et tend à s'élargir, avec la création récente d'un comité d'experts spécialisé (CES) dédié à l'analyse socio-économique et d'un comité de dialogue sur les biotechnologies.

La deuxième mission, historique, de l'Anses est une mission de veille, de vigilance et de surveillance. L'Anses a à sa disposition des sources d'informations, en matière de nutrivigilance, de vigilance sur les médicaments vétérinaires, sur les produits phytosanitaires, sur l'antibiorésistance, *etc.*

Une troisième fonction, extrêmement importante, est une fonction de recherche et d'innovation méthodologique. L'Anses a une double fonction de recherche. La recherche opérationnelle appliquée s'appuie notamment sur son réseau de laboratoires, qui s'est développé en interaction avec de nombreux autres organismes, sur des aspects ponctuels très précis, mais aussi sur des aspects systémiques – de grands enjeux tels que l'exposome, qui a

été repris dans la loi de santé publique de 2016, ou le projet PARC sur les résidus de substances chimiques, énorme projet européen sur sept ans et à 400 millions d'euros, que l'Anses pilote. Il y a donc à la fois des actions spécifiques sur des thèmes précis, mais aussi une approche de recherche méthodologique, plus intégrative, prenant en compte l'ensemble des aspects de santé, y compris environnementale. Sur le plan de la recherche, l'Anses est aussi un prescripteur important, avec le programme national de recherche Environnement-Santé-Travail (PNREST). C'est un enjeu extrêmement important. La recherche, à l'Anses, doit être à la fois de la recherche opérationnelle, avec les moyens de l'agence et en résonance avec les autres organismes, et de la prescription de recherche, pour alimenter la qualité de l'expertise.

Le quatrième point fait parfois débat. Il s'agit des autorisations de produits réglementés, à savoir : historiquement, le médicament vétérinaire, que j'ai bien connu lorsque je dirigeais l'Agence nationale du médicament vétérinaire ; plus récemment, les produits phytosanitaires ; les biocides, dont l'évaluation et la gestion relèvent de l'Anses.

Cette présentation analytique en quatre points ne doit pas faire oublier que l'on est dans une approche globale, systémique. Vous avez parlé, Madame la Présidente, du concept « Une seule santé », animale et humaine. Effectivement, toutes les actions de l'Anses s'inscrivent aujourd'hui dans cette dynamique, qui est vraiment devenue une dynamique internationale et qui doit intégrer l'ensemble des dimensions de la santé.

Bien sûr, toutes ces actions se déroulent avec un cadre déontologique, qui a connu une montée en puissance et est désormais bien défini, et dans un dialogue permanent avec l'ensemble des parties prenantes, à travers le conseil d'administration, les comités d'orientation thématiques, les plateformes de dialogue, le Comité économique, social et environnemental, la Commission nationale du débat public... Il est essentiel aujourd'hui, compte tenu notamment des sujets de controverse et des incertitudes, de pouvoir s'appuyer sur un débat vraiment ouvert sur la société, assorti de règles de déontologie précises.

En quoi mon parcours peut-il me permettre de penser que je peux être un peu utile à l'Anses et à l'action publique en matière sanitaire en occupant les fonctions de président du conseil d'administration ? Je suis inspecteur de santé publique vétérinaire. Je suis vétérinaire de formation, mais je n'ai jamais eu de clientèle. Très rapidement, lors de mes études, je me suis orienté vers la santé publique, avec notamment des études d'immunologie.

J'ai été chargé de gestion de risques sur le terrain et en administration centrale. Cela m'a permis d'approcher le besoin d'expertise scientifique, car, à cette époque – c'était au siècle dernier –, il n'y avait pas d'expertise scientifique organisée. J'ai travaillé sur les contaminants, sur l'impartialité et l'indépendance de l'inspection et des systèmes de contrôle, autant de sujets qui résonnent beaucoup avec les activités de l'Anses. À l'époque, je travaillais sur ces sujets avec les laboratoires nationaux, qui, aujourd'hui, sont les laboratoires de l'Anses.

J'ai ensuite effectué un passage à l'étranger : j'ai eu l'opportunité de conduire un projet d'appui à la Pologne pour l'accès à l'Union européenne dans les domaines sanitaires.

En revenant de Pologne, j'ai eu une nouvelle opportunité : la direction de l'Agence nationale du médicament vétérinaire, mission assez exaltante, qui mêlait à la fois expertise scientifique, recherche, décision, gestion de risque – au niveau de la direction, il fallait aussi délivrer les autorisations de mise sur le marché (AMM). Cet exercice se

déroulait, à l'instar de ce qui se passait à l'époque à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) – qui aujourd'hui s'appelle l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) –, dans un cadre très européen et international.

J'ai eu l'occasion de m'intéresser tout particulièrement, avec mes équipes, à l'antibiorésistance. Nous avons porté le sujet de la maîtrise de l'antibiorésistance dans le domaine vétérinaire au niveau international, puisque nous étions centre de référence de l'Organisation mondiale de la santé animale, organisation sœur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Nous avons aussi pu développer un certain nombre de méthodes que l'on applique aujourd'hui en la matière. Nous avons également eu l'occasion de travailler, au niveau mondial, sur l'harmonisation des méthodes d'évaluation des médicaments.

J'ai ensuite eu la chance d'être nommé directeur général de l'alimentation en 2012. J'ai exercé cette fonction jusqu'en 2019. J'ai toujours abordé cette fonction, exposée politiquement, sous l'angle très strict de respect de l'impact sur la santé publique. Cela me paraissait vraiment essentiel, puisque l'on s'intéressait à des sujets de sécurité alimentaire, de santé animale, de bien-être animal, certains aspects de santé environnementale et de santé végétale.

De ce point de vue, le cas de l'antibiorésistance est exemplaire. En effet, un plan Écoantibio a permis, de 2012 à 2017, de réduire de manière très significative les consommations d'antibiotiques, avec l'aide de l'Anses – à ce moment, la référence scientifique et technique était là. Les résultats ont été très significatifs, avec, sur la période, moins 40 % d'antibiotiques et moins 90 % d'antibiotiques critiques utilisés. Il est intéressant de voir qu'il y avait alors une combinaison de l'action de l'agence sanitaire, de l'autorité ministérielle et du Parlement, puisque la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a permis d'entériner la limitation de l'usage des antibiotiques. En plus des actions incitatives, des actions contraignantes ont été mises en place, comme l'interdiction des marges arrière sur les antibiotiques ou la limitation de l'usage des antibiotiques critiques. La conjonction de la carotte et du bâton, si je puis dire, a permis de diminuer de manière extrêmement importante l'usage des antibiotiques. Cette diminution continue.

J'ai aussi eu l'occasion de piloter les crises d'influenza aviaire hautement pathogène (IAHP) des années 2010. On parle aujourd'hui de vaccination. À l'époque, cette possibilité n'existait pas.

Je pense à bien d'autres aspects sur les produits phytosanitaires, notamment à l'affaire Lactalis – je pourrais vous en dresser l'inventaire.

J'ai particulièrement apprécié l'exercice, parce qu'il y avait vraiment, à l'Anses, le répondant scientifique et technique, la compétence, l'indépendance. En outre, nous avons toujours fait ce travail dans le cadre de multitutelles. En réalité, nous avons cinq tutelles, Madame la Présidente : agriculture, environnement, santé, travail et consommation. Je vous proposerais peut-être même tout à l'heure que l'on en envisage une sixième... En fait, ces tutelles ont vraiment toujours été une source de richesse, d'équilibre et de confrontation des opinions pour pouvoir avancer sur certains sujets sanitaires.

On a créé, à cette période, des sujets qui intéressent beaucoup l'Anses aujourd'hui, et dans lesquels elle est très impliquée : les plateformes d'épidémiosurveillance, le centre de référence du bien-être animal, la plateforme de santé animale, qui entrent en résonance avec la plateforme technologique européenne.



Le sujet des données est tout sauf réglé. On a besoin, pour pouvoir travailler sur la santé, de données massives, robustes, élaborées dans de bonnes conditions. Dans quelques situations, on pourrait améliorer le dispositif : sur les phytosanitaires, sur les autocontrôles, sur les entreprises agroalimentaires... Il faudrait que nous puissions disposer des données de manière systématique pour faire du séquençage génomique systématique, ce qui permettrait d'identifier les foyers d'infection. Il y a donc un sujet global de données qui me paraît important.

Pour terminer sur mon parcours, je suis actuellement en appui en matière de ressources humaines pour le suivi des compétences des agents et des déroulements de carrière et pour le suivi d'un certain nombre de structures, pour m'assurer de l'adéquation de la conduite des politiques publiques avec nos attentes.

J'ai bien conscience que la fonction de président n'est pas une fonction exécutive. Je me plais à le souligner, parce que j'ai été habitué à avoir des fonctions de direction. Il ne faut pas confondre ! D'ailleurs, quand j'étais directeur, je disais toujours qu'un directeur dirige et qu'un président préside.

Cela dit, je pense que la présidence du conseil d'administration de l'Anses devrait me permettre de porter cinq ambitions, avec l'ensemble des membres du conseil, dont je rappelle qu'il est vraiment d'essence grenellienne, ce qui est extrêmement intéressant – l'ensemble des parties intéressées y siègent.

Tout d'abord, il faut s'assurer de la pertinence et du portage de la stratégie de l'agence.

Il me semble que le conseil d'administration devra s'intéresser à la force de recherche de l'Anses. Le PNREST, c'est moins de 10 millions d'euros aujourd'hui par an et le taux de réussite de ce programme n'est que de 11 %, alors que celui des programmes proposés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), dont les champs sont certes plus larges, est de 25 %. On risque donc de décourager les candidats potentiels, alors que les projets nécessaires sont extrêmement nombreux. À l'heure où l'on parle d'exposome, d'effet-cocktail, *etc.*, c'est vraiment un point à travailler. C'est pour cela que je parlais d'une sixième tutelle : il faut que l'on se pose la question de la relation avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la relation renouée avec l'ANR et, pourquoi pas, d'une tutelle supplémentaire.

Je veux également travailler à la crédibilité et l'indépendance de l'expertise. Ce sujet a déjà été beaucoup travaillé. Il fait régulièrement l'objet de controverses, ce qui est normal quand on est en zone d'incertitude. Il faudra avancer sur les questions d'analyse socio-économique, sur les notions de débat public, sur les conditions d'organisation de la déontologie, qui progresse en permanence, mais qui nécessite une vigilance constante.

Il faut une transversalité avec les organisations clés, que ce soit Santé publique France, l'ANSM ou les gestionnaires. Cela rejoint la question des données, parce que nous ne pouvons faire un pas significatif en matière de sécurité sanitaire globale que si l'on en fait un en matière de collecte et d'analyse de données. Or cela, nous ne le ferons pas tout seuls. Il faut le faire avec l'ensemble des acteurs ; il faut une volonté politique. Peut-être que les progrès ont été trop lents jusqu'à présent. De fait, lorsque j'étais DGAL, c'était déjà des sujets que l'on évoquait pour les produits phytosanitaires ou pour les autocontrôles, et on n'a pas beaucoup évolué depuis.

J'ai parlé de la déontologie et de l'enrichissement du débat public.

En conclusion, depuis la création des laboratoires nationaux de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) et la création de l'Anses au début de l'année 2010, on a un dispositif qui est monté en puissance, qui s'est structuré, qui s'appuie sur la science et qui doit continuer de s'appuyer sur une science extrêmement robuste, dans un cadre déontologique fort, et bien s'inscrire dans les défis de demain.

Le sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) a paru lundi. Il fait plus qu'interpeller... L'Anses a aussi un rôle à jouer sur ces sujets, avec les autres acteurs. Cette ambition doit s'inscrire dans le contexte « Une seule santé », qui est incontournable aujourd'hui.

**Mme Michelle Meunier.** – Nous avons souvent l'occasion de rencontrer l'Anses sur nos chemins parlementaires, dans les auditions et dans les travaux que nous menons.

Avec Chantal Deseyne et Brigitte Devésa, nous avons réalisé, l'année dernière, un rapport intitulé *Surpoids et obésité, l'autre pandémie*. Nous nous sommes aperçues que l'Anses avait des apports à fournir. Notre première proposition consistait à réaliser des suivis de cohortes réguliers et détaillés, selon l'origine géographique, le sexe, l'âge, ce qui fait écho avec le manque cruel de données que vous venez d'évoquer.

De quelle manière votre agence peut-elle apporter sa contribution à la mission de Santé publique France concernant le surpoids et l'obésité des enfants et des adultes ? Nous nous sommes rendu compte que, trois ans après le lancement du programme, l'Anses n'était toujours pas saisie formellement des enjeux, notamment de l'ultratransformation.

Sur ce sujet, quelle est la nature de vos relations avec le secteur agroalimentaire, si elles existent ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Merci, Monsieur, pour l'ensemble des éléments qui motivent votre candidature.

Il y a quelques semaines, la Première ministre a annoncé qu'elle mettrait les protections hygiéniques réutilisables à disposition gratuite des femmes. Il y a là un vrai sujet, que relaie notre collègue Patricia Schillinger, qui, à chaque PLFSS, demande à ce que l'on puisse rendre gratuits les produits hygiéniques.

Il y a eu des initiatives dans nos régions, dans nos départements, mais il est grand temps d'aborder le sujet de façon globale. En 2018, un rapport de l'Anses a montré que ces produits de consommation pouvaient, parfois, faire courir des risques d'allergie, voire de syndrome du choc toxique.

Il est temps de regarder comment on peut passer d'un produit de consommation à un dispositif médical, avec des systèmes d'autorisation et des réglementations. En effet, comment établir la traçabilité d'un produit mis à disposition gratuitement quand les conséquences sur les femmes peuvent être terribles ? Je pense que l'Anses devrait se saisir de cette difficulté. Quel est votre avis sur la question ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Ma question, à laquelle s'associe Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles, porte sur le

développement de la recherche en santé au travail, mission conduite par l'Anses. Vous avez précisé que le montant du budget alloué à cette mission était de 10 millions d'euros. Que représente ce montant dans les travaux réalisés par l'Anses ?

Comment rendre ces travaux visibles ? On a un peu l'impression que tout ce qui est fait dans ce pays en matière de prévention est immédiatement gommé. On parle très peu de tout ce qui est fait pour réduire la pénibilité au travail par les branches ou par les entreprises – j'ai en tête, par exemple, le film de notre collègue François Ruffin, *Debout les femmes !* Comment comptez-vous communiquer sur les travaux de recherche réalisés en la matière, qui ne sont pas forcément simples à comprendre ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Monsieur, vous avez l'air passionné par ce que vous faites. C'est déjà une bonne chose !

Je veux vous parler de la souveraineté alimentaire. La crise sanitaire nous a montré toute l'importance de la sécurité alimentaire. On a besoin de savoir que l'on pourra s'alimenter en qualité et en quantité suffisante. La crise a mis en avant certains dysfonctionnements de la chaîne alimentaire dans notre pays et a suscité quelques interrogations.

Notre pays est-il doté de véritables indicateurs sur les flux d'approvisionnement alimentaire, permettant une approche précise et préventive de la réalité alimentaire de notre pays ? Comment pourrions-nous réduire notre dépendance sur certains produits ?

**M. Patrick Dehaumont.** – Ce n'est pas l'Anses qui pourra, seule, traiter le sujet de l'obésité et du surpoids. Un certain nombre d'autres instances, telles que Santé publique France, doivent forcément être impliquées. Les ministères concernés ont une responsabilité importante en matière de conduite du programme national de l'alimentation, par exemple. Ce plan doit, me semble-t-il, être conduit avec l'ensemble des acteurs, notamment ceux du secteur médical.

Aujourd'hui, nous disposons d'un certain nombre de données, *via* l'Observatoire de l'alimentation (Oqali) ou le Ciquial, base de données sur la composition d'un grand nombre d'aliments. Effectivement, la question se pose des données relatives aux produits de consommation et des données médicales au regard des critères de population. Cette action devrait, à mon sens, être développée, en globalité, par les ministères de tutelle concernés – ministère de la santé et ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire notamment –, mais la contribution à l'expertise, à la recherche appliquée devrait être développée, sans oublier l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), pour les aspects de recherche. Cette approche globale me semble nécessaire.

Sur les relations avec le secteur agroalimentaire, j'ai toujours eu, dans mes différentes fonctions, des relations cordiales avec les acteurs économiques, mais j'ai toujours posé une ligne claire en termes d'indépendance. Pour ce qui concerne l'Anses, je pense qu'il faut une relation fluide. D'ailleurs, les acteurs du secteur agroalimentaire sont représentés au niveau de l'Anses, parce qu'ils sont une source d'informations extrêmement importante. Cependant, il faut que ces relations s'exercent dans un cadre déontologique bien cadré et qu'il n'y ait pas d'influence sur l'analyse de risques et l'expertise.

Le débat public doit pouvoir s'opérer avec l'ensemble des acteurs. Il faut connaître les attentes de la société lorsque l'on conduit des évaluations de risques ou lorsque

l'on prend des décisions de gestion, mais il faut être capable de connaître l'ensemble des positions, et il ne faut pas qu'il y ait de conflit d'intérêts. Je pense très sincèrement que les instances de débat public qui existent au sein de l'Anses, compte tenu de leur nature, de leur positionnement et de leurs règles de fonctionnement, permettent de respecter cet impératif. Qu'il s'agisse des comités d'orientation thématiques auprès du conseil d'administration ou des plateformes de débat public, les règles permettent de collecter de l'information de manière pertinente. Ainsi, lorsque l'Anses a rendu un avis sur les nitrites et sur le risque cancérigène de leurs dérivés, il y a eu des échanges avec l'agro-industrie. Ce n'est pas pour autant que l'Anses doit répondre systématiquement aux attentes de l'agro-industrie ! C'est bien l'évaluation scientifique qui doit prévaloir.

J'avoue que je n'ai pas réfléchi au sujet des protections hygiéniques remises gratuitement aux femmes. Je pense que le risque doit continuer à être évalué – comme vous l'avez dit, l'Anses avait travaillé sur le sujet il y a quelques années. Cela dit, si l'on commence à parler de dispositif médical, on renvoie plus vers l'ANSM, qui est chargée des dispositifs médicaux. Il faut voir dans quelle catégorie cela entrerait. Il y a aussi potentiellement un risque de pollution environnementale. Il faut apprécier ces différentes dimensions et voir quels organismes seront concernés par ces dispositifs – il y en aura sûrement plusieurs. Cela dit, j'entends bien votre remarque sur la nécessité de prendre un certain nombre de précautions avant de s'engager dans la mise en place d'une mesure qui pourrait exposer à des risques supplémentaires les femmes qui en bénéficieraient.

Le budget santé au travail est inférieur à 10 millions d'euros. Je crois que, l'année dernière, le PIREST était de 7,5 millions d'euros. Je n'ai pas en tête le montant exact pour le travail, mais il me semble que, au-delà de la partie prescription, la partie opérationnelle, en matière de recherche, doit n'être que de 2 millions d'euros environ, fournis par la direction générale du travail (DGT). L'enveloppe est donc extrêmement faible. C'est sûrement l'un des sujets les moins visibles de l'Anses, alors que ce n'est pas le plus récent. La nécessité de lui apporter de la visibilité et d'y consacrer plus de moyens est bien identifiée.

Comment rendre visibles les travaux ? Il faut, d'abord, de la masse. Il faut des résultats, et il faut une politique d'information et de communication. Il faut que le grand public y ait accès, mais l'ensemble des parties prenantes doivent être très fortement impliquées sur le sujet. On a aujourd'hui des plateformes de débats. Le débat sur la santé au travail devrait sûrement être renforcé ; nous sommes d'accord.

J'en viens à la souveraineté alimentaire : nous n'avons pas aujourd'hui, à ma connaissance, d'indicateurs de suivi en matière d'approvisionnement – c'est un sujet que je maîtrise mal. Nous sommes dépendants sur certains produits, compte tenu des attentes sociétales et des habitudes alimentaires. Il y a donc aussi un enjeu d'explication, dans un contexte de dérèglement climatique, de coût, *etc.* En caricaturant un peu, si l'on veut manger des cerises en hiver, on dépend d'un approvisionnement !

Les produits phytosanitaires sont souvent très critiqués, mais leur usage permet, aujourd'hui, de produire en quantité et de participer à une certaine souveraineté alimentaire. On constate, avec l'avancée de la science, qu'il faut retirer certains produits, réduire les doses de certains autres... Les actions ne peuvent pas être isolées : lorsque l'on identifie un risque, un danger, on ne peut conduire que des actions coordonnées. Pour les produits phytosanitaires, la réduction des usages passe, bien entendu, par la réduction de dose et la suppression des produits les plus dangereux, mais, pour cela, il faut accompagner le monde agricole et l'emmener vers ces pratiques, qu'il faut identifier et qui doivent être viables

économiquement. Des dispositifs nous permettent, si nous voulons être souverains sur le plan alimentaire, de faire évoluer les modèles si nécessaire, en accompagnant les différentes dimensions de la production.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Ne devient-on pas plus Européens que les Européens ?

**M. Patrick Dehaumont.** – J’ai souvent été accusé de faire de la surtransposition quand j’étais directeur général de l’alimentation. Mais, lorsque des indices de santé publique le justifient, il est parfaitement pertinent, à mon sens, que les pouvoirs publics soient capables de prendre des dispositions – les textes communautaires le permettent, d’ailleurs. J’ai connaissance de nombreux cas de surtranspositions qui s’expliquent par des raisons de santé publique.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Vous avez évoqué les nitrites. Justement, l’Anses a publié, en juillet dernier, un avis reconnaissant la responsabilité des nitrites présents dans la charcuterie dans le déclenchement de cancers. Or un tel lien de causalité a été établi par le Centre international de recherche sur le cancer de l’OMS dès 2015. Comment expliquez-vous un tel décalage dans le temps ?

**Mme Florence Lassarade.** – Merci, Monsieur, pour l’enthousiasme que vous inspirent vos fonctions à venir.

En mars 2021, Bernard Jomier et moi-même avons remis un rapport sur la santé environnementale. Nous y avons souligné la multiplicité d’intervenants, qui empêche toute visibilité et attente en grande partie à l’efficacité. Nous avons également souligné la multiplicité des autorités de tutelle de l’Anses et la présence, au sein de son conseil d’administration, de représentants d’industriels et d’exploitants agricoles. Nous avons demandé le renforcement des garanties de son indépendance.

Le financement de la recherche s’élève à environ 6 millions d’euros, ce qui paraît dérisoire, compte tenu de l’enjeu, et le taux de réussite n’est que de 11 %. Une amélioration est-elle possible ?

Une mission interministérielle pilotée par l’inspection générale des affaires sociales (Igas) a récemment critiqué, une fois encore, le pilotage trop dispersé en matière de santé environnementale.

Disposez-vous d’un bilan d’étape de la mise en œuvre des actions du quatrième plan national de santé environnementale, qui couvre la période 2021-2025 ?

Pour quelle raison les antibiotiques relèvent-ils de Santé publique France pour la santé humaine et de l’Anses pour la santé animale ? N’est-il pas possible d’harmoniser un peu les choses ?

On a parlé du rôle des produits ultra-transformés dans l’obésité. Je vous invite à lire, sur le sujet, les travaux très récents de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst).

Enfin, le sujet de l’eau est essentiel. On sait que l’eau du robinet est régulièrement non conforme aux critères de qualité : le taux de non-conformité serait passé de 5,9 % en 2020 à 20 % en 2021. Or, si l’on boit de l’eau en bouteille, on ingurgite du plastique.

L'Anses va-t-elle se pencher sur le sujet ? L'Opecst a également conduit des travaux très intéressants sur le plastique.

Je fais une petite parenthèse sur les cerises françaises : on ne peut plus en manger parce que les normes et les surtranspositions imposées aux agriculteurs français conduisent à manger des produits importés de très mauvaise qualité ! La pédiatre que je suis pourrait vous parler du poulet brésilien transformé en Europe, qui est responsable de pubertés précoces.

**M. Bernard Jomier.** – Il est intéressant que vous proposiez d'introduire un sixième membre autour de la table : on entend, derrière, la volonté de renforcer les liens avec le secteur de la recherche. Nous avons évoqué cet enjeu dans notre rapport. En revanche, cette proposition ne répond pas à la préoccupation de la dispersion, alors que le manque d'impulsion coordonnée a également été relevé par les rapports d'inspection.

Nous avons proposé que le ministère de la santé soit un peu plus en position de leadership, en lieu et place du ministère de l'agriculture. Pouvez-vous aller un peu plus loin sur cette question ?

Comment envisagez-vous la question du décloisonnement ? Au-delà de Santé publique France, on pourrait aussi citer le Haut Conseil de la santé publique (HCSP).

L'Anses a un rôle important dans l'élaboration des valeurs toxicologiques de référence et est souvent dénoncée comme n'étant pas particulièrement performante sur cette question. Quelles pistes d'amélioration entrevoyez-vous ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 22 février dernier, le ministre de l'agriculture, Marc Fesneau, a déploré un manque de coordination de l'Anses, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et des instituts techniques sur l'évaluation des produits phytosanitaires. Il a également dénoncé l'existence de décalages entre les échelons national et européen, évoquant le cas de l'herbicide dont l'Anses a récemment annoncé qu'elle mettrait fin à la plupart des usages, alors que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) doit finaliser prochainement la réévaluation de la molécule.

Votre candidature à la tête de l'Anses, alors que vous avez été directeur général de l'alimentation au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, répond-elle à la préoccupation de Marc Fesneau de mieux coordonner l'Anses, l'Inrae et les instituts techniques ?

**M. Alain Milon.** – Je tiens, Monsieur, à saluer votre dynamisme.

Je rebondis sur la question qu'a posée Frédérique Puissat sur la communication. Le président Georges Pompidou disait qu'il fallait arrêter « d'emmerder les Françaises et les Français ». N'avez-vous pas le sentiment que l'excès de conseils délivrés par les uns et par les autres aboutit, au final, à tuer le conseil ? Avez-vous réfléchi à la possibilité d'une communication par l'Anses qui ne serait pas rejetée par nos concitoyens ?

**Mme Brigitte Devésa.** – Pour récolter, il faut pouvoir planter sur des sols de bonne qualité. Or, non seulement l'eau vient à manquer, mais il se pourrait que l'on ait oublié comment traiter et cultiver nos sols selon leurs particularités.

Les méthodes ancestrales, particulièrement le principe de rotation et d'association culturales, apparaissent comme des remèdes. Elles permettent, surtout, d'optimiser les synergies biologiques. Cependant, la question économique et le rendement restent prégnants. À court terme, quelles solutions préconisez-vous pour préserver nos sols ?

**M. Patrick Dehaumont.** – J'ignore les raisons du décalage dans le temps sur les nitrites. Le sujet est complexe, et l'on risque de faire un amalgame entre nitrites et charcuterie. Or l'alimentation ne représente que 50 % maximum des apports en nitrites, et la charcuterie n'est qu'une part dans cet apport. Il est clair qu'il faut tendre vers une diminution de leur usage, mais il faut tenir compte de leur effet bactériostatique et prendre, en parallèle, des mesures complémentaires. On parle beaucoup de la réduction de la DLC pour le jambon, par exemple, face au risque de listéria. Les salmonelles viennent de la chaîne de production, depuis l'élevage jusqu'à la transformation, en passant par l'abattage. Il n'est pas question de pointer du doigt un maillon particulier, mais il faut pouvoir s'intéresser aux origines et à la maîtrise du risque de salmonelles. On sait aujourd'hui faire de la viande hachée sans salmonelles ni *Escherichia coli* parce qu'un système de maîtrise existe – ce n'est pas facile, mais on peut y arriver. Il n'y a donc pas de raison que, sur la filière porcine, on n'arrive pas à produire sans salmonelles, sauf très rares cas.

Les écrits et les recherches laissent penser qu'il y a un vrai risque de santé publique. C'est multifactoriel, là encore : l'eau, l'alimentation, les légumes sont les premiers apporteurs de nitrites dans l'alimentation. Si l'on s'intéresse à la charcuterie, il faut tenir compte de l'ensemble des paramètres qui peuvent permettre de maîtriser le risque microbiologique, en lieu et place des nitrites. C'est certainement une approche progressive qui doit permettre d'adapter la filière.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – Le décalage entre 2015, où l'on avait déjà montré qu'il y avait un lien de causalité avec le cancer, et 2022 est tout de même important...

**M. Patrick Dehaumont.** – Une dose journalière admissible (DJA) était définie au niveau européen et la France était en dessous de celle-ci. Je pense que c'est un élément d'explication du décalage. Dans les autres pays, les teneurs demeurent bien plus élevées.

Sur la santé environnementale, il y a effectivement beaucoup d'intervenants et une multiplicité des tutelles. Je n'ai pas de réponse magique... Il est probable qu'il faille une implication scientifique et politique plus forte sur ce sujet, et peut-être imaginer une forme de chef de filat. Le sujet est tellement global et complexe que l'on en arrive à un éparpillement et à une multiplicité des acteurs. Cela nous renvoie, sur beaucoup de points, à la question des collectes de données. Il faut probablement une meilleure coordination et davantage de moyens.

Sur l'antibiorésistance, pourquoi Santé publique France s'occupe-t-elle de la médecine humaine et l'Anses de la médecine vétérinaire ? Il y a, d'abord, une raison historique. Les structures de santé humaine se sont occupées de l'antibiorésistance dans le domaine humain, et les structures vétérinaires – à l'époque, l'Afssa et l'ANMV – de celle au niveau animal.

Nous nous intéressons à l'antibiorésistance pour au moins trois raisons : par égard pour l'animal malade à soigner, mais ce n'est pas un problème majeur en médecine vétérinaire ; pour l'alimentation humaine, les denrées que nous ingérons pouvant nous amener à consommer des bactéries résistantes ou des phages de bactéries résistantes – les résidus

d'antibiotiques sont très contrôlés au niveau alimentaire : plus de 20 000 analyses sont réalisées chaque année sur les antibiotiques, mais les facteurs de résistance peuvent être présents ; pour l'éventuel passage à l'homme d'une pathologie avec un germe de résistance.

Or, s'il y a, en médecine humaine, une liberté de prescription assez large et une problématique de remboursement, en médecine vétérinaire, on peut maîtriser plus facilement les règles de prescription et il n'y a pas de remboursement. Et le plan Écoantibio a montré que nous étions capables de limiter les quantités de manière extraordinaire et de faire passer la consommation d'antibiotiques critiques quasiment à zéro. L'agriculteur ou le propriétaire d'un animal de compagnie n'a pas accès aux antibiotiques : il faut passer par un prescripteur, le vétérinaire, qui, du reste, doit respecter un certain nombre de règles.

Fusionner l'ensemble dans un seul bloc n'aurait pas d'intérêt, compte tenu des spécificités. En revanche, il est très important que l'articulation soit extrêmement fine. C'est le cas actuellement, puisqu'il y a énormément de relations sur ce sujet entre l'Anses, Santé publique France et l'ANSM, ainsi qu'entre la direction générale de la santé (DGS) et la DGAL. L'articulation entre les différents acteurs a progressé ces dernières années. D'ailleurs, un colloque est organisé chaque année par la DGAL et la DGS sur les avancées en matière de lutte contre l'antibiorésistance. Je suis donc convaincu que le dispositif doit rester au niveau de l'Anses.

L'eau du robinet est très contrôlée. Il y a des seuils limites à respecter. Ils sont parfois dépassés, auquel cas il faut faire soit de la dilution, soit de la fixation sur charbon actif. Il existe des méthodes. Je pense qu'il est préférable – mais c'est aux scientifiques de se prononcer – de boire l'eau du robinet plutôt que l'eau en bouteille, sachant que les dépassements sont rares, sauf peut-être dans quelques zones, compte tenu des moyens de contournement dont on peut disposer.

J'en viens aux cerises : je pense que vous évoquez le diméthoate, que j'ai interdit sans hésitation quand j'étais DGAL, car la teneur des produits traités était supérieure à la dose toxique aiguë pour les enfants. Certains pays continuent de l'utiliser. Je ne sais pas où nous en sommes aujourd'hui. À l'époque, nous avons mis en place des mesures pour obtenir des garanties sur le non-traitement au diméthoate des cerises importées. Les plans de contrôle étaient bien négatifs. Je pense que c'est toujours le cas. On peut peut-être parler de surtransposition, parce que la substance n'était pas retirée au niveau européen, mais il y avait tout de même un risque de toxicité aiguë pour les enfants, ce qui est rare pour un produit phytosanitaire. Je continue donc d'assumer le retrait du diméthoate.

Très sincèrement, je n'ai pas l'impression que le ministère de l'agriculture ait un leadership sur celui de la santé. Cependant, il est vrai qu'il finance beaucoup.

**M. Bernard Jomier.** – C'est celui qui paie qui choisit la musique !

**M. Patrick Dehaumont.** – Cela ne lui donne pas plus de droits que les autres tutelles – je l'ai bien vécu en tant que DGAL.

J'ai été sollicité par les directeurs généraux des différents ministères, que je connaissais auparavant, et par le directeur général, Benoît Vallet, avec qui j'ai beaucoup travaillé quand il était DGS. Je pense que c'est plutôt un profil d'expérience qui a été recherché au regard du fonctionnement de l'Anses.



Très sincèrement, je n'ai pas l'impression que la tutelle du ministère de l'agriculture soit plus forte que celle de la santé, du travail ou de la consommation. C'est vraiment un bloc de cinq tutelles, qui travaillent ensemble au quotidien. Cela a peut-être changé depuis que je suis parti, mais je n'ai pas l'impression. Je pense que le système de tutelle est extrêmement riche : quand il faut valider une saisine en commun des tutelles, l'ensemble des dimensions sont prises en compte. Cela permet de mûrir la saisine avant de la transmettre à l'Anses et d'éviter qu'une tutelle oriente une saisine en fonction de son attente. Il y a donc là un travail interministériel extrêmement riche, et c'est pour cela, par ailleurs, qu'une tutelle du ministère de la recherche me paraît extrêmement intéressante.

Je n'ai pas le sentiment que l'Anses ait des capacités insuffisantes pour définir les valeurs toxicologiques de référence (VTR), mais je m'y pencherai.

Je connais moins en détail les centres techniques, mais, avec l'Inrae, il y a énormément de collaborations, de projets de recherche, dans des unités mixtes de recherche (UMR), dans des unités mixtes technologiques (UMT), dans des plateformes, sur des projets européens. La recherche au quotidien à l'Anses est rarement faite par des équipes Anses seules, sans collaboration étroite avec l'Inrae. En outre, une convention-cadre a été signée lors du salon de l'agriculture entre l'Inrae et l'Anses, puisqu'il y a à la fois de très nombreux projets communs et un enjeu de vision stratégique commune.

L'autorisation d'un produit phytosanitaire n'est pas une question de coordination avec l'Inrae ou avec les centres techniques, qui sont l'émanation des organismes de production. Elle repose sur l'autorisation d'une substance au niveau communautaire. Une évaluation scientifique du produit est faite à l'Anses, sur la base de lignes directrices préétablies, qui permettent de délivrer une autorisation. Le processus me paraît cadré, avec un comité de dialogue sur les produits phytosanitaires qui permet d'entendre l'ensemble des acteurs, notamment les craintes de perte en cas de retrait ou d'efficacité en cas de diminution de dose.

Il y a 800 experts à l'Anses, dans les différents CES. De mémoire, peut-être 30 ou 35 % d'entre eux sont issus de l'Inrae. L'articulation est donc extrêmement forte. Je pense qu'il faut faire très attention à la partie recherche. L'autorisation de produits réglementés est un peu autre chose, mais je comprends bien la remarque qui a été faite.

Oui, trop de conseils tue sûrement le conseil. Il faut communiquer de manière fluide, mais communiquer ne suffit pas : par exemple, l'obésité doit s'inscrire dans une question d'éducation pour la santé, pour les jeunes, les adultes, *etc.* C'est tout un panel d'actions qui permettent d'avancer.

La préoccupation relative à la présence, dans l'eau ou les sols, de résidus éventuels de produits phytosanitaires, par exemple, est aussi une préoccupation quant à la baisse de la biodiversité provoquée par l'utilisation des produits. Ainsi, l'effet rémanent extrêmement long dans les sols des néonicotinoïdes a conduit à leur retrait.

Effectivement, il existe des solutions alternatives : rotation, variétés spécifiques, travail du sol, apport de biomasse... Cela prend du temps. Les moyens techniques différents sont souvent plus coûteux : il est, par exemple, beaucoup plus onéreux de désherber avec un système de herse, par exemple. Il y a un côté assurantiel du produit phytosanitaire.

Il faut, effectivement, adapter les méthodes. Il faut former, convaincre et prévoir un accompagnement financier, tout en faisant attention au quantitatif, parce qu'il faut bien nourrir la population. C'est un travail sur le long terme. On voit bien que les plans Écophyto successifs de ces dernières années ont été beaucoup critiqués, parce que les diminutions ne sont pas au rendez-vous. En revanche, des progrès énormes ont été faits sur le plan des pratiques, en termes de protection des agriculteurs, de conditions d'usage, de limitation de la dérive, *etc.*

Néanmoins, on a beaucoup de mal à diminuer les doses de manière très significative dans beaucoup de cas de figure, peut-être parce que l'on ne fait parfois pas de rotation, parce que la rémunération n'est pas la même pour les agriculteurs... L'accompagnement des pratiques est déterminant. Au-delà de l'action des pouvoirs publics, le rôle des centres techniques et de l'Inrae est essentiel pour apporter ces solutions.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci beaucoup, Monsieur. Nous vous souhaitons un plein succès dans vos nouvelles fonctions.

*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 45.*

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

**Mardi 21 mars 2022**

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

*La réunion est ouverte à 8 h 45.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

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

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – J'émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1, 7, 2, 3, 8 et 6. Je suis, en revanche, favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 5 s'il est rectifié.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1, 7, 2, 3, 8 et 6. La commission est favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 5, sous réserve de rectification.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 4.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 4.*

*Après l'article 2*

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 9.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 9.*

*Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Joël BIGOT	1	Maintien de la presse dans le champ de la filière REP et possibilité d'autoriser des contributions en nature sous la forme d'encarts publicitaires.	<b>Défavorable</b>
M. REQUIER	7	Rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale (exclusion de la presse de la REP, établissement d'une convention de partenariat « hors REP » pour la mise en place d'une contribution en nature de la presse, non-mutualisation des coûts au sein de la REP fusionnée).	<b>Défavorable</b>
M. Joël BIGOT	2	Non-mutualisation des coûts au sein de la REP fusionnée.	<b>Défavorable</b>
M. Joël BIGOT	3	Restriction de la possibilité de procéder à des éco-modulations au seul secteur de la presse écrite.	<b>Défavorable</b>
M. FERNIQUE	5	Précision des critères de performance environnementale ouvrant droit aux éco-modulations au titre de l'article 1 <sup>er</sup> .	<b>Favorable si rectifié</b>
M. GREMILLET	8	Non-compensation de la prime prévue par l'article 1 <sup>er</sup> par les autres metteurs sur le marché de la filière REP.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	6	Pour les titres tirant en France à moins de 150 000 exemplaires, versement de la contribution uniquement sous forme de prestations en nature.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>			
M. Joël BIGOT	4	Rapport sur la mise en place d'un dispositif de prise en charge financière par l'État des éco-contributions financières dont devraient s'acquitter normalement les publications de presse au titre du principe de responsabilité élargie du producteur.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2</b>			
M. GREMILLET	9	Rapport évaluant les impacts de la loi, en particulier celui de la modulation des contributions financières de la filière REP pour les produits contribuant à une information du public d'intérêt général sur la prévention et la gestion des déchets, notamment par la mise à disposition d'encarts.	<b>Favorable</b>

*La réunion est close à 8 h 50.*

**Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu 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.*

**Proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire**

**M. Jean-François Longeot.** – J'aborde le deuxième point de notre ordre du jour, à savoir la désignation des membres de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique qui a occupé notre soirée hier. J'ai d'ailleurs indiqué à l'issue du vote intervenu il y a peu au Sénat mon souhait que l'Assemblée et le Gouvernement reprennent notre position!

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Marta de Cidrac, MM. Didier Mandelli, Guillaume Chevrollier, Jean-François Longeot, Joël Bigot, Mme Angèle Prévaille, M. Frédéric Marchand, comme membres titulaires et MM. Jean-Claude Anglars, Gilbert Favreau, François Calvet, Michel Laugier, Jean-Michel Houllegatte, Bernard Fialaire et Gérard Lahellec, comme membres suppléants.*

**Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Désignation d'un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot.** – Mes chers collègues, je vous propose de poursuivre notre ordre du jour avec la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, déposée le 22 juillet 2022 par notre excellent collègue Patrick Chaize.

Ce texte pourrait être examiné en séance publique à la demande du groupe LR la semaine du 2 mai 2023. J'emploie le conditionnel car il n'est pas encore officiellement inscrit à l'ordre du jour ; cela devrait en effet être acté lors de la prochaine réunion de la Conférence

des Présidents. Compte tenu de la période de suspension des travaux parlementaires, ce calendrier conduirait notre commission à examiner ce texte dès le mercredi 12 avril prochain.

Cette proposition de loi comporte cinq articles visant à mieux encadrer les modalités de raccordement à la fibre optique des utilisateurs finals, effectuées en France dans le cadre d'une relation de sous-traitance entre l'opérateur d'infrastructure et les opérateurs commerciaux ; ce mode opératoire, que vous connaissez bien, est couramment désigné par le terme de « Mode STOC ». Comme vous le savez, on attribue à ce mode de réalisation des raccordements des abonnés à la fibre de nombreux désordres, qui exaspèrent autant les usagers que les élus locaux. Ce texte propose en particulier de clarifier la répartition des responsabilités entre les opérateurs, de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Arcep et les droits des consommateurs faisant face à des dysfonctionnements.

Vous l'avez compris, le calendrier d'examen de ce texte s'annonce particulièrement serré puisque nous disposons d'à peine trois semaines avant son examen en commission. Mais je ne doute pas que le rapporteur que nous allons désigner dès à présent réussira à conduire ses travaux dans ces délais.

J'ai reçu la candidature de Mme Patricia Demas. Je vous propose donc de la désigner en qualité de rapporteur.

Il n'y a pas d'opposition ?

*La commission désigne Mme Patricia Demas sur la proposition de loi n° 795 (2021-2022) visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.*

La réunion est close à 11 h 45.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA  
COMMUNICATION****Mercredi 15 mars 2023****- Présidence de M. Laurent Lafon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de MM. Jérôme Seydoux, coprésident du groupe Pathé, et Ardavan Safaee, président de Pathé Films**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, en septembre dernier, le bureau de la commission a souhaité confier à nos collègues Jérémy Bacchi, Céline Boulay-Espéronnier et Sonia de La Provôté une mission de contrôle sur la situation de la filière cinématographique en France.

C'est dans le cadre des travaux de cette mission que nous avons le plaisir de recevoir ce matin M. Jérôme Seydoux, coprésident du groupe Pathé et M. Ardavan Safaee, président de Pathé Films, que je remercie d'avoir accepté notre invitation.

Monsieur Seydoux, vous êtes en effet un homme « qui compte » dans le cinéma français et européen, et vous disposez d'une voix « qui porte » bien au-delà du petit milieu du 7<sup>e</sup> art, surtout lorsque vous affirmez que « le public ne vient pas en salle parce que les films qui sortent ne sont pas bons » ou que « le cinéma français doit se défaire de ses dogmes ».

Votre engagement dans le secteur du cinéma date de 1990, année au cours de laquelle vous rachetez l'historique société Pathé, fondée en 1896, à Vincennes. Vous en avez été le PDG jusqu'en 2000, puis président du conseil de surveillance entre 2000 et 2002. Depuis cette date, vous exercez les fonctions de coprésident de Pathé.

En 2017, vous avez racheté à votre frère ses parts dans les salles de la société Gaumont. Le groupe réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires de près d'un milliard d'euros et emploie 5 000 salariés.

Pathé Gaumont est de loin le premier exploitant de France, avec le quart des entrées en 2019 et 14,5 % du parc national.

Mais le groupe Pathé est aujourd'hui présent à toutes les étapes de la chaîne du cinéma. Vous intervenez au niveau de la production de films, de leur distribution en salle et en vidéo, et vous menez par ailleurs une action de restauration de films anciens et gérez un catalogue de plus de 800 longs-métrages.

Votre parole est rare, et quand elle s'exprime, elle est entendue et répétée, comme en témoigne l'écho reçu par les déclarations que j'évoquais à l'instant. Nous allons donc l'écouter avec une particulière attention !

Je vous propose de vous donner la parole pour une dizaine de minutes afin que vous puissiez nous faire partager, à la lumière de votre expérience, votre vision du cinéma français et de sa place dans un environnement marqué par l'arrivée des plateformes.

Puis je passerai successivement la parole aux trois rapporteurs de notre mission de contrôle et enfin à l'ensemble des sénatrices et sénateurs qui souhaitent s'exprimer.

Après avoir rappelé que cette audition est captée et diffusée sur le site Internet du Sénat, je vous donne à présent la parole.

**M. Jérôme Seydoux, coprésident du groupe Pathé.** – Nous sommes très heureux, Ardavan et moi, d'être ici et de vous expliquer ce que nous pensons du cinéma.

Un mot pour dire que le cinéma sort d'une période qui a été très difficile. Les salles de cinéma ont été fermées la plupart du temps en 2020 et en 2021, et l'année 2022 a été une année de convalescence. On sort donc d'une période très difficile durant laquelle Pathé a fait de gros efforts pour s'adapter à une forme de nouvelle donne. La nouvelle donne vient fondamentalement de l'évolution du monde digital.

Aujourd'hui, le monde digital se développe partout et se révèle influent dans le cinéma comme ailleurs. Ce monde digital prend plusieurs formes. Le Covid, qui a constitué une période très favorable aux plateformes et très défavorable aux salles de cinéma et même au tournage des films. Nous sortons donc d'une période difficile qui entraîne des modifications.

Quelles sont-elles ? Le public a pris l'habitude de regarder des films à travers les plateformes ou la télévision traditionnelle. Le choix est énorme, la qualité excellente et les prix sont bas au regard de ce que l'on paye mensuellement. Nous avons donc à faire face à une évolution de notre environnement.

Pathé, face à cette évolution, a pris avant le Covid la décision de monter en gamme, que ce soit du côté des films ou du côté des salles.

Côté des salles, cela signifie plus de confort et de spectacle. Côté films, ceux-ci doivent être indiscutables pour le spectateur. Le spectateur, aujourd'hui, a une offre formidable qui lui est proposée à domicile. Il faut donc lui donner des raisons d'aller en salle : il faut que ce soit un film qu'il ait vraiment envie de voir, dans un endroit où il a vraiment envie d'aller.

Nous sommes prêts à répondre à toutes vos questions, mais, fondamentalement, nous considérons que le métier que nous faisons – faire des films, distribuer des films, exploiter des salles – est un métier qui ne va pas disparaître, parce que c'est la seule offre véritable face aux plateformes. Voir un film avec d'autres gens, voir un spectacle différent de ce qu'on peut voir chez soi va perdurer, mais cela ne perdurera que si nous proposons une offre qui soit bonne.

Vous vous intéressez peut-être plus aux films qu'aux salles, mais Pathé fait 85 % de son chiffre d'affaires dans l'exploitation des salles, les films représentant quant à eux 15 %. Ce sont donc les salles qui font vivre la société. Les films sont indispensables, sans quoi il n'y a pas de spectacle, mais des films sans salle, cela ne marche pas non plus. Or Pathé est une société qui n'est que dans le cinéma, même si nous avons démarré une activité de séries.

Je cède la parole à Ardavan Safaee pour qu'il vous explique la position de Pathé et vous explique ce qu'il pense du film français et de sa capacité à séduire non seulement les Français, mais également les étrangers.



**M. Ardavan Safaee, président de Pathé Films.** – Merci de nous recevoir et de nous donner la parole. Je suis très heureux de pouvoir m’exprimer devant vous aujourd’hui.

Les films, comme le cinéma en général, inspirent beaucoup de fantasmes, et notre métier est souvent méconnu. Je voudrais profiter de cette prise de parole pour vous expliquer comment nous fonctionnons.

Les films ont traversé une crise très grave, comme toute la société en général. Il y a quelques années, pour voir un film, le public devait soit aller dans une salle de cinéma, soit acheter un DVD. Il n’y a pas encore si longtemps, il existait à la télévision des jours interdits. Celle-ci ne pouvait diffuser des films de cinéma de nombreux jours dans la semaine. Il n’y avait ni plateforme ni « télévision de rattrapage ». Aujourd’hui, l’offre de films disponibles à bas coût est démultipliée. Le public peut donc rester chez lui pour voir des films.

Nous avons déjà, avant le Covid, entamé une réflexion pour savoir comment faire en sorte que le public vienne dans les salles de cinéma pour voir les films. La question que nous nous sommes posée a été de savoir combien Pathé devait produire et distribuer, et si nous avons la capacité de soutenir, financer et mettre autant de films en avant. Certaines années, nous avons eu jusqu’à seize ou dix-sept films à distribuer ce qui, parfois, a engendré des difficultés de mise en avant de beaucoup de films, que nous n’avions pas les moyens de bien travailler.

Nous nous sommes donc dits : « Faisons moins de films, mais faisons-les mieux ». Le cinéma français a enregistré un vieillissement de son audience et a subi une concurrence très forte des plateformes sur la partie la plus jeune de nos spectateurs. Comment peut-on aujourd’hui faire en sorte de les faire revenir au cinéma ?

Dans l’économie des films, on parle toujours de la salle, mais il faut prendre en compte de nombreux médias – vidéo à l’acte, qui a perdu près d’un milliard d’euros de marché depuis dix ans, télévision, où l’on peut encore voir des films de plus de cinquante ans, secteur international. Notre réflexion porte aujourd’hui sur la salle et sur l’international.

Les plateformes ont créé des brèches dans le financement des films français. Avant les plateformes, on travaillait en circuit interne avec les chaînes françaises et des partenaires français. L’arrivée des plateformes a cassé ces frontières. Nos films et nos séries peuvent voyager, mais tous les films et toutes les séries des autres pays arrivent aussi chez nous. Si on ne réfléchit pas à la façon dont nos films peuvent à la fois convenir aux spectateurs français et s’exporter, on aura du mal à exister très longtemps.

L’univers des plateformes a apporté beaucoup d’argent au marché. Le milliard qu’on a perdu sur la vidéo à l’acte a été remplacé par les plateformes en termes d’économies pures, mais ces plateformes investissent aujourd’hui très peu dans le cinéma français.

Nous avons mis en place, avant et pendant le Covid, des obligations pour que les plateformes investissent dans le cinéma comme le font les chaînes françaises, mais aujourd’hui, le principal financier du cinéma français reste Canal Plus qui, de par la taille de son investissement, bénéficie d’une fenêtre exclusive avant tout le monde. Les plateformes ont décidé, au moment de la mise en place de ces obligations, d’investir majoritairement dans les séries et non dans le cinéma.

Ceci est lié au Covid et au fait que, lorsqu'on était confiné, nous recevions chaque semaine des dizaines d'articles sur la mort du cinéma. Ce moment a été difficile pour nous, alors que les plateformes montaient en gamme, avec des films de plus en plus ambitieux. Aujourd'hui, des films qui coûtent 100 ou 200 millions de dollars ne sortent plus sur les plateformes.

Les plateformes sont aussi en train de changer. J'ai récemment effectué un voyage à Los Angeles pour essayer de comprendre comment fonctionne le marché américain. Dans un marché qui n'est pas du tout régulé, où n'y a aucune aide et où l'État n'intervient pas, on ne voit que des films à 150 millions dollars ou plus, ou de petits documentaires à moins de 5 millions de dollars. Les plateformes amènent beaucoup d'argent aux films. Ce n'est pas encore notre cas en France. Il y a sans doute quelque chose à changer pour les attirer davantage et les obliger à mettre plus d'argent dans le cinéma, parce qu'on a besoin de l'ensemble des acteurs.

Aujourd'hui, Canal Plus est un acteur important pour financer l'ensemble de ces films – et heureusement qu'il est là. Il faut que, demain, ces plateformes, qui font beaucoup de leur chiffre d'affaires en France, puissent, à la hauteur de leur importance dans l'économie française, investir dans le cinéma français pour monter en gamme, ainsi que nous l'avons fait pour les salles de cinéma.

Il nous faut aussi monter en gamme en matière de films. Les films récents comme *Astérix*, *Les trois mousquetaires* ou *Le Comte de Monte-Cristo* répondent à ce besoin. Ce qui fait de la France un cinéma extrêmement envié, c'est la diversité de ses films. Elle nous permet de faire de gros films comme *Astérix*, mais on a également fait *Revoir Paris* d'Alice Winocour, le prochain film de Xavier Beauvois, ou les films de Pedro Almodovar. Le cinéma, c'est cette diversité. Elle nous permet de renouveler les talents et la création et de faire des films spectaculaires, grand public, qui permettent aux gens de venir dans les salles de cinéma.

**M. Laurent Lafon, président.** – La parole est aux rapporteurs de la mission d'information sur la situation de la filière cinématographique.

**M. Jérémie Bacchi.** – Monsieur Seydoux, vous évoquiez le modèle d'exploitation des salles et la part réservée aux films dans le business plan des salles. Vous défendez de longue date une sorte de stratégie de premiumisation de vos salles. Ainsi, le prix des billets de certaines salles – je pense notamment aux salles parisiennes –, comme Beaugrenelle ou le nouveau cinéma Parnasse, dépasse les 20 euros.

Bien sûr, il s'agit là de cas très particuliers, qui ne reflètent pas le prix moyen du billet en France, qui est aux alentours de 7 euros, avec des équipements de très haut niveau, disons-le, et un confort inégalé.

Ne craignez-vous pas qu'à un moment donné le cinéma puisse rompre avec son caractère populaire ? Comment arrivez-vous à concilier à la fois la notion de grand public et la premiumisation que j'évoquais à l'instant ? Je note en effet que la France se singularise très fortement par rapport aux autres pays en Europe ou à travers le monde.

**M. Jérôme Seydoux.** – C'est une question que j'attendais. Quand on dirige une entreprise, deux choses sont importantes. Tout d'abord, il faut que les clients soient satisfaits, et il faut ensuite que l'entreprise fonctionne. Ce sont deux éléments absolument fondamentaux.

Je vais répondre de manière très simple : ce qui fonctionne le mieux chez Pathé aujourd'hui, ce sont les salles premium. Aujourd'hui, quand vous allez au cinéma, vous réservez votre place. Quand un film est très demandé, les places qui partent en premier sont les places les plus chères.

Je ne sais si cela répond à votre question, mais le cinéma bon marché, c'est la télévision. Lorsque j'étais enfant, puis étudiant, il n'y avait que le cinéma pour voir des films. La télévision n'existait pas et les cinémas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, étaient très chers en première exclusivité, le prix descendant au fur et à mesure qu'on s'éloignait de la date de sortie du film.

Le cinéma s'adressait alors forcément à tous les gens qui voulaient des images, mais aujourd'hui, le cinéma pas cher, c'est la télévision. C'est notre concurrent principal, et si nous cherchons à concurrencer la télévision en matière de prix, nous avons perdu. La télévision est gratuite ou, dans le cas des plateformes, peu chère – 10 à 12 euros par mois pour toute une famille. On ne peut concurrencer la télévision. Les gens vont au cinéma parce que c'est une sortie, parce qu'ils vont passer un bon moment, et ce qu'ils veulent, c'est qu'on leur offre du confort et de bons films.

On peut faire du cinéma *low cost*, mais je n'y crois pas. Ce que veulent les spectateurs en allant au cinéma, c'est passer un bon moment. Personne d'autre que le spectateur ne décide. Si nos prix sont trop chers, il ne viendra pas. On fera alors autre chose...

C'est notre responsabilité de chef d'entreprise. J'irai même plus loin : aujourd'hui, à la sortie d'une période très difficile, la société de salles de cinéma qui fonctionne le mieux en France, c'est la nôtre !

**M. Jérémie Bacchi.** – Vous disiez à juste titre que c'est le spectateur qui décide. Ne pensez-vous pas que ce qui se fait dans quelques salles parisiennes est exportable sur l'ensemble du territoire national et aura les mêmes effets que dans certaines salles parisiennes, ou doit-on continuer à avoir deux offres différenciées, avec des salles premium pour un certain public et des salles un peu moins confortables mais fonctionnant plus dans un phénomène de massification ?

**M. Jérôme Seydoux.** – Il faut considérer les proportions. Aujourd'hui, en France, Pathé doit posséder environ 700 salles, dont 100 salles premium. Il existe aussi des abonnements qui réduisent le prix de places. Dans nos recettes, les gens qui payent le prix fort représentent 20 % des clients. Il faut aussi tenir compte des ventes aux comités d'entreprise.

Ce n'est pas une originalité française. C'est une évolution mondiale. Ce que nous faisons correspond à l'évolution de la plupart des groupes de salles de cinéma mondiaux, et ce qui est le plus demandé, c'est le siège très confortable.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Sur France Inter, le 12 octobre, vous avez déclaré – je cite : « Les gens ne veulent pas aller au cinéma pour se faire chier ». Je souscris tout à fait à cette remarque.

Cependant, hormis le confort de la salle, qu'est-ce qui attire les gens au cinéma ? Est-ce seulement pour passer un bon moment, comme vous l'avez dit, ou la question est-elle beaucoup plus complexe ? On a en effet enregistré une baisse de la fréquentation des

cinéphiles qui viennent voir un film qui les interroge, les fait réfléchir ou leur fait vivre une expérience.

Au-delà de la tournure volontairement polémique, vous avez mis le doigt sur un aspect qui est au cœur de nos réflexions. Parmi celles-ci figurent le nombre et la qualité des films. C'est un vrai sujet, que vous avez abordé dans votre propos liminaire.

Pour schématiser, d'un côté, une partie de la profession défend un modèle censé préserver la liberté des créateurs, la diversité, l'exception culturelle, qu'on remet très régulièrement en avant et qui peut largement être un objet de fierté, ce qui revient à produire et à donner à un maximum d'œuvres la possibilité de trouver un public.

D'un autre côté, certains estiment que le cinéma français est par nature trop nataliste et devrait concentrer ses moyens sur des projets avec de meilleures perspectives.

Que pouvez-vous dire à ce propos et comme envisageriez-vous une régulation du système de financement plus favorable ? Pensez-vous qu'il existe un bon nombre de films à produire chaque année en France, même si cette question est très complexe ? Faut-il avoir des objectifs pour créer l'émergence et aller ensuite vers de plus grosses opérations ?

La concentration n'est pas ce que l'on cherche à défendre dans le cinéma avec quelques réalisateurs, la tentation du *blockbuster* ou de l'acteur *bankable*. Comment arrive-t-on à concilier les deux sans tuer le système ou lui faire perdre de sa qualité ?

**M. Jérôme Seydoux.** – Tout d'abord, la France ne compte pas que Pathé. D'autres opérateurs ont d'autres opinions, défendent éventuellement d'autres stratégies. Je pense que la France a beaucoup de chance sur ce plan.

En premier lieu, elle dispose d'un parc de salles très diversifié. Nous sommes catalogués comme cinéma commercial, mais il existe aussi des cinémas art et essai, des cinémas de ville, de villages, qui sont d'ailleurs presque toujours subventionnés. La France est quand même, du point de vue des cinémas, très bien équipée. Je pense qu'on n'est pas loin d'être l'un des pays les mieux équipés au monde. De ce point de vue, la diversité existe et ceux qui considèrent que c'est trop cher chez Pathé peuvent aller ailleurs.

Deuxièmement, vous posez la question du nombre de films. Ce n'est évidemment pas à nous de répondre à cette question. Ardavan a expliqué que, du point de vue de la gestion de l'entreprise, nous allons faire moins de films. Il se trouve que la France produit beaucoup de films mais je pense que, s'il doit y avoir une évolution de la réglementation, c'est au Centre national du cinéma (CNC) qu'il faut s'adresser. C'est lui qui décide. Le nombre de films est lié au système de l'avance sur recettes, des subventions, et ces subventions pourraient être attribuées d'une manière différente. Ce n'est pas à nous de répondre sur ce point.

Il est certain que si l'on fait trop de choses, on ouvre des possibilités à des gens qui ne feraient pas de films mais, ce faisant, on a tendance à saupoudrer et à être moins efficace.

Si on veut être plus efficace, il faut peut-être avoir des règles plus strictes dans la sélection de ceux qui reçoivent des subventions. C'est en partie à vous, au CNC et au public de vous saisir de cette question. Aller au cinéma demande un certain effort. Vous m'avez cité,

mais je ne reprendrai pas ce que j'ai dit, car j'ai peut-être été un peu vulgaire ce jour-là. On va au cinéma pour son plaisir, quel que soit le film qu'on va voir.

On peut chercher à voir un film à grand spectacle. La France a une grande réputation dans le film d'auteur, et il y a des gens qui ont envie d'en voir, mais le film d'auteur doit aussi atteindre un certain niveau. C'est le public qui décide si un film marche, et non le CNC. Cela arrive au spectateur de se tromper, mais pas tellement. Quand un film ne marche pas, c'est rarement un film excellent. Cela peut arriver, mais c'est très rare.

La France est un pays qui a défendu depuis toujours la diversité du cinéma, c'est une de ses forces. Même si je peux trouver qu'il y a parfois trop de films, je défendrai néanmoins la diversité. C'est très important, mais c'est le CNC qui attribue les aides. C'est toujours difficile de faire un bon film, mais il est peut-être quelquefois trop facile d'en faire un mauvais.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Le groupe Pathé est à la fois exploitant, producteur et distributeur. Il était très intéressant de vous entendre de ce point de vue.

J'aurai trois questions complémentaires. En premier lieu, vous avez fait référence au rôle de régulateur du CNC, à juste titre d'ailleurs, mais pensez-vous que l'activité de distribution pourrait être renforcée par rapport à la production, afin de donner de meilleures chances aux films ?

Deuxièmement, seriez-vous favorable à un renforcement des obligations de programmation en salle afin d'éviter que les films disparaissent trop vite, ou que certaines œuvres soient présentes sur trop d'écrans en même temps ?

Troisièmement, vous avez récemment fait part du souhait de Pathé d'entre en bourse afin de financer de nouveaux projets. Pourriez-vous nous dire quels sont les secteurs dans lesquels vous souhaiteriez investir – les salles, la production, etc. ?

**M. Jérôme Seydoux.** – Investir est une question fondamentale. Dans n'importe quel métier, si vous voulez rester au sommet, vous êtes obligé d'investir tout le temps. On est dominé par le monde digital : nos dépenses augmentent sans cesse. Aujourd'hui, vous pouvez aller au cinéma en réservant votre place depuis votre téléphone. Si on ne passe pas notre temps à perfectionner l'application, nous ne serons plus compétitifs. Nous avons donc l'obligation d'investir sans arrêt, parce que c'est ce qu'attendent nos clients. C'est vrai pour les salles, mais c'est vrai aussi pour tout ce qui ne se voit pas. Nous sommes tous dans un monde digital. Si Pathé a une avance sur ses confrères français, c'est grâce au digital, ce n'est pas tellement une question de prix ou de siège.

Pour la bourse, on verra bien. Tout d'abord, ce n'est pas pour demain. On ne pourrait entrer en bourse avec les résultats qu'on a eus en 2020, 2021 et 2022, période qui a été très difficile. Il nous faut faire une bonne année 2023, et voir en 2024 si le climat est favorable. Oui, c'est un projet, mais il n'y a pas de certitude.

Pour ce qui est de l'obligation de programmation, je n'aime pas ce terme. Je pense que nous vivons de la diversité. La diversité est fondamentale pour la salle de cinéma, mais on ne peut forcer les gens à aller voir des films, et certains films produits en France ne méritent pas la salle.

Une chose mériterait d'être changée : aujourd'hui, un film de cinéma doit, s'il a reçu des aides publiques, sortir en salle. C'est une obligation légale. On devrait la changer, car aujourd'hui, un film n'a pas qu'une vie en salle. Il peut avoir une vie digitale – plateformes, télévision, tout ce qu'on veut. L'obligation de sortie en salle est un non-sens. La salle, c'est la partie prestigieuse de la sortie d'un film, mais il peut sortir sous toutes les formes digitales qui existent. Ce blocage réglementaire devrait donc être modifié.

La diversité, oui, les obligations programmées, non. C'est le spectateur qui décide ce qu'il a envie de voir. Je vais vous raconter une anecdote qui se passait il y a très longtemps. Je visitais à l'époque un des premiers multiplex de Pathé. C'était un samedi, il y avait du monde. Je pensais qu'on ne pouvait pas voir les salles, puisqu'elles étaient occupées. Or il y avait une salle où il n'y avait personne. Le film ne plaisait pas et le directeur m'a dit : « Même gratuitement, les gens ne viendraient pas ! ». On ne peut pas forcer les gens à voir des films qu'ils ne veulent pas voir. La diversité oui, l'obligation de programmer des films que les gens ne veulent pas voir, non !

C'était il y a très longtemps, vous n'étiez pas nés ! Il y a prescription. Mais je me souviens du metteur en scène ! Ce n'était pas un metteur en scène inconnu. Il a, par la suite, fait des films qui ont connu le succès – mais je ne donnerai pas son nom !

**M. Ardavan Safae.** – Il est évident que le maillon le plus fragile de la chaîne est la distribution. C'est le secteur qui perçoit le moins d'aides, mais aussi celui qui prend le plus de risques sur le marché. Les frais de promotion et de publicité augmentent, et ces investissements ne peuvent être couverts que par les revenus issus de l'exploitation du film en salle, en vidéo, à la télévision, à l'international. Si le film ne marche pas, l'investissement est perdu. Si le film ne marche pas en salle et en vidéo, il y a peu de chances qu'il marche à la télévision.

Aujourd'hui, il existe des aides sélectives pour les distributeurs indépendants et des aides automatiques. L'aide automatique est essentiellement constituée par le fonds de soutien aux distributeurs, qui est au maximum d'environ 350 000 euros par film. En termes d'échelle, c'est très faible par rapport à la production.

Faire exister un film aujourd'hui est de plus en plus difficile. On va investir énormément avant la sortie pour que les gens se disent : « C'est ce film que je dois aller voir et pas un autre ». Il y a environ quinze films qui sortent chaque semaine. Les Américains ont beaucoup plus de moyens que nous en termes de publicité. On profite aussi des émissions de télévision où on peut faire venir des talents mais, globalement, on n'a pas les mêmes moyens que les autres, et il faut qu'on soit de plus en plus originaux, de plus en plus inventifs, créatifs mais aussi qu'on ait les moyens d'investir pour que ces films existent. Si les gens ne savent pas que le film existe, ils n'iront pas le voir.

Aujourd'hui, les mécanismes les plus efficaces, notamment en termes d'aides, sont les mécanismes automatiques. C'est ce qui est très efficace pour la production, c'est ce qui permet aux producteurs d'avoir des fonds propres pour investir dans le développement de nouveaux films.

En revanche, les distributeurs ne bénéficient pas de cette dimension et n'ont donc pas les moyens d'avoir des fonds propres renforcés pour investir et prendre des risques sur les nouveaux films. Il serait sans doute souhaitable qu'un rééquilibrage de l'aide automatique s'opère de ce point de vue.

**M. Laurent Lafon, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Julien Bargeton.** – Il est compliqué de savoir ce qu'est un bon film. Je me rappelle avoir vu chez un de vos concurrents le film *Everything Everywhere All At Once*, qui n'a pas eu un énorme succès en France, mais qui a raflé tous les Oscars. Pourtant, quand je suis allé le voir, la salle était à moitié vide, alors que c'est un très bon film. Un film met parfois du temps à démarrer. Celui-ci a raflé des Oscars. Peut-être aura-t-il une deuxième chance, en tout cas je l'espère, car, même s'il dure 2 heures 20, c'est assez prodigieux !

Vous parlez beaucoup des plateformes. Elles rencontrent un certain nombre de difficultés. Netflix est en difficulté depuis quelques mois et cherche des alternatives, notamment avec une offre qui comprend désormais de la publicité, lancée il y a peu. Disney est également en grande difficulté et a annoncé des licenciements massifs dans le monde, en France et ailleurs. Je crois que le PDG de la plateforme a été licencié, sauf erreur de ma part. Warner HBO hésite quant à lui. Ils avaient prévu de lancer leur plateforme et, finalement, ne sont pas sûrs de le faire ni du service qu'ils vont proposer.

On le voit, la concurrence est très forte. Vous dites qu'il y a peut-être trop de films. La question qu'on pourrait se poser, c'est de savoir s'il y a trop de plateformes. Dans la musique, secteur que je connais un peu, il y a une universalité de l'offre sur n'importe quelle plateforme, où l'on trouve toute la musique en ligne, alors que pour voir toutes les séries, tous les films, etc., il faut s'abonner à plusieurs plateformes.

Les investissements ont donc peut-être été trop importants et, visiblement, il y a une difficulté pour rencontrer un nombre de consommateurs suffisant par plateforme pour rentabiliser les investissements de chacun.

Comment voyez-vous l'avenir de ce marché ? Les choses vont-elles évoluer, puisque ce business model semble plus compliqué ? Vous lui attribuez la baisse de fréquentation en salle, mais les plateformes connaissent elles-mêmes la concurrence. Est-ce une bulle, une menace persistante pour l'avenir et doit-on s'attendre à des recompositions, par exemple à une réduction du nombre de plateformes ? A-t-on une stabilisation de la concurrence à ce stade entre plateformes et films en salle ?

**Mme Laure Darcos.** – Je voudrais revenir sur les crédits d'impôt, que j'ai abondamment soutenus afin qu'ils soient poursuivis. Cela n'a pas été le cas dans le dernier projet de loi de finances.

Pourriez-vous revenir sur ce point ? Ce n'est pas nous qu'il faut convaincre, mais plutôt les commissaires de la commission des finances, qui ne savent pas forcément comment on produit un film et ne connaissent pas tout le travail des distributeurs.

Avez-vous une opinion s'il fallait choisir les plus fédérateurs ? Peut-être ne pourra-t-on tout avoir, comme lors de la crise du Covid, lorsque Bercy a été un peu plus généreux.

**M. Pierre-Antoine Levi.** – Vous avez parlé d'introduction en bourse en fonction des conditions de marché mais, en janvier dernier, Pathé a signé un accord de partenariat avec une société, Logical Pictures, en vue de lever 100 millions d'euros. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce partenariat ? En quoi est-il novateur pour le cinéma français ?

Par ailleurs, on a assisté récemment, dans les salles de cinéma, à des scènes de violence, au risque de faire fuir une clientèle familiale. Quelles mesures avez-vous prises pour empêcher que cela ne se reproduise ?

**Mme Monique de Marco.** – Votre objectif est de vous tourner vers l'international, plutôt avec des films grand public si j'ai bien compris. Pour vous, qu'est-ce que l'international ? S'agit-il des États-Unis, de l'Asie, de l'Europe ? Je pense que ce n'est pas le même profil de spectateurs.

Enfin, que pensez-vous de la chronologie des médias ?

**Mme Laurence Garnier.** – Le pass Culture du Gouvernement a été mis en place il y a quelques années. Il permet aux jeunes à partir de 18 ans d'accéder à 300 euros de biens et de sorties culturelles. C'est une somme assez conséquente, et même si les jeunes sont moins présents au cinéma qu'ils ont pu l'être, il semblerait que cela reste la première activité culturelle de cette classe d'âge.

Le pass Culture est-il efficace pour permettre la fréquentation des salles de cinéma par les jeunes ou viennent-ils autant qu'avant ni plus ni moins, mais en bénéficiant de cet apport financier.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Vous avez commencé votre carrière comme analyste financier, et le monde de la finance n'a pas de secrets pour vous.

Et puis – et c'est une expression qui revient souvent chez vous – vous avez voulu faire rêver les gens et leur permettre de s'abstraire de cette société parfois un peu lourde et pesante. Bien évidemment, en homme avisé, vous avez investi massivement dans le cinéma, mais également dans un sport qui m'est cher, le football, puisque vous étiez au conseil d'administration de l'Olympique lyonnais. Pour ceux qui ont un peu de mémoire, c'est à vous que l'on doit la venue de Sonny Anderson dans le championnat de France, qui reste un grand moment.

Quel parallèle faites-vous entre l'avenir du cinéma français et celui du football français, mais aussi entre les difficultés qu'ils traversent l'un et l'autre. Voyez-vous des points de rapprochement ou des constantes dans l'évolution du rêve et du *business* ?

**M. Olivier Paccaud.** – Je terminerai également par un parallèle avec le football, mais je reviens sur ce qu'a dit Jérémy Bacchi, et je voulais vous remercier pour la franchise de vos propos de *businessman*. Vous assumez la stratégie du premiumisation. Vous dites que c'est ainsi que Pathé fonctionne bien. Mais le cinéma, à la base, c'est un art populaire.

Dans mon département de l'Oise, comme dans beaucoup de départements, il existe ce qu'on appelle le Ciné Rural. C'est une association qui a passé un partenariat avec plus d'une centaine de communes, et qui propose régulièrement des films avec un léger décalage de trois à quatre semaines au prix de 3, 4, 5 euros. C'est vraiment de l'art populaire par excellence.

Quand nous étions plus jeunes, il existait dans les lycées des ciné-clubs, qui permettaient aux gens les plus modestes d'aller facilement au cinéma. N'avez-vous pas réfléchi à conserver des liens avec ces gens que vous ne touchez pas en premier ?



L'Olympique lyonnais est peut-être le meilleur exemple : il a brillé quand il avait beaucoup d'argent et pouvait attirer des stars, mais surtout parce qu'il avait un centre de formation qui formait les meilleurs joueurs du monde. Benzema vient de là !

Il faut peut-être un juste équilibre. Je n'ai évidemment aucune leçon à vous donner, car vous réussissez parfaitement, mais avoir un lien avec les gens éloignés non seulement géographiquement mais aussi financièrement de l'accès à la premiumisation ne constituerait-il pas pour vous une voie de développement ?

**M. Jérôme Seydoux.** – L'écosystème des plateformes est-il stabilisé ? Malheureusement, les plateformes sont toutes américaines, et ce n'est pas la France qui va avoir une influence sur l'évolution des plateformes. Les plateformes sont là pour durer. Y en a-t-il trop ? Peut-être, mais on n'a pas de moyens de savoir s'il va y en avoir moins ou plus.

Aux États-Unis, il y avait trois grands *networks*, puis il y en a eu un quatrième. On peut penser qu'il y aura dans le monde, à terme, trois ou quatre plateformes. On en connaît déjà trois : Netflix, Disney, Amazon. En France, les deux premières sont Netflix et Amazon, devant Canal Plus. Or Netflix et Amazon sont très bien implantés chez nous. Ils ne vont donc pas disparaître. Ils sont là pour longtemps. Il faut espérer que Canal saura résister aux plateformes. On ne peut non plus éliminer Apple, etc. Les plateformes ne vont pas disparaître.

Aux États-Unis, pendant le Covid, les majors américaines se sont posé la question de savoir si elles allaient continuer à sortir des films en salle ou les diffuser sur des plateformes. Comme l'a dit Ardavan, ils ont pris la décision que les films importants sortaient d'abord en salle et seraient ensuite diffusés sur les plateformes, à part Netflix, qui garde une stratégie un peu différente. Il pourrait un jour changer d'avis mais aujourd'hui c'est assez clair : les Américains n'ont pas abandonné la salle.

S'agissant des crédits d'impôt, les fonds d'aide du CNC sont très anciens. Je ne pense pas que l'avance sur recettes soit en danger. Ce qui est éventuellement en danger, c'est le crédit d'impôt.

Nous avons produit, au cours des années, *Astérix*, *Les trois mousquetaires*. Ce sont des films qui ont été entièrement tournés en France depuis très longtemps. *La reine Margot*, de Patrice Chéreau, a été tournée au Portugal. Le crédit d'impôt a ramené les tournages des films importants en France, c'est indéniable.

Si demain le crédit d'impôt est supprimé, on ne fera pas ces films ou ils seront réalisés hors de France. Défendre le crédit d'impôt est donc une excellente idée, qui nous ferait très plaisir !

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous prêchez des convaincus, mais les commissaires de la culture peuvent être mis en minorité au sein même du Sénat sur cette question !

**M. Ardavan Safaee.** – Le contrat avec Logical Pictures est une association de la production et de la distribution de tous nos films qui sont en production depuis 2022. Cela concerne une cinquantaine de films, mais cela dépendra des évolutions de nos productions. C'est un partenariat qui implique un investissement à nos côtés et un pourcentage

d'investissement de notre part. Ils sont obligés d'investir dans tous nos films et récupèrent ce pourcentage en fonction de leur participation.

Il s'agit d'un partenariat stratégique qui permet à Pathé de continuer à développer des films ambitieux sur le long terme, notre volonté étant d'avoir régulièrement des films importants à proposer au public. Il faut pour cela qu'on soit soutenu. Cet apport nous permet de bien voir l'avenir et de continuer à faire ces films.

**M. Jérôme Seydoux.** – Quant à la violence, elle a toujours plus ou moins existé dans les salles. Elle est liée au film, et elle est très rare. Vous ne pouvez avoir une escouade de CRS à la porte pour certains films. Il faut donc faire face, mais c'est franchement très rare.

Quand cela se produit, c'est excessivement désagréable pour tout le monde, et une équipe qui gère une salle de cinéma n'est pas entraînée à faire face à la violence. Ce n'est pas son métier.

**M. Ardavan Safaee.** – S'agissant de l'international, les pays qui achètent le plus de films français restent européens, mais des films comme *Astérix*, *Les trois mousquetaires*, ou les films de Dany Boon, Albert Dupontel et Alice Winocour sont des films qui attirent un public étranger. On travaille sur ces films. Il y a des publics très importants en Amérique latine. En Allemagne, *Astérix* est une marque quasiment aussi connue qu'en France, tout comme en Italie, en Espagne, dans tous les pays européens ou en Asie. Ces films-là bénéficient d'un attrait international.

Le marché le plus difficile pour nous, ce sont les États-Unis et, d'une manière générale, les territoires de langue anglaise – États-Unis, Angleterre, Australie. Pourquoi ? Aux États-Unis particulièrement, un film qui n'est pas en langue anglaise est un tout petit film. Les jeunes Américains ne veulent pas voir des films qui ne sont pas américains, même des films spectaculaires.

On a donc des difficultés pour l'instant avec les États-Unis, mais on essaye d'y travailler. Notre ambition est de faire un ou deux films en langue anglaise qui puisse s'exporter et marcher aux États-Unis.

Faut-il continuer à se battre pour le respect de la chronologie des médias ? Il faut continuer à la moderniser, en tout cas. On l'a modernisée un tout petit peu avec l'arrivée des plateformes, en les intégrant au système de financement. C'est un début. La chronologie est aujourd'hui vraiment liée au financement du cinéma. C'est le préachat des chaînes qui détermine la chronologie.

Il est évident que l'évolution du mode de consommation du cinéma – même si je n'aime pas ce terme – fait qu'on doit continuer à faire évoluer la chronologie. Le cinéma est toujours en mouvement. La chronologie ne peut être fixée à très long terme. C'est pour cela qu'on la détermine pour trois ans à chaque fois. Il faut que ce mouvement soit accompagné. Notre boussole, c'est le public. Si notre boussole reste le public, on doit continuer à moderniser la chronologie des médias.

**M. Laurent Lafon.** – C'est-à-dire en donnant un peu plus de place aux plateformes ?

**M. Ardavan Safaee.** – Les plateformes auront plus de place si elles investissent plus d'argent. C'est toute la difficulté. Moderniser veut dire assouplir les règles pour qu'on s'adapte à chaque film.

Il faut faire attention à ce que les règles ne soient pas trop strictes. Il faut des règles extrêmement claires pour que les financements des films français continuent à être importants, mais il faut une certaine souplesse. Aujourd'hui, les chaînes et les plateformes ont peut-être envie de travailler ensemble pour investir dans les films. Il faut leur permettre d'assouplir aussi la chronologie des médias pour qu'ils puissent le faire, toujours au bénéfice du film.

**M. Jérôme Seydoux.** – S'agissant du pass Culture, il est très efficace. L'une des raisons pour lesquelles, à la fin du Covid, notre nombre d'abonnés est non seulement remonté aux chiffres de 2019 et l'a même dépassé, repose sur le pass Culture. En ce qui nous concerne, il a été extrêmement efficace pour les abonnements cinéma.

Quant au parallèle entre le monde du football et celui du cinéma, nous ne sommes plus dans l'Olympique lyonnais. Nous avons vendu notre participation à la fin de l'année dernière, mais nous avons été partenaires durant quasiment 25 ans.

Les points communs existent. Les joueurs sont les artistes que l'on retrouve dans les films. Dans les deux cas, on trouve des agents plus ou moins aimables et compétents. Enfin, le football professionnel est avant tout un spectacle. Seule différence : la place de football est plus chère que la place de cinéma.

Je voudrais revenir sur le prix. Il existe des fenêtres où le prix est bon marché : à partir du 19 mars, avec le Printemps du cinéma, le billet est partout à 5 euros. D'autres organisations se concentrent également sur le prix. Même dans la boulangerie, le prix du pain n'est pas le même partout. Le prix de la place de cinéma n'est pas le même partout, et chacun peut suivre des voies différentes.

Autrefois, le cinéma était sans concurrent. Aujourd'hui, il a non seulement la concurrence de la télévision et des plateformes, mais aussi celle du téléphone portable, des réseaux sociaux, etc. Les jeunes ne regardent pas la télévision, ils vont éventuellement au cinéma, et ils sont sur les réseaux sociaux avec leur téléphone portable ou leur ordinateur.

Le monde a changé, et nous devons nous adapter. C'est vrai aujourd'hui, et ce sera encore vrai demain.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour vos réponses et la franchise de vos propos, qui font toujours plaisir à entendre. Lorsque les paroles sont directes, elles sont d'autant plus audibles.

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

**Jeudi 23 mars 2023**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

**Enjeux européens de la liberté des médias et de la protection des journalistes –  
Audition (sera publiée 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 25.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 15 mars 2023**- Présidence de M. Claude Raynal, président -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Scolarisation des élèves allophones - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de MM. Nacer Meddah, président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, Daniel Auverlot, recteur de l'académie de Créteil, et Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la scolarisation des élèves allophones.

La scolarisation rapide et massive de jeunes Ukrainiens au printemps 2022 a été considérée comme un succès. Mais elle a aussi souligné certaines fragilités du dispositif d'accueil des élèves allophones, c'est-à-dire dont la langue maternelle n'est pas le français. Or la plus complète analyse sur ce sujet remontait à près de 15 ans, dans un contexte de croissance continue du nombre d'élèves allophones scolarisés en France. Il manquait donc une étude consolidée. C'est la raison pour laquelle la commission des finances a commandé à la Cour des comptes une enquête sur le sujet.

Nous recevons M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Pour nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour, sont également présents Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire et M. Daniel Auverlot, recteur de Créteil.

**M. Nacer Meddah, président de la troisième chambre de la Cour des comptes.** – J'ai le plaisir de venir présenter devant vous le rapport de la Cour sur la scolarisation des élèves allophones. Ce document vous a été transmis dans le cadre de la demande d'enquête de la part du président de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Les contours de cette enquête ont été précisés dans la lettre de cadrage que le Premier Président vous a adressée le 20 avril 2022.

L'enjeu d'intégration de ces jeunes est en effet majeur, pour éviter qu'ils ne soient pénalisés par rapport aux enfants de même génération. Ce sujet bénéficie aujourd'hui d'une actualité particulière compte tenu de la présence sur le territoire de nombreux jeunes réfugiés ukrainiens. L'enquête n'a pas eu pour objet de traiter de l'ensemble des élèves ne parlant pas ou mal français à l'entrée en maternelle ou au cours de la scolarité, mais bien de se concentrer, conformément à la définition reconnue sur le plan international et par le ministère de l'Éducation nationale, sur les « élèves allophones nouvellement arrivés sur le territoire –

EANA » c'est-à-dire nouvellement arrivés en France et dont la langue maternelle n'est pas le français. Un jeune est considéré comme EANA quand, arrivant sur le territoire, il a des besoins éducatifs particuliers dans l'apprentissage du français, mis en évidence par un test de positionnement.

Au cours de l'année scolaire 2020-2021 (dernier chiffre connu), 64 564 EANA ont été scolarisés en école élémentaire, en collège ou en lycée. Leur nombre a très probablement diminué jusqu'en mars 2022 du fait de la crise sanitaire, puis a augmenté depuis cette date compte tenu des enfants réfugiés ukrainiens scolarisés. 23 % des EANA n'ont pas été scolarisés antérieurement, ou très peu, dans leur pays d'origine.

L'obligation d'instruction s'applique désormais dans notre pays pour les jeunes de 3 à 16 ans, et une obligation de formation existe de 16 à 18 ans, pouvant passer par un emploi, un stage ou un apprentissage. Elle est applicable pour tous ceux qui, quel que soit leur statut ou leur nationalité, sont présents en France. Elle s'applique donc aux EANA arrivant sur le territoire et dont la langue maternelle n'est pas le français. Cette question est particulièrement sensible outre-mer en Guyane et à Mayotte, compte tenu de la démographie et des flux migratoires dans ces régions, dans un contexte d'existence de plusieurs langues maternelles autres que le français.

Pour donner à ces élèves les mêmes chances de réussite que les autres, il est nécessaire de prévoir un soutien linguistique, en tout cas dans une phase initiale. L'objectif est, dans la logique de l'école inclusive, qu'ils s'insèrent progressivement et le plus rapidement possible dans un cursus ordinaire.

Les EANA, tout en étant inscrits dans une classe ordinaire, effectuent ainsi leur début de scolarité dans une unité spécifique, les unités pédagogiques pour élèves allophones nouvellement arrivés (UPE2A), pour un maximum d'un an ou de deux ans s'ils sont non scolarisés antérieurement. Ils en sortent de manière progressive au fur et à mesure notamment de leurs progrès en langue française. Le coût de ce dispositif spécifique est d'environ 180 millions d'euros, en supplément de celui d'un élève en classe ordinaire.

L'enquête de la Cour, qui a comporté de nombreuses visites de terrain dans les rectorats et un parangonnage international en Allemagne et en Italie, a montré que le système en place avait des mérites, mais qu'il souffrait de plusieurs difficultés.

En 2020-2021, 91 % des EANA ont bénéficié d'un accompagnement linguistique, dont 62 % en UPE2A ordinaire, 8 % en UPE2A pour les non scolarisés antérieurement, 19 % inclus en cursus ordinaire avec un soutien linguistique et 2 % soutenus par un autre dispositif. La baisse du nombre d'EANA pendant la crise sanitaire n'a pas entraîné de diminution du nombre d'UPE2A dans cette même période, ce qui a contribué à une insertion rapide des réfugiés ukrainiens dans le dispositif.

Le système parvient souvent à une bonne personnalisation des parcours lors de la première année, ce qui est indispensable compte tenu de profils très hétérogènes. Comme le montre la situation des élèves réfugiés ukrainiens, la problématique est par exemple très différente pour des EANA normalement scolarisés avant leur arrivée en France et pour ceux qui n'ont pas été scolarisés antérieurement. Il est de ce point de vue regrettable que les données statistiques sur leur nombre et les délais d'affectation soient produites de manière imparfaite et irrégulière.

Une première difficulté réside dans l'adaptation de l'offre aux besoins. Jusqu'en 2020, les délais d'affectation dans une classe se sont allongés notamment dans les zones les plus concernées par les flux migratoires. Le plus préoccupant est le nombre non marginal d'élèves non scolarisés dans le secondaire au bout d'un long délai : au bout de six mois, 3,7 % des EANA de collège et 6,8 % des élèves de lycée ne sont pas scolarisés. Il est difficile de mettre en place des dispositifs UPE2A en primaire dans les territoires ruraux à habitat dispersé. Après l'UPE2A, le soutien linguistique n'est plus effectué dans le primaire, si ce n'est dans le cadre du fonctionnement de la classe ordinaire. Ceci contraste avec ce qui existe dans plusieurs autres pays, où un soutien linguistique spécifique s'étend sur plusieurs années.

Deuxième difficulté, la formation très insuffisante des enseignants. Une étude récente de l'OCDE donne des résultats très préoccupants. 8 % des enseignants de notre pays se sentent « bien préparés » ou « très bien préparés » pour enseigner en milieu multiculturel ou plurilingue, contre 26 % en moyenne dans l'ensemble de l'OCDE. Le nombre de jours de formation continue consacré à ce sujet est en 2020-2021 de 0,26 % du total des formations dans le primaire et de 2,2 % dans le secondaire, soit un chiffre nettement inférieur à la proportion du nombre d'élèves allophones. Même si aucune donnée nationale n'existe en ce domaine, de nombreux enseignants en UPE2A ne disposent pas d'une certification « français langue seconde » (FLS).

Plusieurs actions ont été entreprises pour l'accompagnement des enseignants. Les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav) animent ces initiatives. Leur mise en réseau est cependant perfectible.

Troisième difficulté, les carences de l'évaluation. Le diplôme d'étude en langue française (DELF) valide des compétences en langue de communication orale et écrite. Les EANA peuvent passer cet examen gratuitement les deux premières années de leur arrivée en France. Mais son passage est facultatif et ne constitue donc pas un indicateur systématique de l'avancée dans l'apprentissage de la langue. Ceci permettrait pourtant une objectivation de l'apport du dispositif, débouchant ensuite sur un soutien pédagogique plus précis. Il inciterait à construire des compétences de français dans différentes disciplines scolaires, et donc à une prise en compte du FLS par d'autres enseignants que ceux de français.

Comme dans les pays européens visités, les données d'évaluation sont très parcellaires et parfois anciennes. C'est d'autant plus dommageable que les difficultés initiales de ces jeunes peuvent expliquer en partie le nombre d'élèves se retrouvant au bout du compte en situation d'échec scolaire. Il n'existe pas en particulier d'étude de suivi de cohorte des EANA à partir de la date de leur premier test de positionnement.

La question des élèves allophones de plus de 16 ans et de moins de 6 ans mérite enfin d'être posée. S'agissant des EANA de plus de 16 ans, l'écart important entre leur nombre et celui des mineurs non accompagnés pris en charge par les conseils départementaux laisse penser qu'une bonne partie de ces derniers ne bénéficie d'aucune formation. De nombreux facteurs extérieurs à l'éducation nationale expliquent cette situation, mais le dispositif du ministère peut y contribuer. Il souffre en effet d'un manque d'orientation nationale, la circulaire de 2012 étant très floue sur le sujet. Aucun texte n'a depuis précisé la politique à mener en la matière. Les rectorats sont amenés de ce fait à prendre des initiatives pour tenter de répondre aux besoins, mais sans vision systématique et cohérente. Les dispositifs sont récents, insuffisants, et souvent peu inclusifs. Il n'y a aucun plafond du nombre maximal d'élèves dans les UPE2A dans les lycées. Ces structures sont le plus souvent

insérées dans les lycées professionnels, ce qui pose le problème de l'inclusion. Certaines sont de fait en réalité « fermées », c'est-à-dire sans inclusion en cours d'année ni cours commun avec des classes ordinaires à l'exception de l'éducation physique et sportive (EPS).

Pour les EANA de moins de 6 ans, le ministère n'envisage pas pour le moment de dispositif spécifique pour cette catégorie. Il considère que l'entrée dans la langue de l'école est une problématique commune à tous les élèves de maternelle. Pourtant, la question mérite d'être posée compte tenu de ce qui peut se pratiquer dans d'autres pays.

Le rapport aborde enfin la mobilisation du ministère pour l'accueil des jeunes réfugiés ukrainiens. 17 677 jeunes élèves ukrainiens ont été accueillis au 24 mai 2022 dans les écoles, collèges, lycées français. Ces chiffres sont inférieurs à ceux de l'Allemagne (100 000 enfants) et l'Italie (27 000). 57 % des élèves ukrainiens sont scolarisés à l'école primaire, 33 % au collège et 10 % au lycée. Il a été établi dans certains rectorats une « *fast track* » pour l'inscription : le jeune peut s'inscrire dans un établissement scolaire le plus proche de son hébergement sans passer par les préfetures et avant même tout test linguistique. Le délai entre la première prise de contact et l'inscription en établissement scolaire a pu ainsi s'établir à deux ou trois semaines.

Le soutien linguistique est principalement passé par des enseignants itinérants rémunérés en heures supplémentaires. Il a été accepté que les élèves suivent des cours sur la plate-forme du ministère ukrainien de l'éducation, mais au sein de l'établissement scolaire et dans la mesure du possible en dehors des cours. Cela a pu nécessiter des adaptations ponctuelles d'emploi du temps. Au 12 mai 2022, 97 enseignants réfugiés ukrainiens étaient recrutés ou en cours de recrutement. Ils sont majoritairement francophones et enseignants en Ukraine dans diverses disciplines.

Les recommandations que nous faisons et que vous retrouverez au début du rapport répondent à ce diagnostic, notamment la fixation d'un objectif de délai maximal pour l'accès à l'éducation d'un EANA et l'entrée dans le dispositif ; la mise en œuvre dans le primaire d'un soutien spécifique pour les EANA au-delà de la première ou des deux premières années de présence sur le territoire ; la généralisation de la certification FLS pour les enseignants en UPE2A ou l'évaluation systématique du niveau en français des EANA à la sortie des UPE2A.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Je voudrais remercier nos invités pour leur travail très approfondi sur le sujet difficile de l'évolution assez spectaculaire et différenciée de l'accueil des élèves allophones nouvellement arrivés.

Ce rapport va sans doute susciter des réactions de la part du ministère de l'Éducation nationale ainsi que des retours du terrain de la part du recteur de l'académie de Créteil, qui viendront éclairer les travaux de notre commission.

Le nombre d'élèves allophones est conséquent et en évolution rapide. On dénombre aujourd'hui 85 000 EANA, dont environ 20 000 Ukrainiens. Il s'agit donc d'un véritable défi quantitatif.

La répartition de ces élèves entre les rectorats est toutefois très contrastée. En effet, les situations de Mayotte et de la Guyane diffèrent largement de celles des rectorats métropolitains, avec un taux de 2 % de nouveaux arrivants, pour une moyenne métropolitaine de l'ordre d'à peine 0,5 %.



Par ailleurs, les différences par rectorat en France métropolitaine sont aussi significatives. Elles sont inversement proportionnelles au dynamisme démographique des régions. Les régions les plus dynamiques, comme celles de l'Ouest français, sont également celles qui sont les moins concernées par l'accueil d'EANA.

À ce titre, l'idée de cohorte permet en effet de mieux comprendre pourquoi une région en particulier est bénéficiaire de nouveaux arrivants de façon significativement supérieure, proportionnellement à une autre région. La première explication est liée à un phénomène de capillarité, dès lors que l'on va là où on a des parents, ce qui crée des effets cumulatifs. Si l'on part du principe que les besoins seront d'autant plus forts qu'il y a déjà une présence d'EANA, cela pourrait permettre de simplifier les prévisions d'accueil.

Il ressort du rapport de la Cour des comptes que la circulaire de 2012 qui constitue le cadre juridique actuel aurait besoin d'être actualisée, sur des questions liées d'abord et avant tout à la connaissance statistique et au suivi des élèves. Il est nécessaire d'être informé de la répartition des élèves allophones, de leur évolution démographique, mais aussi de leur niveau scolaire. Les Casnav ont des moyens différenciés, du fait de la pression démographique contrastée entre les rectorats. Dans les rectorats où la pression est forte, il y a toutefois un vrai besoin de suivi sur les arrivées et les performances des différents établissements.

En ce qui concerne plus précisément les moins de six ans et l'obligation de scolarisation dès trois ans, leur apprentissage est plus aisé car les jeunes enfants ont des facilités à acquérir un langage qui n'est pas le leur. En revanche, pour les plus de 16 ans, l'apprentissage est plus compliqué car il peut se mêler à un sentiment de déclassement. En effet, il est difficile d'exprimer toutes les nuances de sa pensée dans une langue qui n'est pas la sienne.

Concernant les mineurs non accompagnés, vous avez en face de vous de nombreux élus avec des responsabilités départementales, pour lesquels le statut de mineur non accompagné n'est qu'un statut administratif d'attente et ne correspond souvent pas à une réalité. Lorsque nous avons des mineurs qui peuvent accéder à des formations professionnelles par l'apprentissage, il semble que cela se passe très bien. Cela permet une perspective d'insertion plus rapide et bien identifiée. Pour les nouveaux arrivants qui ne sont pas mineurs non accompagnés, il n'y a pas nécessairement de réseau. Ils sont pris en charge par des familles qui jouent le jeu ou non. Dans la mesure où cette prise en charge repose sur le volontariat, l'amélioration du suivi statistique est très délicate.

S'agissant de la grande différence d'encadrement par rectorat, est-ce une différence issue de l'expression des besoins, ce qui est légitime ? ou bien est-ce une différence fortuite, liée à un plus grand nombre d'enseignants volontaires ?

Sur la formation professionnelle, notre commission souligne régulièrement la faiblesse de la formation continue, toutes catégories confondues. Gérer des jeunes qui n'ont pas eu de formation scolaire, ou dans une culture très différente, n'est pas une tâche aisée. Il est donc souhaitable qu'il y ait dans ce domaine plus de volontariat, mais aussi plus de certifications liées à de vraies formations.

**Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique.** – L'accompagnement et le suivi des élèves allophones nouvellement arrivés est un sujet qui tient à cœur à la direction générale de l'enseignement

scolaire (DGESCO). Nous partageons les constats qui ont été portés par la Cour, avec laquelle nous avons longuement échangé, même si nous ne souscrivons pas entièrement à ses conclusions.

Je voudrais revenir sur certains points. Il y a une accentuation du regard porté sur les élèves allophones depuis quelques années. Cela est dû d'une part à l'arrivée des élèves d'origine ukrainienne l'année dernière et, d'autre part, aux vagues successives d'arrivées d'élèves allophones dont les parcours sont très hétérogènes.

Accompagner les élèves allophones est une mission institutionnelle qui demande un accompagnement quasi-individuel, compte tenu de la grande diversité des besoins.

Je voudrais aussi redire que le contexte a très largement évolué. La loi sur l'école de la confiance de 2019 prévoit une obligation d'instruction à 3 ans qui rend la circulaire de 2012 sur l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés presque archaïque. Cette loi prévoit également la mise en place d'une obligation de formation pour les 16-18 ans, qui est différente de ce qui existe dans le cadre de l'instruction, et qui permet une meilleure insertion professionnelle et sociale des jeunes les plus âgés dans notre pays.

L'ensemble de ces éléments amène à ce que l'on se réinterroge aujourd'hui sur ce qui peut être proposé. En particulier, le pilotage national du réseau des Casnav est un élément qui a été particulièrement sensible au printemps 2022.

L'arrivée des jeunes Ukrainiens nous a amené à renforcer le pilotage national du réseau des Casnav, désormais beaucoup plus sollicité par la DGESCO, car nous avons dû définir dans des temps très courts des modalités d'accueil et d'organisation, malgré une répartition territoriale très différente de ce à quoi nous étions habitués. L'académie de Nice a été particulièrement sollicitée, ce qui n'est pas le cas dans le cadre habituel de la scolarisation des élèves allophones.

Historiquement, l'accompagnement des élèves allophones était traité localement avec des indicateurs spécifiques qui n'étaient pas nécessairement consolidés en même temps et avec les mêmes critères. Le pilotage national est une façon de sensibiliser l'ensemble des académies sur la nécessité d'avoir un suivi et des indicateurs partagés, notamment d'un point de vue statistique, comme le souligne la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale.

Le pilotage de l'accompagnement au niveau national nous permet d'identifier les évolutions nécessaires à l'accompagnement des élèves allophones dans le cadre historique classique des 6-16 ans, mais également de s'interroger sur les modalités de l'accompagnement des moins de 6 ans, dans le cadre de l'obligation d'instruction, et des plus de 16 ans, *a minima* dans le cadre de l'obligation de formation.

L'obligation d'instruction des enfants de moins de 6 ans et l'obligation de formation des jeunes de plus de 16 ans nous amènent à réinterroger la circulaire de 2012.

Plus largement, ce nouveau contexte nous oblige à nous réinterroger sur les modalités d'accueil des élèves ayant des besoins particuliers, dans une logique d'école inclusive.

En l'occurrence, les besoins liés au français en langue scolaire et en langue seconde, avec des nuances entre les deux, et la façon dont cet accompagnement se déploie

sont cruciaux. Cet accompagnement initial renforcé a pour but de donner à ces jeunes une autonomie dans la suite de leurs parcours. Cet objectif est d'autant plus crucial pour les élèves allophones de 3 à 6 ans, dès lors que l'école maternelle est aussi l'école du langage.

Il est donc nécessaire de faire des efforts sur la formation continue des professeurs qui interviennent en maternelle, notamment sur l'apprentissage de la langue. Premièrement, les constellations du « plan Français » prévoient une obligation, pour les professeurs, d'avoir 30 heures minimum de formation continue sur l'apprentissage du français une fois tous les 6 ans.

Deuxièmement, pour tenir compte de l'expérience de l'arrivée des élèves ukrainiens en mars 2022, nous fluidifions certains dispositifs. Vous parliez des dispositifs fermés ou des dispositifs ouverts. Je rappelle que les UPE2A sont des unités dans lesquelles un élève n'est inscrit que pour certains cours, le reste de sa scolarité se déroulant en classe ordinaire.

Il s'agit d'un sas d'aller-retour entre une classe ordinaire – lycée ou collège – correspondant à son niveau scolaire et un refuge pour avoir un apprentissage particulier de la langue française. Avoir des unités sans mur et en réseau qui permettent, dans des territoires peu denses, d'offrir malgré tout un accompagnement adapté, fait partie des expériences qui ont été menées pour permettre l'accueil des Ukrainiens. Ce dispositif doit sans doute être renforcé, à la fois en s'appuyant sur des personnels qui ont été formés à l'apprentissage du français en langue seconde, mais également en allant au-delà de dispositifs qui peuvent être réducteurs en termes de capacités d'accompagnement.

Je vais conclure mon propos introductif avec la formation des professeurs. Nous travaillons sur le repérage des professeurs qui ont une formation, sans forcément disposer d'une certification en FLS, afin de valoriser ces compétences dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et leur permettre d'acquérir une certification qui leur permettra d'être identifiables par les services des rectorats. Ces certifications sont valorisées au sein des Casnav quand les besoins se font sentir.

**M. Daniel Auverlot, recteur de Créteil.** – J'ai bien sûr été très intéressé par le rapport de la Cour des comptes et nous avons eu des échanges très riches. Je suis accompagné de monsieur Daniel Guillaume, responsable du Casnav qui oriente et scolarise dans notre académie de nombreux élèves.

**M. Daniel Guillaume, responsable du Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav) de l'académie de Créteil.** – Il compte entre 6 000 et 6 500 élèves pour l'académie de Créteil.

**M. Daniel Auverlot.** – Je souhaiterais rebondir sur huit points en parfaite complémentarité avec ce que vient d'exposer Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval et en vous livrant quelques observations de terrain.

Mon premier point est que l'apprentissage du français est d'autant plus facile qu'on a commencé jeune. Ainsi, en-dessous de six ans, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir des structures dédiées. Ce que j'observe dans les écoles maternelles de l'académie de Créteil, c'est que le bas-langage, le travail du professeur sur le vocabulaire et la compréhension ou encore la lecture répétée des contes font que les enfants progressent très

vite. De plus, le jeu avec les autres enfants est un moment d'échange favorisant l'acquisition du langage.

La deuxième observation est celle de la question de la sortie de l'UPE2A. Les élèves sont dans de bonnes conditions au sein de cette structure, ils disposent d'un étayage en français et sont inclus de manière variable à l'intérieur des classes ordinaires. Mais la question se complique quand ils sortent de l'UPE2A et arrivent au collège puisqu'après y être restés deux ans, ils sont basculés en classe de 4e ou 3e alors qu'ils n'ont pas nécessairement le niveau en langue écrite de leurs camarades. La question est alors celle de la prise en compte par les professeurs de cette différence. On peut, en effet, avoir des élèves de très bonne volonté, mais qui étant évalués uniquement sur de l'écrit, et sans regard particulier, se retrouvent avec des notes très faibles, ce qui a des conséquences en termes de motivation et de perception d'eux même. Et comme l'affectation en lycée, en particulier professionnel est contingentée et repose sur les notes, ils peuvent subir une double peine. Des élèves qui n'ont pas tout à fait le niveau des autres, mais qui pour autant s'ils étaient dans leur langue d'origine pourraient très bien réussir en lycée professionnel, vont se retrouver dans une autre filière que celle demandée.

Le troisième point concerne la situation particulière des 16-18 ans, puisqu'il s'agit de jeunes qui ont besoin de s'insérer rapidement dans la vie active et de disposer d'un métier. Leur situation est plus compliquée car il est nécessaire de leur apprendre à la fois le français courant et un français de spécialité professionnelle, comme dans le bâtiment ou la restauration. Pour ces jeunes, l'apprentissage est notamment un vrai sujet sur lequel travailler.

Le quatrième point est que l'académie de Créteil n'est pas uniforme. Elle comprend deux départements très urbains avec un établissement scolaire tous les 400 mètres, et un département, la Seine-et-Marne, qui représente à lui seul la moitié de l'Île-de-France. Par conséquent, le traitement des élèves allophones n'est pas le même. Il y a dans le département de la Seine-et-Marne des élèves allophones isolés pour lesquels l'accompagnement, à moins de prendre de longs transports, ne peut pas se faire dans les UPE2A. Dans ce cas, nous passons par un accompagnement à partir d'heures supplémentaires effectuées par les enseignants. C'est peut-être une mission à étudier dans le cadre du « pacte » sur la revalorisation des rémunérations des enseignants.

Le cinquième point est celui de l'adéquation des besoins aux dispositifs existants, en particulier en collège. Si dans le premier degré, en cas d'afflux soudain d'élèves allophones, il est possible de mobiliser un titulaire sur zone de remplacement pour l'affecter sur une UPE2A nouvellement créée à cet effet, en collège, c'est en revanche plus compliqué. En effet, les structures sont fixées pour la rentrée au 1<sup>er</sup> septembre et il est donc impossible de savoir ce qui va se passer d'une année sur l'autre et en particulier s'il y aura une adéquation géographique entre l'arrivée d'allophones et l'emplacement de nos UPE2A

Le sixième point que je souhaite souligner est la spécificité du dossier ukrainien, avec, en particulier, des inscriptions qui ont été extrêmement rapides et des élèves qui maîtrisaient parfaitement les codes de l'école. Les autorités ukrainiennes avaient en parallèle exprimé, au-delà de l'apprentissage du français, le besoin de continuité pédagogique avec leurs programmes scolaires.

Le septième point est celui de la formation des enseignants, qui comprend deux types d'approche. Tous nos enseignants ont besoin d'être sensibilisés aux élèves à besoin éducatif particulier, sur ce point des formations existent dans les instituts nationaux supérieurs

du professorat et de l'éducation (Inspé) dans le cadre d'un module d'environ 25 heures. En parallèle, la maîtrise de l'enseignement en français langue seconde est particulièrement difficile. De plus, dans l'académie de Créteil, une part importante des enseignants souhaite chaque année partir et retourner dans l'académie dont ils sont originaires. Se pose alors la question de leur investissement puisque nombreux sont ceux qui hésitent à suivre une formation en FLS alors qu'ils envisagent de quitter l'académie dans les trois ans et ne sont pas certains de retrouver ensuite une classe équivalente.

Enfin, le dernier point que je souhaite souligner concerne le délai contractuel qui serait souhaitable entre le moment où un parent manifeste son intention que son enfant aille à l'école de la République, et le moment de son affectation. Sur le terrain, tous les points que j'ai développés précédemment font qu'il est extrêmement difficile d'avoir un véritable délai contractuel qui nous imposerait de scolariser à telle ou telle échéance. À moins de scolariser sans dispositif d'accompagnement, ce qui risquerait d'être contreproductif.

**M. Daniel Guillaume.** – J'ai en effet trois points à développer : le moment de la scolarisation, le suivi de cette scolarisation et enfin un focus sur les plus de 16 ans.

Sur la difficulté à scolariser, on doit distinguer le premier et le second degré. Dans le premier degré, la famille se rend en mairie puis l'enfant est scolarisé dans l'école de proximité, l'évaluation n'intervenant qu'ensuite. Il n'y a donc pas de délai. Dans le second degré, on commence par une évaluation qui précède parfois largement le moment de la scolarisation. Quelles évolutions sont possibles à ce sujet ? Cela dépend en général de la situation antérieure. On l'a vu avec les élèves ukrainiens qui étaient scolarisés antérieurement dans de bonnes conditions, mais qui ont une langue assez éloignée de la nôtre, ce qui est source de difficultés.

Je souligne au passage un aspect qui n'apparaît dans le rapport de la Cour des comptes, qui concerne à la fois le premier et le second degré. Il s'agit du cas des enfants qui vivent dans des bidonvilles. Beaucoup d'entre eux sont allophones. Les repérer et les raccrocher au wagon de l'enseignement est un enjeu considérable. On évalue qu'il y en a environ 2 000 dans l'académie de Créteil dont très peu sont scolarisés. Ce chantier ne doit pas être négligé.

Concernant ensuite le suivi de ces élèves, en dépit de la circulaire de 2012 qui prône leur inclusion, le système est concentré sur la première et deuxième année, avec des difficultés d'inclusion sur lesquelles je reviendrai. Or existe un consensus scientifique pour dire que la langue de communication peut s'acquérir en six mois, tandis que la langue de scolarisation, plus difficile d'accès, y compris pour des élèves francophones, peut nécessiter jusqu'à six ou sept ans d'apprentissage. C'est pourquoi la concentration sur une ou deux années de la quasi-totalité des moyens est une démarche qui pose question. Nous avons collectivement à réfléchir pédagogiquement à un suivi plus longitudinal dans les UPE2A mais aussi dans les classes ordinaires, en tenant compte de ce que cela requiert en matière de formation. À ce sujet, l'arrivée d'enfants ukrainiens en nombre a constitué un temps intéressant, puisque certains enseignants ont découvert que des enfants allophones disposaient de vraies aptitudes scolaires, ce qu'ils ne réalisent pas toujours en raison de l'obstacle linguistique.

Enfin, sur la question des plus de 16 ans, il me semble avoir lu dans le rapport que la majorité des EANA de plus de 16 ans seraient des mineurs non accompagnés. Je ne crois pas que ce soit exact à la lumière de ce que nous constatons. Il y a beaucoup de profils

d'élèves parfaitement scolaires qui intègrent un lycée et qui réussissent d'excellentes études. On est en train de le constater avec les élèves ukrainiens, dont le défi a toutefois consisté pour certains d'entre eux à passer des examens comme le baccalauréat, et notamment l'épreuve anticipée de Français en classe de première qui les met forcément en difficulté après des délais de scolarisation en France assez brefs. C'est pourquoi nous réfléchissons à des modalités d'accès à l'enseignement supérieur qui n'impliquent pas nécessairement pour eux l'obtention du baccalauréat.

Concernant les autres élèves de plus de 16 ans, soit les mineurs accompagnés, soit les élèves qui n'ont pas un profil scolaire – ou qui ont suivi une scolarisation en pointillés – je rejoins M. le recteur pour dire que nous devons explorer certaines voies comme l'apprentissage. C'est une démarche que nous sommes en train de construire avec l'appui de moyens européens. Je souligne au passage que le recours extrêmement complexe, pour ne pas dire sophistiqué, que nous avons dû mettre en œuvre pour avoir accès aux moyens européens était lié aux moyens limités dont nous disposons par ailleurs pour les accompagner dans l'enseignement secondaire, notamment en filière professionnelle.

La scolarisation de ces élèves s'accompagne en parallèle d'autres difficultés : l'évaluation de leur âge réel d'une part mais aussi les conditions de régularisation de séjour pour une partie d'entre eux d'autre part. Ces questions se prolongent très vite par toutes les problématiques autour de l'accompagnement des jeunes majeurs.

**M. Claude Raynal, président.** – Dès que l'on aborde les enjeux liés à l'Éducation nationale, la complexité est de mise, à tout le moins pour ceux d'entre nous qui ne maîtrisent pas forcément tous les tenants et les aboutissants. Je me réjouis que nous ayons réuni des intervenants nous donnant une vision complémentaire, à la fois une vision administrative d'ensemble mais aussi le point de vue du terrain.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je m'interroge en premier lieu sur cette double difficulté qui touche les moins de 6 ans et les plus de 16 ans. Je considère que jusqu'à l'école maternelle, l'essentiel de la démarche vient des familles, même si les pouvoirs publics ont un rôle central à jouer. Vous avez mentionné les obstacles à la scolarité des enfants vivant dans des bidonvilles et je signale, à partir de mon expérience de terrain, la très grande complexité pour les élus à accompagner la scolarisation de certains enfants chez les gens du voyage. Les pouvoirs publics n'ont pas nécessairement les moyens de contraindre à la scolarisation qui constitue pourtant le premier vecteur d'intégration, à la fois pour les enfants mais aussi pour les familles.

Sur les plus de 16 ans, je considère qu'il n'est pas normal que l'on soit autant dans le flou sur la responsabilité de l'État, qui doit pouvoir aussi intervenir avec les collectivités territoriales.

Je retiens également de vos interventions les insuffisances en matière de formation des enseignants, même s'il faut relativiser ce chiffre puisqu'il reflète des disparités régionales importantes.

Enfin, je m'interroge sur l'impact de la densité de l'habitat : le fait d'être en zone rurale est-il facilitateur pour opérer un suivi plus individualisé des élèves ? Ce paramètre doit être pris en compte car l'intégration par l'école est essentielle. Je me souviens de l'exemple, il y a quelques années, d'un enfant syrien scolarisé dans l'école élémentaire de mes enfants, qui ne parlait pas un mot de français au début de l'année scolaire et a fini premier de sa classe.

**M. Jérôme Bascher.** – Ma première question est la suivante : existe-t-il une différence de traitement pour les élèves allophones entre l’enseignement public et l’enseignement privé ? J’ai pu le constater dans le cas ukrainien, dans lequel les capacités d’accueil ont pu être très variables. Par ailleurs, la catégorie « allophone » ne recouvre-t-elle pas des catégories trop différentes, entre une immigration aisée et une immigration plus difficile ? Sur ce point, la problématique de l’intégration se pose, y compris en dehors de l’école. Je constate, dans une UPE2A que je connais, les difficultés de certains élèves dont la résidence n’est pas stable et dont le parcours d’asile est parfois humainement très difficile : placés dans un Casnav, ils peuvent être déplacés dans un autre Casnav quelques mois plus tard. Prenez-vous assez en compte le fait que l’année scolaire n’est pas forcément le rythme adapté au suivi des élèves allophones ?

**M. Thierry Cozic.** – Je voudrais apporter un témoignage. J’ai eu connaissance, dans le département de la Sarthe, d’une situation particulière : l’arrivée sur un territoire de nombreuses familles afghanes avec une trentaine d’enfants accueillis dans l’établissement scolaire d’une petite commune. Il me semble que les moyens alloués à l’Éducation nationale ne sont pas suffisants pour accueillir ces élèves : dans cette petite école qui comptait auparavant une centaine d’élèves et une petite équipe de six enseignants soudés, cinq des six enseignants ont demandé leur mutation un an après l’arrivée des trente élèves allophones, du fait du manque de moyens. Aujourd’hui, l’Éducation nationale est-elle en capacité de répondre aux demandes spécifiques de ces enfants par un accompagnement dédié ?

**M. Daniel Breuiller.** – Je souhaitais également partir d’un témoignage personnel pour évoquer un doute quant au recensement des élèves allophones. J’ai été maire d’Arcueil à l’époque où une classe d’UPE2A avait été créée dans la commune voisine de Gentilly. Huit enfants d’Arcueil avaient été installés dans cette classe. Lorsqu’une nouvelle classe UPE2A a été ouverte à Arcueil, vingt-cinq enfants y ont immédiatement été scolarisés, il y avait donc des besoins non-pourvus. Pour cette raison je pense que le nombre d’enfants allophones scolarisés en UPE2A est très inférieur au nombre d’enfants qui auraient besoin de cette structure. En ce qui concerne la scolarisation en maternelle, j’ai constaté que le vocabulaire dont disposent les enfants est très dépendant du milieu familial. Si dans le milieu familial on ne parle pas français, les inégalités dans la capacité de réussite scolaire se creusent. Jérôme Bascher a évoqué le sujet du lieu de résidence : de nombreux enfants scolarisés à Arcueil vivaient dans des squats, or l’évacuation d’un bidonville se traduit par une déscolarisation des enfants, alors que la durée et la stabilité de la scolarisation sont très importantes pour l’insertion. Une dernière question : je ne comprends pas que les progrès réalisés n’aient pas été évalués pour déterminer si les dispositifs de renforcement des apprentissages en français doivent être poursuivis plus longuement.

**M. Christian Bilhac.** – D’abord, je remarque que la scolarisation des élèves allophones n’est pas nouvelle. Il y a cent ans dans le massif central, 50 % des enfants qui arrivaient à l’école ne parlaient pas le français, c’était une réalité du quotidien. Et puis avec les flux migratoires, nombre de réfugiés espagnols sont arrivés, qui ne parlaient pas non plus français. Or malgré quelques difficultés, leur scolarisation s’est bien passée. Car l’école ne fait pas tout, et l’intégration des enfants passe aussi par l’intégration, par exemple, dans l’équipe de football locale. Dès lors, existe-t-il des passerelles, au niveau de l’Éducation nationale, avec des associations qui promeuvent le vivre ensemble, qui pourraient favoriser l’apprentissage de la langue en dehors de l’école ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Je pense également que les associations, qui sont un fabuleux vecteur de cohésion, peuvent apporter beaucoup. Monsieur le Recteur, vous avez dit

que tout se passait bien jusqu'à l'UP2A, mais qu'une rupture se produisait à ce niveau. Le manque de maîtrise du français, notamment de l'écrit, en est-il la cause ?

**M. Daniel Auverlot.** – Tout d'abord, concernant le privé, c'est le recteur qui distribue les moyens du privé. Nous intégrons cet aspect dans nos échanges avec les établissements privés, singulièrement maintenant que les indices de position sociale (IPS) sont devenus du domaine public et montrent qu'il existe des différences importantes entre le public et le privé.

Le deuxième sujet, c'est que, vous avez raison, il n'y a pas une catégorie homogène d'allophones. J'ai le souvenir d'avoir rencontré des élèves de 7 ou 8 ans qui étaient d'anciens enfants soldats et dont la scolarisation n'était bien évidemment pas facile.

Troisième sujet, lorsque 30 enfants allophones arrivent dans une école de 100 élèves, la question n'est pas uniquement celle des moyens, mais aussi celle de l'accompagnement des équipes. Le quatrième sujet est celui du vocabulaire. Je rejoins ce qu'a dit Daniel Guillaume : il y a le vocabulaire courant d'une part et le vocabulaire scolaire et culturel d'autre part. J'ai souvenir d'un élève français qui, lors d'un cours d'histoire auquel j'assistais, lisait sur le fronton d'un temple grec « Athéna *Nike* », comme la marque bien connue, et non « Athéna *Nikè* ». La question de l'acquisition du vocabulaire culturel et de référence n'est pas quelque chose qui concerne uniquement les allophones, mais tous les élèves et qui est par ailleurs singulièrement liée à l'origine sociale et culturelle. Cinquième point, je rejoins totalement ce qui a été dit sur les associations qui peuvent faire le trait d'union entre les familles et l'école. Concernant plus particulièrement le sport, je rappelle que depuis deux ans, l'Éducation nationale a dans son giron les sujets jeunesse et sport. La continuité scolaire, périscolaire et extra-scolaire en lien avec les élus locaux, est donc un sujet tout à fait intéressant. On se rappelle que dans les années 1950, l'intégration dans les mines de la population polonaise s'est fait par les clubs sportifs et singulièrement par le football.

Dernier point, un sujet essentiel est celui de l'accompagnement des élèves à la sortie de l'UPE2A lorsqu'ils ont encore besoin d'un accompagnement particulier par l'ensemble des professeurs qui, parfois, ne sont pas conscients de la situation.

**M. Daniel Guillaume.** – Je voudrais revenir sur un point qui prolonge cette considération et qui répondrait en même temps à une question sur la formation. C'est précisément pour cet après-UPE2A que les enseignants ont besoin de formation, avec une prise de conscience du fait que cet aspect fait partie de leur mission au sein de l'éducation nationale. J'insiste par ailleurs sur le fait que la différence entre francophones et allophones n'est pas non plus étanche au sein de notre personnel lui-même. J'ai pu constater à divers égards que beaucoup d'enseignants sont tout à fait sensibilisés à cette question qui renvoie à des dimensions personnelles pour eux.

**Mme Rachel-Marie Pradelles-Duval.** – Je voudrais revenir sur l'intégration hors de l'école. Intégrer les élèves allophones, c'est aussi travailler avec leur famille et je rappelle qu'il existe le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE) qui nous permet d'accompagner les parents d'élèves. C'est aussi une façon de favoriser pour les familles l'intégration et la compréhension culturelle et linguistique de notre pays et donc favoriser la réussite des élèves. Cela s'articule bien sûr avec les associations partenaires de l'école.



Je rappelle aussi que le dispositif « vacances apprenantes » a permis d'accueillir des élèves ukrainiens pendant les vacances de printemps l'année dernière, dans un cadre culturel, sportif associatif très différent et complémentaire de celui de l'école.

Je voudrais revenir sur une question liée à l'évaluation en sortie de dispositif. Plutôt que le diplôme d'études en langue française (DEL F) qui a été proposé par la Cour des comptes, nous souhaitons favoriser la présentation du diplôme de compétence en langues qui permet d'évaluer le niveau en français langue étrangère et en français langue scolaire et langue seconde avec les nuances qui ont été évoquées tout à l'heure. Le référentiel de compétences européen sur les langues va d'un niveau où on est capable de se présenter avec des nuances très faibles jusqu'au niveau complètement fluide de locuteurs natifs. Ce diplôme permet de se positionner sans échec et de construire la suite pour donner un accompagnement adapté à l'élève compte tenu son niveau en français.

**M. Nacer Meddah.** – J'ai entendu beaucoup de témoignages qui me parlent beaucoup. Il ne faut pas croire que, à la Cour des comptes nous soyons insuffisamment conscients de ce qu'est la réalité du terrain. On voit qu'au travers de cette problématique particulière nous sommes conduits à aborder la question plus large de l'apprentissage du français.

Je souhaiterais insister sur trois points. Toute la difficulté de l'exercice qui nous a été demandé est d'abord un problème d'identification. Sans données fiables, solides et complètes, il est difficile de se prononcer, en particulier dans l'optique d'une approche finement territorialisée comme le souhaitait le rapporteur spécial. Il est évident que les problématiques ne sont pas les mêmes dans une zone frontalière, une zone rurale ou une zone urbaine. Il faut absolument mettre en place des dispositifs pour avoir des données sur lesquelles on puisse bâtir un vrai suivi de cohorte. Il est élémentaire de se poser la question de qui sont ces élèves afin de déterminer dans un second temps ce qu'ils sont devenus.

Par ailleurs, il existe à l'étranger des dispositifs progressifs qui s'inscrivent dans la durée quand nous avons des dispositifs très ponctuels d'un an ou deux. Certains élèves vont maîtriser le français au bout de deux ans, d'autres vont rencontrer des difficultés. Si on veut véritablement les aider à maîtriser la langue et ensuite à trouver toute leur place dans notre pays, il n'y a bien entendu pas que l'école, mais cela suppose qu'on leur offre des dispositifs dans la durée.

Autre point sur lequel je souhaite insister, on ne fera rien sans les enseignants. Quand on voit que 8 % des enseignants indiquent qu'ils ne sont pas préparés à s'occuper d'élèves allophones, cela ne peut qu'interroger. Cela suppose peut-être qu'on les motive davantage, par la rémunération ou par des formations adaptées, même s'il existe le problème de la mobilité des enseignants évoqué par M. le recteur.

Enfin, il nous faut des indicateurs. Je veux bien qu'on discute longtemps sur le DELF ou le diplôme de compétence en langue, mais ce qui est important, c'est de savoir s'ils constituent des indicateurs fiables et robustes sur lesquels on va pouvoir véritablement construire une évaluation.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Nous n'avons pas assez traité les problèmes géographiques spécifiques. Je pense à Mayotte et à la Guyane, qui sont quand même des sujets majeurs qui méritent d'être évalués.

On retrouve à l'occasion du traitement et de l'accompagnement des élèves allophones deux données fortes et permanentes de l'enseignement. La première est le temps long de l'enseignement : le langage de la scolarisation n'est pas le langage de la socialisation. Je crois qu'il faut être lucide, c'est vrai pour tous les élèves. C'est pour cela que ma conviction personnelle est que l'apprentissage du français, de la langue française, de la lecture française, de l'écriture française est un devoir absolu parce que c'est la meilleure façon d'approfondir ses propres connaissances. Deuxième élément fort, je crois simplement que la famille est indispensable au succès scolaire des enfants. C'est la raison pour laquelle je défends la politique familiale, mais je n'ouvrirai pas ce débat à cet instant.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci à tous.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de M. Gérard Longuet.*

*La réunion est close à 11 h 03.*

**Mardi 21 mars 2023**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Adaptation des centrales nucléaires aux conséquences du changement climatique - Audition de Mme Annie Podeur, présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, M. Rémy Catteau, directeur des centrales nucléaires à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et Mme Catherine Halbwachs, directrice du projet Adapt à la direction production nucléaire et thermique à Électricité de France (EDF)**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), sur l'adaptation du parc nucléaire au changement climatique.

L'impact environnemental du nucléaire et son rôle dans la lutte contre le changement climatique font l'objet de nombreux débats, à l'inverse de la question relative aux conséquences du changement climatique sur la production d'électricité et sur la sûreté nucléaire.

La canicule de l'été dernier, qui a failli conduire à l'arrêt de plusieurs centrales sur notre territoire, montre qu'il s'agit là d'un enjeu majeur. C'est pourquoi nous débattons aujourd'hui des modalités d'adaptation du parc nucléaire français et des coûts d'investissement que celles-ci représentent.

Nous recevons Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de l'enquête réalisée par les magistrats de la Cour.

Pour nous éclairer sur le sujet et répondre aux observations de la Cour et du rapporteur spécial, sont également présents M. Rémy Catteau, directeur des centrales nucléaires à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ainsi que Mme Catherine Halbwachs, directrice du projet Adapt à la direction production nucléaire et thermique à EDF.

Après avoir entendu Mme Podeur, notre collègue Christine Lavarde, en sa qualité de rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'elle tire de cette enquête. À l'issue des débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

**Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Vous nous avez saisis, par lettre en date du 18 janvier 2022, d'une demande d'enquête sur l'adaptation au changement climatique du parc des réacteurs nucléaires.

Ce rapport s'inscrit à la suite de plusieurs travaux de la Cour des comptes relatifs au nucléaire civil, le rapport public thématique *L'aval du cycle du combustible nucléaire*, le rapport 58-2° *L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires*, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, et le rapport public thématique sur la filière EPR (*European Pressurized Reactors*).

L'instruction s'est déroulée entre février et octobre 2022, au cours de laquelle nous avons visité la centrale de Nogent-sur-Seine et le centre de recherche du groupe EDF à Chatou. La liste des personnes rencontrées est indiquée à l'annexe n° 1 de notre rapport. La contradiction s'est déroulée entre novembre et décembre 2022. Le projet de communication a été délibéré le 18 janvier dernier, au sein de la deuxième chambre, puis validé le 31 janvier par le comité du rapport public et des programmes.

Cette enquête s'inscrit dans un contexte particulier, marqué, premièrement, par la prise de conscience accélérée du changement climatique, sans doute à la suite du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) publié au début de l'année 2022, mais surtout à la suite des épisodes caniculaires de l'été dernier.

Le deuxième élément de contexte est l'annonce du Président de la République en février 2022 d'un plan de relance du nucléaire.

Le troisième élément, c'est la baisse historique de la production du nucléaire en 2022, compte tenu des arrêts pour contrôle de la sûreté, en raison du défaut de corrosion sous contrainte – une nouvelle fissure a été récemment découverte dans les réacteurs de Penly, qui nécessite un examen par l'ASN et qui en reporte l'exploitation.

Il y a également des éléments liés à l'actualité législative. Votre assemblée a adopté en première lecture, le 24 janvier dernier, le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes. De plus, nous nous préparons, dans le cadre de la future stratégie française sur l'énergie et le climat (Sfec), à ce que vous examiniez un projet de loi relatif à la programmation sur l'énergie et le climat, qui sera suivi de la nouvelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC), du nouveau plan d'adaptation au changement climatique et de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Les conséquences du changement climatique vont affecter de façon croissante les réacteurs du parc national actuel et affecteront – je le dis de façon solennelle – encore plus les projets de construction de nouveaux réacteurs susceptibles d’entrer en service à partir de 2035.

Nous avons distingué trois cercles concentriques des effets du changement climatique sur les réacteurs.

Le premier cercle concerne la capacité des installations à fonctionner de façon sûre, puisque sont affectés la résistance des matériels, les équipements, mais également la compatibilité avec des conditions de travail acceptables pour le personnel sur site.

Le deuxième cercle est relatif à l’environnement extérieur proche, en lien avec l’exploitation et la sûreté – le débit et la température des cours d’eau ainsi que le niveau marin.

Le troisième cercle a pour objet des conséquences plus périphériques, telles que le risque accru d’incendies de forêt ou de végétation, ou encore le risque de submersion d’axes routiers à proximité des centrales. Nous ne traitons pas des risques affectant la périphérie des centrales dans cette enquête, mais nous les aborderons dans de futurs rapports.

Nous insistons sur la nécessité d’avoir une approche intégrée et territorialisée pour faire face à l’ensemble des conséquences du changement climatique.

Le rapport concerne exclusivement le parc de production nucléaire actuel, à l’exclusion des réacteurs de recherche du Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), des installations militaires et des installations nucléaires relatives à la fabrication du combustible, à son retraitement ou au stockage des matières et des déchets radioactifs.

Le parc nucléaire actuel est composé de dix-huit centrales qui regroupent cinquante-six réacteurs à eau pressurisée en exploitation, d’une puissance comprise entre 900 mégawatts et 1 400 mégawatts, selon les paliers, pour une puissance totale installée de 61,4 gigawatts. Concrètement, treize centrales sont situées en bord de rivière, quatre en bord de mer et une en bord d’estuaire.

Le parc est très dépendant de la ressource en eau, parce que c’est le seul moyen de refroidir les réacteurs. Il existe d’ailleurs deux types de systèmes de refroidissement, en circuit ouvert et en circuit fermé.

En circuit ouvert, l’eau prélevée est utilisée pour refroidir le réacteur puis rejetée dans son milieu naturel. Les prélèvements sont importants, mais la consommation nette en eau est très faible. En revanche, les rejets augmentent la température des cours d’eau.

En circuit fermé – cela concerne exclusivement les trente réacteurs situés en bord de fleuve –, la quantité d’eau prélevée circule dans l’aéroréfrigérant. La quantité d’eau prélevée est donc beaucoup plus faible, mais il y a une évaporation, que nous avons évaluée, en 2001, à 24 %.

Le Président de la République a annoncé la construction d’une première tranche, ferme, de six EPR2 d’une capacité de 1 650 mégawatts, puis d’une seconde tranche,

optionnelle, de huit EPR2, en sus de l'EPR de Flamanville, dont nous attendons toujours la mise en service.

Le présent rapport est structuré en deux chapitres. Le premier présente les enjeux climatiques auxquels doit faire face le parc nucléaire actuel et l'organisation mise en place par EDF. Le second examine concrètement comment les dispositifs de sûreté nucléaire prennent en compte le changement climatique, analyse les contraintes que fait peser la disponibilité de la ressource en eau sur l'exploitation du parc, et identifie les risques qui affectent les projets de construction des futurs réacteurs.

Comment appréhender le changement climatique ? La perspective de prolongation de la durée de vie des réacteurs actuels jusqu'à soixante ans fera fonctionner le parc jusqu'à 2045, ce qui l'expose non seulement aux aléas climatiques d'aujourd'hui, mais également à leur accentuation au cours des vingt à trente prochaines années.

Par comparaison, les futurs réacteurs, dont la durée d'exploitation pourrait aller jusqu'en 2100, voire au-delà, seront confrontés à des conséquences plus lourdes du changement climatique.

Compte tenu de ces éléments, le premier constat que nous faisons est qu'EDF – le seul exploitant – s'appuie fortement sur les rapports du GIEC, à l'instar de l'ensemble des acteurs du nucléaire en France, ainsi que sur les modèles de Météo-France et les travaux de l'Institut Pierre-Simon Laplace, que nous avons mentionnés dans la première partie du rapport. EDF exclut le scénario le plus optimiste du GIEC, analyse les scénarios les plus pessimistes, ce qui est cohérent pour des installations à très longue durée de vie, et mentionne le scénario médian, qui est considéré comme le plus probable.

Ces études et ces projections climatiques, faites sur la longue durée, sont peu adaptées aux échéances plus proches – entre dix et quinze ans –, lesquelles sont pourtant utilisées par l'exploitant pour décider et calibrer de nouveaux investissements, lors de chacune des visites décennales des réacteurs. La Cour des comptes pointe que c'est l'une des difficultés rencontrées par EDF pour adapter le parc actuel dans une logique économique optimale.

Deuxième constat, la disponibilité de la ressource en eau représente le principal enjeu pour le parc nucléaire. Le volume d'eau douce prélevé pour satisfaire les différents usages de la population s'élève chaque année à 33,5 milliards de mètres cubes ; un peu plus de la moitié de ce volume prélevé est destiné au refroidissement des centrales électronucléaires. Ce n'est pas de la consommation nette, puisqu'elles restituent 98 % de ces prélèvements aux milieux naturels, à proximité du point de prélèvement, mais à une température plus élevée. Dès lors, les enjeux liés à la ressource en eau prennent des formes différentes, selon qu'il s'agisse des cours d'eau ou des littoraux.

Pour les centrales en bord des cours d'eau, la moindre disponibilité de la ressource en eau va accentuer les conflits d'usage – agricole, touristique, industriel ou lié à la navigation. Le réchauffement des fleuves, en amont et en aval des centrales, va représenter une contrainte d'exploitation supplémentaire. Les niveaux d'étiage vont réduire la capacité de dilution des rejets en aval des centrales. Ce sont des contraintes lourdes.

Pour les centrales en bord de mer, l'enjeu est de faire face à la montée du niveau de la mer et au risque de submersion qui en découle. Il s'agit d'un phénomène plus lent, qui

concernera surtout les futures centrales situées en littoral, dans la seconde moitié du XXI<sup>e</sup> siècle.

Troisième constat, les politiques et les organisations mises en place par l'État et par EDF abordent bien la question de l'adaptation du parc nucléaire au changement climatique, ce qui n'est pas le cas dans l'ensemble des secteurs publics. De la prise de conscience à la traduction opérationnelle, il faut du temps, et nous en sommes encore aux balbutiements.

En ce qui concerne l'État, le premier plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015 comporte 200 recommandations – plusieurs portaient sur l'énergie et l'industrie et incluaient les centrales nucléaires. Pourtant, les travaux de Jean Jouzel avaient permis de mettre à disposition des données climatiques détaillées, propres à la France, et déclinées à l'échelle régionale.

En ce qui concerne EDF, la direction de la recherche et du développement s'est engagée dès 1990 dans plusieurs travaux relatifs au changement climatique. Mais ce n'est que plus récemment, en 2014, qu'EDF a créé un service climatique, en appui des principales directions concernées du groupe. Depuis l'an dernier, EDF met en œuvre un plan d'adaptation au changement climatique, modifiable tous les cinq ans. Concrètement, la direction de la production nucléaire et thermique a élaboré le projet Adapt, qui doit être décliné dans chaque centrale nucléaire et la direction ingénierie et projets du nouveau nucléaire intègre également dans la conception, une analyse de l'impact potentiel du changement climatique. Il y a donc des progrès, une prise de conscience, des moyens et des méthodes mis en œuvre. Il manque une approche de l'adaptation plus intégrée, plus adaptée, plus territorialisée qui soit partagée par l'ensemble des acteurs – l'État, l'ASN, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'exploitant EDF – nous y reviendrons ultérieurement.

Quatrième constat, les effets du changement climatique sont pris en compte au titre de la sûreté. C'est un point important. En fait, la conception initiale des centrales aujourd'hui en fonctionnement est antérieure à l'émergence de la notion de changement climatique, mais les aléas climatiques étaient alors appréhendés à travers la notion d'agressions externes naturelles, comme les températures de l'air et de l'eau, les inondations et les étiages. D'ailleurs les importantes marges retenues à la conception de ces centrales pour la résistance à ces phénomènes ont de fait permis d'intégrer les évolutions climatiques. Progressivement, néanmoins nous avons pris en compte l'évolution climatique comme un élément clé de la sûreté. Elle est désormais intégrée dans les référentiels imposés par l'ASN, qu'il s'agisse des intégrations dans le cadre du grand froid au cours des années 1980, des inondations après l'accident du Blayais en 1999 ou encore du référentiel grand chaud après la canicule de 2003.

L'accident de Fukushima en 2011 et les évaluations de sûreté complémentaires ont conduit à renforcer davantage ces référentiels et à les mettre à jour à chaque visite décennale. Ainsi intégrés dans les démonstrations de sûreté et régulièrement évalués, on peut considérer que les risques que comporte le changement climatique ne doivent pas affecter le niveau de sûreté du parc nucléaire.

D'ailleurs, cinquième constat, le coût estimé de cette adaptation au changement climatique demeure extrêmement modeste en termes d'investissements. Du reste, EDF ne l'a pas évalué complètement et précisément parce que, à leur décharge, un même investissement

peut concomitamment relever de la sûreté et de l'adaptation au changement climatique, je viens d'en faire la démonstration en vous exposant la prise en compte de la sûreté.

Pour autant, l'entreprise a tout de même réussi, après moult recherches à nous indiquer que les investissements relatifs au climat et à la météo, comme la rénovation d'aéroréfrigérant ou la construction et le rehaussement de digues représentent un montant d'investissements déjà réalisés de 960 millions d'euros, sur la période 2006-2021, donc à peine un milliard en quinze ans.

Les dépenses programmées en lien avec l'adaptation au changement climatique sur la période 2022-2038 s'élèveraient à environ 612 millions d'euros en fonctionnement – c'est l'épaisseur du trait. Lorsque l'on ajoute les budgets de fonctionnement du service climatique, le programme Adapt, les actions de recherche et développement dédiées à l'adaptation, on arrive à moins de 5 millions d'euros par an. Ce ne sont donc pas de lourds enjeux financiers.

Pour autant – nous y insistons –, il nous semble nécessaire qu'EDF puisse justifier dans l'avenir des coûts d'adaptation au changement climatique et de sa performance sur ce point, à la fois au titre de sa responsabilité sociale et environnementale (RSE) et de ses obligations de communication financière et extrafinancière, c'est le sens de notre recommandation n° 1.

Sixième constat, il faut convenir que le changement climatique et notamment les épisodes plus fréquents de sécheresse et de canicule peuvent altérer la disponibilité du parc nucléaire. Ces effets sont aujourd'hui limités, mais augmentent. Ils résultent de deux contraintes de production : d'une part, l'application des normes environnementales pour protéger les milieux aquatiques, d'autre part, l'application des accords transfrontaliers qui limitent dans certains cas la capacité de prélèvement.

Les pertes de production qui résultent des normes environnementales demeurent à ce jour limitées, elles sont en moyenne annuelle de l'ordre de 1 % avec un pic à 1,4 % au cours de l'année 2003. Les sites concernés par ces pertes de production sont, dans le jargon d'EDF, des sites thermosensibles, c'est-à-dire des sites sensibles aux limites de température en bord de rivière ou d'estuaire. Il s'agit de Saint-Alban, de Tricastin, du Bugey, de Blayais et de Golfech. Les pertes de production liées aux contraintes de prélèvements, notamment par les accords transfrontaliers, sont concentrées sur la centrale de Chooz, très sensible au débit de la Meuse et soumise à l'application du fameux accord transfrontalier avec la Belgique.

Dès lors, les pertes d'opportunités économiques, qui résultent de ces pertes de production sont également limitées. Ces indisponibilités sont concentrées certes sur des périodes brèves et estivales, mais de plus en plus longues, et elles peuvent s'avérer critiques, en accroissant les risques de tension sur le réseau, alors exposé à une demande accrue d'électricité, surtout dans un contexte d'électrification majeure des usages. En outre, au cours de ces dernières années, une augmentation significative des arrêts pour cause climatique a été constatée sur certains sites avec des pertes s'élevant à plusieurs térawattheures par an. Les études prospectives mettent en évidence une multiplication par un facteur de trois à quatre des indisponibilités liées au réchauffement climatique à échéance de 2050.

Ainsi, pour gérer au mieux ces risques d'une production moindre, il faut d'abord mieux connaître l'évolution du débit des fleuves à échéance de quelques années, ce que les projections climatiques actuelles ne permettent pas de bien appréhender. De plus, il faut que,

en période de faible débit, l'exploitant puisse disposer d'une plus forte capacité d'entreposage des effluents liquides, dans l'attente de pouvoir les rejeter sans risque pour l'environnement. Ces constats conduisent à la recommandation n° 2 du rapport.

Il s'agit ensuite – c'est la recommandation n° 3 – de consolider et de mettre à jour les fondements scientifiques qui justifient les limites réglementaires des rejets thermiques, dont la fixation sera d'autant plus sensible que les épisodes chauds se multiplieront – voilà longtemps que ces limites réglementaires n'ont pas été actualisées, cela doit être fait de manière concertée.

Enfin, il s'agit, pour EDF, de renforcer son effort de recherche sur les systèmes de refroidissement, afin de limiter la consommation en eau et l'emploi de réactifs chimiques qui sont ensuite rejetés dans le milieu naturel. Cette invitation à la sobriété en tous genres est l'objet de la recommandation n° 4.

En matière de recherche, on observe qu'il y a beaucoup d'innovations émergentes, mais aucune innovation technique notable n'a été mise en œuvre sur le parc existant pour limiter la consommation en eau. Ainsi, EDF nous a simplement indiqué avoir réalisé en 2022 une analyse préliminaire d'un procédé de récupération d'eau des panaches d'aéroréfrigérant et nous a assuré qu'un démonstrateur de ce procédé interviendrait à partir de 2023 sur le site du Bugey.

Septième constat, les futurs réacteurs seront soumis à des exigences beaucoup plus fortes au regard du changement climatique et il faut considérer que cette dernière partie est une forme d'alerte adressée à l'ensemble des acteurs du nucléaire.

Il existe à travers le monde des réacteurs qui fonctionnent sous des climats très chauds, comparables sans doute aux épisodes que notre pays pourrait connaître dans la seconde moitié du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces centrales fonctionnent avec des dispositifs adaptés, comme celle de Palo Verde, et il nous semble que ces expériences pourraient être utilement examinées attentivement.

Par ailleurs, on parle d'installer des SMR – *Small Modular Reactors* –, c'est-à-dire des petits réacteurs modulaires, en complément du programme d'EPR2. Il conviendrait sans attendre de prendre en compte justement les contraintes du changement climatique, dès la conception de ce type d'équipements, sachant que la mise au point d'un premier démonstrateur serait envisageable d'après les indications dont nous disposons à horizon de dix ans.

Nous soulignons dans le rapport que la conception des EPR2 intègre bien des marges de sécurité face au changement climatique et que cette conception s'appuie sur une analyse précise des référentiels de sûreté en vigueur, qui seraient donc incrémentés tant de la part d'EDF que de l'ASN. C'est positif. Pour autant, la Cour a constaté, premièrement, que les EPR2 ne comportent pas d'évolution technologique marquée, en particulier sur les systèmes de refroidissement sobre en eau, deuxièmement que l'hypothèse certes estimée peu probable par le GIEC d'une fonte des calottes glaciaires ne soit pas prise en compte, alors que cela provoquerait une hausse plus élevée du niveau de la mer. Cette hypothèse extrême pourrait peser sur le choix des sites littoraux et sur la façon surtout d'engager de futurs chantiers. Troisièmement, il manque sur ces questions d'adaptation une approche qui soit réellement intégrée et commune à l'ensemble des acteurs directement concernés, d'où la recommandation n° 5, par laquelle nous appelons de nos vœux cette approche intégrée et



commune, qui soit surtout territorialisée et concrète. Chaque site a, sur ce point, ses particularités et on ne peut pas rester à un niveau exclusivement conceptuel et à une échelle nationale.

Enfin le rapport constate que pour les huit EPR2 en option, EDF n'envisage pas de site nouveau, mais n'exclut non plus à ce stade aucun des sites en exploitation. S'il est normal que le choix des sites découle d'une analyse multicritères et notamment de la prise en compte de préoccupations d'aménagement du territoire, il nous semble que les incidences du changement climatique pour des réacteurs qui fonctionneront pour l'essentiel lors de la seconde moitié du XXI<sup>e</sup> siècle justifient de produire rapidement des études de préfaisabilité qui prennent en compte le changement climatique. C'est l'objet de la sixième et dernière recommandation adressée à la fois à EDF et au ministère chargé de la transition écologique.

L'adaptation au changement climatique des réacteurs nucléaires est non pas un enjeu financier, mais un défi d'anticipation, surtout à l'heure où notre pays s'engage dans le projet ambitieux du nouveau nucléaire, qui nécessite une coordination renforcée des principaux acteurs, à l'échelon national, dans chaque site de production, et dans les chantiers à venir pour définir des réponses communes.

Nous espérons que ce travail pourra utilement éclairer vos propres réflexions. Ce travail a conduit la Cour à un exercice inhabituel. Nous ne nous sommes pas limités à une approche financière, mais nous avons tenté une synthèse scientifique et nous avons essayé d'appréhender au mieux, avec le concours des principaux acteurs, les enjeux techniques qui définissent cette appréhension du changement climatique.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Ce rapport sort des sentiers habituellement battus par la Cour, puisqu'il a pour objet des enjeux moins financiers que technologiques et prospectifs.

La question des événements exceptionnels a été prise en compte dès l'origine de la construction des centrales nucléaires – je pense aux normes de résistance au vent et au seuil de construction des réacteurs au-dessus du niveau de la mer. Nos centrales sont déjà prêtes à résister à des événements extrêmes, dont la probabilité de survenance est très faible – elles sont capables de résister à un tsunami du même type que celui qui s'est produit à Fukushima, alors que la probabilité d'un tel tsunami est très faible en France. Aussi, nous pouvons considérer que nous sommes prêts sur les aspects liés à la sûreté.

En revanche, nous serions moins prêts pour les événements qui s'inscrivent dans le temps long. Les centrales sont en effet concernées par l'élévation des températures, ce qui soulève le problème de la disponibilité de la ressource en eau nécessaire pour faire fonctionner le cycle du combustible nucléaire.

Ainsi, EDF pourrait être amenée à arbitrer entre produire de l'hydroélectricité ou garder l'eau pour assurer la production nucléaire, sachant que dans les deux cas la production est décarbonée – l'une répond à la taxonomie européenne, l'autre reste à ce stade dans les marges de cette taxonomie –, même si le coût de l'électricité ne sera pas le même. Ce choix relève non pas seulement de l'exploitant, mais également d'une décision politique.

La gestion de la ressource en eau soulève également le problème de la réutilisation des eaux usées. À ce titre, l'exemple de la centrale de Palo Verde, dont le fonctionnement est bien décrit dans le rapport de la Cour, ouvre des perspectives sur une utilisation possible des

eaux usées, puisque cette centrale, située dans le désert, se refroidit en réutilisant les eaux usées.

Il faut également se demander comment diminuer, à l'avenir, l'empreinte environnementale du nucléaire, au-delà de la question du retraitement des déchets qui n'entraîne pas dans le périmètre du rapport, ce qui nécessite d'augmenter les moyens publics dédiés à la recherche. Par exemple dans le but de diminuer l'utilisation de biocides dans les tours aéroréfrigérantes ou d'optimiser le rendement de ces tours, notamment en utilisant une partie de la chaleur qui s'échappe de celles-ci sous forme d'évaporation.

Par ailleurs, la question des capacités de recherche de l'IRSN n'avait pas été abordée dans l'amendement du Gouvernement portant sur la fusion entre l'IRSN et l'ASN déposé dans le cadre du projet de loi d'accélération du nucléaire ; or ce sujet est au cœur de notre discussion du jour.

Pour finir, je souscris pleinement au constat de la Cour selon lequel ce sujet doit être envisagé de manière systémique. Au-delà de la prise en compte de l'environnement proche des centrales, de la préemption des terrains voisins de la centrale et de la construction de digues, c'est l'ensemble de la chaîne du nucléaire qui doit être appréhendée. En effet, il faut pouvoir construire les installations et extraire du combustible, ce qui a des conséquences sur l'environnement, et doit répondre aux exigences des directives européennes, notamment sur le devoir de vigilance.

Notre travail sur ce pan de l'économie pourra s'appliquer à d'autres conflits d'usage entre des ressources environnementales finies et les besoins des consommateurs et des industriels.

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

**M. Rémy Catteau, directeur des centrales nucléaires à l'Autorité de sûreté nucléaire.** – Je vous prie de bien vouloir excuser MM. Bernard Doroszczuk, président, et Olivier Gupta, directeur général de l'ASN, qui sont à Vienne pour assister à la réunion d'examen des parties contractantes à la Convention sur la sûreté nucléaire, dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Je suis accompagné par Cyril Bernardet, qui dirige, au sein de l'ASN, l'équipe des spécialistes de l'impact du fonctionnement des centrales nucléaires sur l'environnement.

L'ASN partage les conclusions de la Cour des comptes. Premièrement, le changement climatique a des conséquences sur la sûreté des centrales et sur l'impact de leur fonctionnement sur l'environnement.

Par sûreté, on entend le risque d'accident nucléaire. Les agressions climatiques – canicules, tornades, submersions, périodes d'étiage sévère – sont susceptibles de créer un accident, mais les centrales sont dimensionnées pour cela. Ces agressions sont réévaluées pour chaque site selon le réexamen périodique décennal : rehaussement de digues, renforcement de la climatisation, protection contre les tornades. Ce processus itératif est adapté à un risque en évolution, mais le réchauffement climatique complique les projections. Certains risques sont plus simples, comme les séismes. Lorsqu'il y a trop d'incertitudes, on retient des valeurs pénalisantes.

Les agressions climatiques sont un des sujets du quatrième réexamen périodique décennal, souvent soulevé par les associations. L'ASN, dans ce cadre, consulte le public au début et à la fin de chaque réexamen, site par site. Elle participe aux concertations, notamment celles du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). L'ASN tient compte des enquêtes publiques. C'est donc un enjeu fort de transparence, de pédagogie et d'écoute pour nous.

Hors échéances décennales, l'ASN demande la prise en compte de tout évènement exceptionnel, comme l'inondation du Blayais en 1999 et les canicules de 2003 et de 2006.

Le changement climatique influence aussi les effets de la centrale sur l'environnement, surtout celles refroidies par cours d'eau et non par la mer. Certaines centrales restituent toute l'eau à une température de deux ou trois degrés plus élevée, d'où un effet sur la faune et la flore aquatiques. D'autres n'en restituent qu'une partie, refroidie en tour aéroréfrigérante, pour un réchauffement de quelques dixièmes de degré, et donc un impact plus faible. L'ASN fixe des valeurs maximales d'échauffement du milieu naturel pour chaque centrale. Le réchauffement climatique rend plus critique l'impact des centrales sur le volume et la température de l'eau. EDF réduit ou arrête donc les réacteurs en cas de besoin, même si l'ASN peut augmenter temporairement les températures autorisées, en cas de besoin, à la suite d'un retour d'expérience issu des canicules de 2003 et de 2006.

La Cour recommande de consolider les fondements scientifiques de ces limites. Or, elles résultent déjà de travaux scientifiques, avec une étude d'impact d'EDF pour chaque site. Mettre à jour ces limites – à la hausse, si je comprends le rapport – suppose une nouvelle étude d'impact le justifiant. En outre, les difficultés d'étiage limitent les possibilités de rejet des effluents liquides nécessaires à l'exploitation. L'ASN fixe en effet un débit minimal du cours d'eau où ils sont rejetés pour permettre leur dispersion, en deçà duquel les effluents doivent être entreposés. Nous souscrivons à la recommandation n° 2 de la Cour sur l'adaptation de ces capacités d'entreposage : l'été dernier a montré la sous-estimation des capacités d'EDF.

Enfin, la température élevée a un effet sur la colonisation des tours par des microorganismes pathogènes : légionelles, amibes. Des biocides pourraient être plus souvent requis, avec un plafond de rejet décidé par l'ASN. Nous partageons toutefois la recommandation n° 5 sur le renforcement de la recherche et développement pour des traitements biocides plus sobres en réactifs chimiques rejetés.

Deuxièmement, l'ASN partage le besoin d'une approche systémique de l'adaptation des centrales au changement climatique. L'approche critère par critère n'est pas transparente pour le public, et l'adaptation au changement climatique ne peut être pensée sans approche territoriale intégratrice et multisectorielle, ce qui dépasse les prérogatives restreintes de l'ASN. C'est particulièrement nécessaire pour les cinq centrales du bassin de la Loire et les quatre du bassin du Rhône. Il en va de même pour le choix du site d'un nouveau réacteur, qui dépend aussi d'autres paramètres comme la sismicité. Quoi qu'il en soit, tout nouveau site passe par l'ASN, avec une procédure de demande d'autorisation.

Troisièmement, à la suite du rapport de Réseau de transport d'électricité (RTE), le Gouvernement semble privilégier des scénarios de poursuite de l'exploitation des réacteurs actuels au-delà de 60 ans. Selon l'ASN, il faut sans tarder engager une réflexion avec EDF et l'IRSN sur la durée maximale de fonctionnement dans des conditions acceptables, au-delà du

cadre formel des réexamens décennaux. En effet, ces derniers ne sont pas adaptés aux besoins d'anticipation, notamment pour les composants irremplaçables ou difficilement remplaçables.

L'ASN a demandé à EDF d'inclure, en vue de la prochaine politique pluriannuelle de l'énergie, d'ici à la fin 2026, la liste des réacteurs pouvant fonctionner après 2050, en prenant en compte les nouveaux réacteurs à construire en bord de fleuve.

Il ne faut pas écarter l'accélération des phénomènes climatiques pour un parc en extension pour les prochaines années, s'il en est décidé ainsi. L'ASN doit donc instruire ces sujets pour anticiper et que le Gouvernement et le Parlement les prennent en compte. Nous prévoyons une démarche renforcée d'association du public, comme nous l'avons fait pour le passage à 40 ans des réacteurs.

**Mme Catherine Halbwachs, directrice du projet Adapt à la direction Production nucléaire et thermique d'EDF.** – M. Cédric Lewandowski, directeur exécutif du groupe, est mobilisé par diverses problématiques, comme vous le savez. Je vous prie de bien vouloir l'excuser.

La Cour nous a demandé un travail important. EDF en partage la majorité des recommandations et conclusions. Cet excellent travail alimente nos réflexions.

Le dérèglement climatique et l'adaptation concernent tout le monde, pas le seul parc nucléaire. L'approche systémique mise en exergue de la Cour est majeure, parce qu'elle comprend la totalité des infrastructures nécessaires au nucléaire : entre autres, réseaux de transports d'électricité, de télécommunications, d'eau potable. Un tel travail devrait être conduit sur toutes les infrastructures publiques.

Nous travaillons sur la préservation de l'habitabilité des territoires. Toutes les centrales de la direction du parc nucléaire et thermique (DPNT), nucléaires comme émettrices de gaz à effet de serre, sont concernées. Ainsi, la disponibilité de l'eau touche une centrale nucléaire comme une centrale à gaz, charbon ou fioul. Toute production pilotable a besoin d'une source froide, essentiellement pour le refroidissement de la partie électrique. Le développement des énergies renouvelables impose cette réflexion autour de ces énergies pilotables, enjeu national.

Les incertitudes sont fortes. EDF travaille sur un scénario médian, dont nous rêvons tous eu égard aux recommandations d'atténuation et d'adaptation du GIEC. Si l'on veut éviter un monde à quatre degrés de plus, quasi invivable – la France serait à six degrés supplémentaires –, nous devons réduire nos gaz à effet de serre. Le nucléaire est une réponse parmi d'autres. Nous retrouvons cette incertitude dans nos travaux avec l'ASN, mais il n'y a pas de retour possible à la normale. Nous sommes, non dans une crise, mais dans une dérive climatique. À EDF, les prémices du service climatique remontent aux années 1990.

Comme le dit Jean Pisani-Ferry, la stabilité du climat, qui est à la base de notre économie, n'existe plus, il faut consentir à des dépenses d'investissement. Nous jouons la transparence, mais, malheureusement, des dépenses importantes doivent arriver, surtout si l'on attend du nucléaire qu'il assure la sécurité du réseau. Une centrale qui, comme aux États-Unis, replie ses tranches parce qu'elle ne peut plus produire, ne remplit pas ses obligations vis-à-vis du réseau. Nous n'avons pas cette approche en France. Nous avons beaucoup de relations avec les centrales de Palo Verde et de Barakah, mais elles diffèrent d'une centrale classique qui met sa production sur les marchés.

Madame la sénatrice, il y a bien une réalité politique à intégrer pour le rôle du nucléaire.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie la Cour pour la qualité de son rapport, et partage l’avis du rapporteur spécial. Au-delà des seuls éléments comptables, il enrichit le débat. Je remercie aussi l’ASN et EDF, ainsi que Christine Lavarde, qui est à l’initiative de ces travaux. Au lendemain d’un nouveau rapport du GIEC, cela met l’accent sur le choix hasardeux, mais qui a été dans l’air du temps, celui de la condamnation du nucléaire. J’espère que nous revenons vers plus d’objectivité. Ce rapport y concourt.

La Cour a établi ce rapport avant l’introduction par le Gouvernement, dans la navette parlementaire du texte relatif à la construction de nouvelles centrales nucléaires, d’un projet de fusion entre l’ASN et l’IRSN. Quelles en seraient les conséquences sur l’adaptation du parc nucléaire au changement climatique ?

Ensuite, il est difficile d’isoler les dépenses d’adaptation au changement climatique du parc. Quels obstacles faut-il lever pour progresser sur ce sujet ?

Madame la présidente, votre rapport souligne le besoin d’une démarche commune aux acteurs concernés pour adapter le parc au changement climatique. Comment mieux coordonner l’action ? Faut-il une structure spécifique, existante ou nouvelle, même si je me méfie des strates supplémentaires ?

Enfin, en 2019, l’IRSN abordait les risques d’étiage. Les récentes sécheresses y font écho. Avez-vous identifié des éléments nouveaux ? Reste-t-il des recherches à mener ?

**M. Michel Canévet.** – Le nucléaire est certes moins vertueux que les énergies renouvelables, mais il reste indispensable à la stratégie de production énergétique de notre pays. À l’instar des déchets, y a-t-il une valorisation du rejet de chaleur en milieu naturel ?

Monsieur Catteau, l’ASN a-t-elle les compétences pour analyser la situation ? Je pose cette question dans la perspective d’un regroupement avec l’IRSN.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je remercie la Cour pour son important rapport, ainsi que les intervenants.

Vous avez parlé des arbitrages d’EDF sur la production hydraulique ou nucléaire, mais la Cour a aussi mentionné d’autres enjeux, dont la préservation de sites environnementaux, de la production agricole et du tourisme. Irait-on jusqu’à menacer ces enjeux ?

**M. Daniel Breuiller.** – Une fois n’est pas coutume, je ne partage pas le point de vue du rapporteur général : le nucléaire est décarboné, mais il a d’autres inconvénients.

Je remercie la Cour d’avoir dépassé les enjeux comptables. Le futur est difficile à prévoir : quels scénarios sont en préparation, en plus de la prolongation – en dépit des avis de leurs constructeurs – des centrales à, par exemple, 64 ans ? En particulier, quelles sont les hypothèses en termes d’étiage ? J’avais déposé un amendement, considéré comme satisfait, à ce sujet. Maintenant que le ministre Béchu parle d’une France à quatre degrés de hausse, quelles sont vos hypothèses ?

Ensuite, le risque de submersion – un amendement d’une collègue députée n’a pas été retenu – serait maîtrisé, mais c’était aussi le cas à Fukushima. En 1999, nous sommes passés très près d’une catastrophe en France. Quand on observe les trajectoires du GIEC, quels niveaux garantissent la sécurité ? En matière de sûreté, le risque de submersion me paraît plus grave que celui qui est lié à l’étéage.

Enfin, selon moi, il faut garder la double expertise de l’IRSN et de l’ASN. Monsieur Catteau, combien de fois cet été avons-nous dérogé aux règles de préservation de l’environnement ? Dans les étés qui viennent, privilégiera-t-on la production d’électricité ou la biodiversité ?

**M. Christian Bilhac.** – Je vous remercie pour ces informations.

Tout d’abord, on ne peut se passer du nucléaire, pour des raisons d’indépendance et de décarbonation, alors que la consommation électrique augmentera inéluctablement. La table ronde que nous avons récemment consacrée aux cryptoactifs en atteste.

Toutefois, le tout nucléaire serait une erreur. Le mix est la solution : ne mettons pas tous les œufs dans le même panier. Madame la présidente, vous parliez de complémentarité entre hydraulique et nucléaire. Est-ce bien judicieux ? C’est l’été qu’on souffre des problèmes d’étéage, qui concernent les centrales et les barrages. Mais la nature fait bien les choses : l’été, on consomme moins d’électricité, et on a du soleil. Une complémentarité entre les énergies solaire et nucléaire est-elle possible ? Le photovoltaïque peut-il compenser les pertes de production ? Il est dangereux de déroger sans cesse à la température des cours d’eau. Le solaire n’est-il pas la réponse ?

**Mme Catherine Halbwachs.** – Sur la valorisation de l’ensemble de l’énergie produite, il n’y a pas d’incitation spécifique, même si des exemples existent, comme la production de bars et de soles à Gravelines. Nous y travaillons, mais il faut des productions capables de supporter des arrêts de tranches.

Sur les arbitrages de la ressource en eau, notre démarche environnementale est forte. Nous ne vous avons pas présenté les 7 millions d’euros consacrés chaque année à la recherche et au développement autour de la biodiversité. Autour de nos centrales, le programme thermie-hydrobiologie, sur les populations de poissons, est la plus grande séquence de suivi biologique en France. Les travaux, publics, montrent que les centrales nucléaires n’ont pas d’impact majeur, et en tout cas, pour les populations de poissons, bien inférieur à celui du réchauffement climatique. Il faut un projet global pour préserver la production d’électricité et l’agriculture.

En effet, la production varie entre été et hiver, et le mètre cube d’eau n’a pas la même valeur selon les saisons. Gérer cela passe par la protection de l’environnement et du cycle de l’eau. Nous serons heureux de vous présenter notre travail autour des barrages et des centrales pour protéger les zones humides.

Nous travaillons sur plusieurs scénarios. Il faut différencier les scénarios du GIEC des modèles climatiques. Ces derniers sont une quarantaine : nous en testons une vingtaine, les plus applicables aux climats français, à chaque nouveau scénario du GIEC, dont nous retenons les hypothèses les plus pénalisantes.

En revanche, si les trajectoires de températures sont assez bien cernées, chaque modèle est différent quant aux prévisions en matière de précipitations. Cela rend difficile la simulation des étiages pour demain.

C'est une vraie question : une série de verrous scientifiques doivent encore être levés. Globalement, depuis plusieurs années, et particulièrement cet hiver, on observe une tendance de l'anticyclone des Açores à remonter vers le Nord. Le sud de la Loire s'oriente vers un climat ressemblant à celui de l'Espagne, avec des précipitations plutôt hivernales, et très peu de précipitations estivales. Cette tendance météorologique correspond avec ce qu'on vit depuis 2015, mais elle ne peut pas être totalement certifiée par la science, et on ne peut pas affirmer qu'elle est due au dérèglement climatique.

Je laisse M. Catteau se positionner sur la dualité entre l'ASN et l'IRSN, et indiquer combien de fois nous avons dérogé aux règles environnementales cet été.

En pensant ensemble l'hydraulique et les centrales nucléaires dès l'origine, nos grands anciens ont fait le choix qui nous a permis de bénéficier du système électrique le plus résilient, et pendant longtemps de l'électricité la moins chère d'Europe. Le modèle électrique français a consisté à imaginer ensemble l'hydraulique et le nucléaire. On peut évidemment faire évoluer le mix énergétique, mais les équipes de Marcel Boiteux et des grands ministres ayant mis en place notre parc nucléaire ont raisonné en ces termes. Dans la plupart des pays qui connaissent un très fort développement du nucléaire dans leur mix énergétique, cette démarche est aujourd'hui reprise. Il y a donc une cohérence, qui n'exclut pas un travail sur le photovoltaïque – même si, sans chercher à taquiner le solaire, on ne peut pas produire la nuit. Une démarche autour du solaire doit absolument être développée : le maintien du nucléaire n'exclut évidemment pas le développement des énergies renouvelables.

**M. Rémy Catteau.** – Concernant les compétences, l'ASN souffre de la sectorisation. Nous avons évidemment des spécialistes des agressions climatiques, tout comme des spécialistes de la protection de l'environnement, mais une vision intégratrice nous manque peut-être. Je ne saurais vous dire s'il s'agit d'un problème de compétences ou d'organisation, mais le sujet, bien identifié, a été largement mis en lumière par le rapport de la Cour des comptes.

Lors de la démonstration de sûreté des réacteurs, nous prenons en compte diverses hypothèses pour définir les niveaux d'étiage. Le retour d'expérience établit que les étiages actuels n'ont pas un impact direct sur la sûreté des réacteurs. Nous sommes très loin des niveaux minimaux à prendre en compte, qui sont définis sur la base du retour d'expérience, auquel nous rajoutons des marges assez importantes. Les étiages ont un impact non sur le risque accidentel, mais plutôt sur l'environnement.

Concernant le risque de submersion, l'ASN a publié un guide concernant les risques d'inondation des sites nucléaires, en prenant en compte la probabilité de chaque type d'inondation. Les périodes de retour d'expérience s'étendent sur 1 000 ans, et nous y rajoutons des marges, pour prendre en compte les marées les plus importantes ou les grands vents. En empilant des marges sur des marges, cela peut conduire au renforcement de digues : des travaux sont en cours, notamment à Gravelines et au Blayais.

Par ailleurs, il est toujours possible qu'un événement exceptionnel dépasse les valeurs retenues. Dans ce cas, les moyens ajoutés sur l'ensemble des sites nucléaires à la suite de l'accident de Fukushima apportent une réponse. C'est l'idée de ce que nous avons appelé

le « noyau dur », c'est-à-dire de dispositifs permettant d'aller au-delà des niveaux de dimensionnement de la centrale, pour apporter de la résilience et fournir de l'eau et de l'électricité, éléments essentiels pour gérer une crise nucléaire. Ces niveaux sont réévalués tous les dix ans, pour que nous les adaptions à l'évolution des connaissances.

Permettez-moi de ne pas répondre précisément sur la réforme du contrôle. Évidemment, une telle réforme doit prendre en compte l'ensemble des missions de l'instance de contrôle, qui doivent être assurées dans la durée. Il n'y a pas d'ambiguïté, ni dans la situation actuelle ni dans le projet mis sur la table par le Gouvernement.

**Mme Annie Podeur.** – Je répondrai brièvement, en trois points, sur la méthode, sur les arbitrages, et sur les dérogations. Je commencerai par ce dernier point.

Il y a eu cinq dérogations, pour autant de centrales, entre la mi-juillet et le 11 septembre ; elles ont concerné les centrales thermosensibles du Bugey, du Blayais, de Saint-Alban, de Golfech et du Tricastin, que j'ai citées dans mon diaporama. Je rassure tout le monde : l'utilisation effective a duré très peu longtemps. Il n'y a pas lieu d'affoler sur les dérogations consenties à l'application des normes environnementales.

Sur la méthode, et pour répondre aux interrogations du rapporteur général, comment identifier les investissements relevant du changement climatique ? La comptabilité repose sur un ensemble de conventions ; la comptabilité analytique permet d'identifier certaines dépenses. Aujourd'hui, compte tenu des préoccupations environnementales, toute grande entreprise, publique ou privée, se doit d'identifier les investissements, dans l'exercice de sa responsabilité environnementale et sociale. J'ai été rassurée, car la représentante d'EDF indiquait que les investissements sont à venir. Pour l'instant, ils ont été un peu infimes, mais il faut du volontarisme, compte tenu de l'ambition portée par l'exploitant sur le parc tant existant qu'à venir.

Sur la question des structures, la Cour des comptes a produit en 2018 un rapport sur l'ASN, en 2021 un autre sur l'IRSN ; ces rapports, qui ne sont pas publics, ont été communiqués au Sénat. L'affaire nous semble relever non des structures, mais plutôt, dans une approche systémique, de la capacité des acteurs à se parler, à utiliser le même vocabulaire, à définir des méthodes communes, que cela soit pour les grands principes à l'échelle nationale, ou dans leur déclinaison à l'échelon local. M. Catteau a illustré, lors de son exposé, des raisons d'être confiants en nos capacités. C'est souvent la difficulté : on préconise toujours de nouvelles structures, mais cela tient souvent à l'art de se parler et d'échanger en toute franchise. Aujourd'hui, les rôles sont clairs : l'IRSN a un rôle d'expertise et rend des avis publics, de manière totalement transparente, tandis que l'ASN, sur la base de ces avis, prend des décisions. La Cour ne peut en dire davantage.

Sur les arbitrages entre l'hydraulique et le nucléaire sur un même cours d'eau, notre Premier président a annoncé un rapport public annuel sur l'adaptation au changement climatique à partir de 2024, et cette problématique y sera abordée. Sur les arbitrages avec les autres usages, nous venons également de publier une insertion dans le rapport public annuel sur la politique de l'eau, annonçant un rapport approfondi sur la gestion quantitative de l'eau, qui sortira les prochains mois, et qui abordera directement ces sujets.

**M. Bernard Delcros, vice-président.** – Je vous remercie.



*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information du rapporteur spécial Christine Lavarde.*

*La réunion est close à 16 heures.*

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

### **Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence conjointe de M. Claude Raynal, président de la commission des finances, et de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

### **Audition de Mme Sandrine Duchêne, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le Président de la commission des finances du Sénat**

**M. Claude Raynal, président de la commission des finances.** – Nous auditionnons Mme Sandrine Duchêne, que j'envisage de nommer au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) afin de succéder à M. Éric Heyer dont le mandat de cinq ans non renouvelable vient à expiration ce mois de mars.

M. Heyer avait été nommé par mon prédécesseur, Vincent Éblé. Dans le cadre de cette audition publique, je veux en préambule le remercier de la manière dont il a exercé son mandat dans un contexte particulièrement intense pour le HCFP, marqué par la succession des textes financiers et des avis remis pendant la crise sanitaire, économique et énergétique. Il est également intervenu à plusieurs reprises devant notre commission pour apporter un éclairage précieux à nos travaux.

Je me permets, Madame Sandrine Duchêne, de vous remercier également pour votre présence parmi nous. Aux termes des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, votre nomination ne peut en effet intervenir qu'après une audition publique et conjointe de nos commissions des finances et des affaires sociales. Cette audition ne donne pas lieu à un vote.

Comme vous le savez, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de se prononcer sur la cohérence de la trajectoire budgétaire gouvernementale avec les objectifs pluriannuels de finances publiques et les engagements européens de la France.

Composé de onze membres, dont deux sont nommés respectivement par le président du Sénat et le président de la commission des finances du Sénat, en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier président de cette dernière.

Je vous propose donc de commencer cette audition par un exposé liminaire – relativement concis puisque nous disposons au total d’une heure pour cette audition – exposé par lequel vous pourrez nous exposer votre parcours et votre conception du rôle du Haut Conseil des finances publiques. Mais auparavant je cède la parole à ma collègue présidente de la commission des affaires sociales.

**Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales.** – Merci pour votre présence. La commission des affaires sociales est toujours très attentive aux avis rendus par le Haut Conseil des finances publiques, au moment de l’examen du PLFSS et plus récemment lors de l’examen du PLFRSS qui a porté la réforme des retraites. Le HCFP a d’ailleurs souligné le peu d’informations dont il disposait pour étayer son avis.

Je souhaite donc simplement, Madame Duchêne, que vous précisiez dans votre propos liminaire, si vous avez une certaine familiarité avec les finances sociales et, le cas échéant, le regard que vous portez sur ce sous-secteur des finances publiques.

**Mme Sandrine Duchêne.** – J’ai une formation de statisticienne, étant entrée dans le corps des administrateurs de l’INSEE en 1993, j’ai exercé pendant vingt ans des fonctions opérationnelles de prévision économique et financière à Bercy. Je peux dire que je suis tombée dans les finances publiques, au sens large, à l’occasion d’un changement de poste, à l’automne 2002, dans un contexte où il devenait plus probable que le seuil dit de Maastricht, de 3 % de déficit public, serait franchi, et où nous avons également franchi le critère de dette. Je n’ai plus vraiment quitté ce chaudron des finances publiques et sociales, dans mes postes successifs, j’ai aussi travaillé auprès du président François Hollande entre 2012 et 2013, puis j’ai été directrice générale adjointe à la direction du Trésor, où j’ai été auditionnée par le HCFP, qui venait d’être créé.

Je peux donc dire que je suis du métier, ce métier spécifique qui assemble de la technique statistique, des schémas de prévision et de l’analyse économique des finances publiques – l’objectif étant de donner à voir le sous-jacent des politiques économiques, au-delà des chiffres, ceci en articulant les aspects de gouvernance européenne et nationale. J’ai aussi beaucoup œuvré dans la sphère européenne, depuis la définition, en 2005, du pacte de stabilité et de croissance, jusqu’à ses réformes successives qui ont fait l’empilement de règles que l’on déplore aujourd’hui – cette matière est très riche et je peux dire que ce métier m’a passionnée. Je m’en suis éloignée et je suis actuellement directrice des risques, de la conformité et du contrôle permanent de Crédit Mutuel Alliance Fédérale, ce qui me donne un autre point de vue qui peut éclairer les débats du HCFP, surtout dans la turbulence financière que nous connaissons. J’ajoute qu’en 2015, j’ai aussi rejoint le comité budgétaire européen, l’instance indépendante chargée de donner son avis à la Commission européenne sur les politiques budgétaires de la zone euro et ce qu’on appelle la politique budgétaire agrégée – pour décider s’il faut relancer, ou bien consolider les finances publiques –, et chargée également de formuler un avis de conformité sur le contrôle des budgets nationaux par la Commission européenne, – ce qui n’est pas la partie la plus facile –, et de faire des propositions de réformes des règles budgétaires européennes. J’ai exercé ce mandat pendant trois ans, jusqu’en 2019, ce qui m’a permis d’examiner de près les mécanismes budgétaires européens.

Pourquoi candidater au HCFP ? Ma première motivation est citoyenne, je cherche d’abord à être utile. Nous connaissons la situation des finances publiques après la crise sanitaire, les incertitudes actuelles : il n’y a rien de simple, il va falloir combiner la soutenabilité des finances publiques, la trajectoire de notre endettement, et la satisfaction des

besoins cruciaux de notre société, en matière d'investissement, de transition économique, de santé, de sécurité, ou encore de souveraineté. L'équation n'a jamais été si complexe, et je souhaite, avec mon bagage et mes convictions, me placer au service du HCFP et du Parlement.

Nous avons besoin de clarté et de transparence. J'ai suivi le long chemin vers la transparence, j'espère que l'information transmise au Parlement s'est enrichie au fil des ans, c'est l'une des missions de Bercy. La création du HCFP en 2012 a été un pas important dont nous n'avons pas, au départ, mesuré la portée. Il était innovant de faire intervenir une institution indépendante en amont de la transmission des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale au Parlement – cela a permis un échange, des questions et des réponses, une exigence de cohérence sur les chiffres et sur leur articulation, donc sur la pertinence des mesures pour atteindre les objectifs définis. Je l'ai vécu au cours de mon expérience, je suis particulièrement sensible à l'enjeu démocratique du contrôle sur le budget de la Nation. Le HCFP a trouvé sa place, comme institution indépendante, ses avis sont mieux relayés, il fait entendre sa voix.

Que puis-je lui apporter, au-delà de la technicité ? Je crois que le rôle d'un membre du HCFP, c'est de se poser des questions, de les poser, et d'explicitier ce qui fait sens dans ce qu'il observe. Vous pouvez compter sur moi : j'essaierai de vous donner le maximum d'éclairage pour exercer vos fonctions dans les meilleures conditions.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale de la commission des affaires sociales.** – Ce que vous constatez du HCFP correspond-il à la vision que vous en avez et pensez-vous que ses avis devraient avoir plus de collégialité ? Nous avons déploré le défaut d'adoption de la loi de programmation des finances publiques : quelle est votre position sur le sujet ? N'apporterait-elle pas des éléments de clarté, de transparence et de réalisme ? Même sans loi de programmation, la loi de financement de la sécurité sociale a une portée pluriannuelle puisque son annexe, obligatoire, doit donner une trajectoire pluriannuelle : le HCFP ne pourrait-il pas utiliser cette trajectoire pour évaluer la maîtrise des dépenses ? Ne pourrait-il pas émettre un avis sur la trajectoire quadriennale ?

Je retiens votre motivation pour ce poste, je sais que les finances publiques font peur, pour leur aridité, alors qu'elles sont déterminantes, on l'a encore vu avec la réforme des retraites. Comment, à votre avis, mieux expliciter les enjeux des finances publiques et sociales ? Parce qu'il y a des choix à faire, il faut les expliquer : j'aimerais trouver un chemin, non pas de vulgarisation des finances publiques, mais de pédagogie, qui aide chacun à bien se positionner en toute connaissance de cause.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous prie d'excuser le rapporteur général Jean-François Husson, qui est en réunion avec le Président du Sénat. Quel regard portez-vous sur le pacte stabilité et de croissance tel qu'il existe et sur les propositions d'un nouveau cadre, qui, en particulier, prendrait mieux en compte les investissements nécessaires à la transition écologique et les trajectoires budgétaires définies par les États membres ?

**Mme Sandrine Duchêne.** – Le budget de la Nation exprime des choix et plus on est clair, plus on est audible : il ne faut pas laisser croire que tout est dans le tout, il y a bien une responsabilité financière et les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont un outil majeur des choix politiques. Mon rôle, c'est de remettre les mots auprès des chiffres, et je vous rejoins, Madame la rapporteure générale, il faut expliciter les choses, plutôt que de se cacher derrière la technique.

Je vous rejoins aussi sur la collégialité : il me semble très important que dans une institution indépendante, il y ait une forme de collégialité et une recherche du consensus, qui sera d'autant plus riche qu'il y aura eu débat et que celui-ci aura entraîné un accord, j'y serai attentive.

Le défaut de loi de programmation des finances publiques crée un vide juridique, ce qui n'empêche pas le HCFP de dire ce qu'il a à dire. Il serait souhaitable qu'une nouvelle loi de programmation soit débattue et votée, c'est un échelon essentiel pour s'inscrire dans le cadre européen, ce lien est une avancée. Je ne suis pas assez juriste pour dire si l'avis sur l'annexe de la trajectoire de la loi de financement serait suffisant. La mission du HCFP a été élargie, le mandat inclut la prévision, les dépenses, les recettes, la compatibilité avec la trajectoire pluriannuelle, mais le HCFP ne peut s'autosaisir de questions dépassant son mandat.

**M. Jérôme Bascher.** – Le HCFP nous a régulièrement dit qu'il était saisi dans un délai très court, voire trop court pour fonder un avis véritable : qu'en pensez-vous ? Si ce délai est trop court, estimez-vous que le HCFP pourrait ne pas émettre d'avis, pour contester cette situation ? Ensuite, si l'on n'a pas de loi de programmation, dans quelle mesure le pacte de stabilité et de croissance s'applique-t-il ? Enfin, ne pensez-vous pas qu'avec l'inflation, la dette soit devenue la menace principale sur les finances publiques ?

**M. Laurent Burgoa.** – Le Sénat vient de publier un excellent rapport sur les cabinets de conseil, à l'issue de sa commission d'enquête sur le sujet : est-ce que, selon vous, le HCFP doit recourir à des cabinets de conseil ?

**M. Patrice Joly.** – Pensez-vous que les analyses financières soient neutres politiquement ? La logique d'organisation territoriale autour des métropoles, par exemple, a conduit à sous-estimer les territoires ruraux, et quand on a changé la façon de classer la population française, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la population rurale est passée de 18 % à 30 %, c'est bien le signe qu'on fait dire un peu ce qu'on veut aux chiffres... Le cadre budgétaire européen, ensuite, vous paraît-il adapté aux défis qui sont devant nous, en particulier en matière d'investissement ?

**M. Sébastien Meurant.** – Que pensez-vous des monnaies numériques ? Que pensez-vous, également, des différentiels de taux d'intérêt entre pays de la zone euro ?

**Mme Sandrine Duchêne.** – Le délai pour donner l'avis est toujours un sujet, je n'ai jamais vu un membre du HCFP dire qu'il avait disposé d'un délai satisfaisant pour examiner des textes. Cependant, c'est compliqué, je connais les contraintes d'élaboration des textes financiers, et refuser de rendre l'avis, cela ne me paraît pas une solution, ce serait une forme de renoncement. Mieux vaut faire pression sur les ministères pour que le délai soit allongé, et vous avez votre rôle à jouer en la matière ; ensuite il faut compter sur l'intelligence et la célérité du HCFP, qui fait toujours au mieux, avec son équipe. Je ne vois pas l'intérêt de recourir aux cabinets de conseil, le HCFP a des moyens, il peut auditionner en tant que de besoin et il a toute latitude pour conduire ses travaux.

La loi de programmation et le pacte de stabilité sont liés, effectivement. L'idée, c'est de raccorder les lois de finances et de financement au pacte de stabilité, via la loi de programmation et c'est un progrès en cela. Cependant, les textes n'ont pas le même statut, puisque le pacte de stabilité est un engagement de la France à l'égard de ses partenaires

européens, tandis que les lois de finances et la loi de programmation relèvent de la procédure budgétaire nationale. Je crois que la connexion est intéressante, et qu'il ne faut pas y renoncer.

La dette engage la soutenabilité des finances publiques, il faut regarder le sujet, notre endettement, public et privé, a effectivement augmenté, la remontée des taux entraîne des risques sur les finances publiques – il faut éviter un emballement, nous n'y sommes pas et il faut regarder ce qu'on peut faire à moyen terme, pour prendre les mesures propres à rendre l'environnement financier lisible par les acteurs économiques et sociaux.

Les chiffres ne sont pas neutres, effectivement, la statistique publique doit répondre à la demande sociale d'information, il y a un dialogue avec la société civile : l'enjeu démocratique est important.

En 1997, le cadre budgétaire européen était simple, mais pas adapté à l'économie ; il a été modifié, mais au prix d'un empilement de règles, de négociations, et nous en sommes arrivés à un cadre complexe qui ne répond plus aux objectifs assignés. Les propositions de la Commission européenne pour le changer me semblent aller dans le bon sens, il faut faire plus simple, prendre en compte la situation de chaque État membre, allonger les calendriers, mieux considérer l'endettement à moyen terme – tout ceci pour revenir à l'essentiel : la dépense publique et les prélèvements obligatoires, en prenant en compte les investissements jugés nécessaires. Nous savons depuis le départ que la prise en compte du déficit courant biaisait l'appréciation et qu'il fallait inclure les investissements, le sujet revient dans l'actualité et c'est une bonne chose.

Les données numériques changent-elles la vision des finances publiques ? Elles donnent un accès à de l'information plus précise, améliorent la prévision économique et financière, on l'a vu pendant la crise sanitaire. Sur l'euro, je dirais qu'actuellement, on mesure bien l'apport de la monnaie intégrée, une monnaie de puissance à puissance – et je crois qu'on mesure qu'il vaut mieux être dedans, que dehors.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour cette audition. Je précise à chacun que Sandrine Duchêne m'a parue avoir au moins deux qualités essentielles pour ce poste : la technicité, c'est très important pour une telle institution, il y a des prérequis pour comprendre ce dont on parle ; et un parcours diversifié, en particulier son poste actuel, plus économique, où elle a pu mesurer les conséquences des décisions publiques. Je pense – et j'espère – qu'avec elle, nos très bonnes relations de travail avec le HCFP pourront se poursuivre.

La réunion est close à 9 h 20.

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

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

**Mesures budgétaires et fiscales mises en œuvre pour répondre à la crise des prix de l'énergie - Audition de MM. Matthieu Deconinck, sous-directeur chargé de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale à la direction de la législation fiscale, et Timothée Furois, sous-directeur des marchés de l'énergie à la direction générale de l'énergie et du climat**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en venons à notre audition destinée à faire le point sur les mesures budgétaires et fiscales mises en œuvre pour répondre à la hausse des prix de l'énergie.

Après la crise sanitaire et ses répercussions sur l'économie, les ménages et les entreprises ont en effet dû affronter un nouveau péril, celui de la crise des prix de l'énergie. Dans la foulée de la flambée des prix du gaz, et en raison des modalités de formation des prix sur le marché européen, les prix de l'électricité se sont envolés pour atteindre des niveaux sans précédent. En France, cette situation a été aggravée par des productions d'électricité nucléaire et hydraulique historiquement faibles. Ainsi, et pour la première fois depuis quatre décennies, sur le marché européen de l'énergie, la France a été importatrice nette d'électricité en 2022.

Face à cette situation, l'État ne pouvait rester sans réaction et, une nouvelle forme de « quoi qu'il en coûte », non plus sanitaire mais cette fois-ci énergétique, a été déployée à travers une série de mesures budgétaires, dont les premières ont été votées dès la fin de l'année 2021 : boucliers tarifaires 2022 puis 2023 sur les prix du gaz et de l'électricité, « amortisseur » et même désormais « sur-amortisseur » relatifs aux contrats de fourniture d'électricité des TPE/PME, remise puis indemnité carburant, chèques énergies exceptionnels, chèques fioul domestique, chauffage au bois, etc.

Le coût total de ces mesures se chiffre en dizaines de milliards d'euros. Pour 2023, le coût des boucliers tarifaires à eux seuls a été évalué à environ 50 milliards d'euros en fin d'année dernière.

La taxation des « superprofits » a également suscité de nombreux débats. Si les mesures votées en loi de finances pour 2023 ne vont pas aussi loin que ce que certains d'entre nous auraient souhaité, cette année doit cependant voir se déployer deux contributions temporaires destinées à capter les bénéfices exceptionnels engrangés, du fait d'effets d'aubaine liés à la crise, par certains acteurs du secteur énergétique.

La contribution sur la rente inframarginale d'électricité (CRI) ainsi que la contribution temporaire de solidarité (CTS), parfois appelée « taxe Total », sont ainsi les déclinaisons nationales des dispositifs fiscaux européens prévus par un règlement d'octobre 2022.

Au regard des enjeux, avec le Rapporteur général et au nom de la commission des finances, nous avons souhaité conduire un suivi et un contrôle détaillé de la mise en œuvre de ces mesures fiscales et budgétaires. Les ministères économiques et financiers nous ont promis

un compte-rendu mensuel sur ces dispositifs. Nous sommes toujours dans l'attente de ces éléments.

Dans l'immédiat et pour répondre à nos interrogations, je remercie vivement Messieurs Matthieu Deconinck, sous-directeur chargé de la fiscalité des transactions, de la fiscalité énergétique et environnementale à la direction de la législation fiscale (DLF) et Timothée Furois, sous-directeur des marchés de l'énergie de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) de s'être rendus disponibles pour cette audition.

Sans plus attendre, je vous cède la parole, Monsieur Timothée Furois, pour que vous puissiez nous présenter les dernières évolutions et perspectives relatives aux prix de l'énergie ainsi qu'un premier bilan et une actualisation des coûts des mesures budgétaires mises en œuvre pour soutenir les ménages et les entreprises. Certains dispositifs ont en effet été récemment renforcés pour mieux protéger les TPE grosses consommatrices d'électricité, en particulier dans le secteur de la boulangerie.

**M. Timothée Furois, sous-directeur de l'énergie à la direction générale de l'énergie et du climat**– À partir de l'été 2021, les prix du gaz ont commencé à augmenter, entraînant une hausse des prix de l'électricité, ce qui a conduit le Gouvernement à prendre plusieurs mesures exceptionnelles. Un chèque énergie exceptionnel a été mis en place en septembre 2021. Mais la hausse des prix s'est accentuée au fil des mois, en raison notamment de la guerre en Ukraine.

Plusieurs mesures successives ont été prises. En novembre 2021, le gel des tarifs réglementés d'Engie a été décidé par décret. Le projet de loi de finances 2022 a instauré un bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz : le gel des tarifs réglementés d'Engie à leur niveau d'octobre 2021 a été inscrit dans la loi. Ce mécanisme est toujours en place aujourd'hui : une compensation est versée aux fournisseurs qui est égale à l'écart entre le niveau du tarif réglementé qui aurait été atteint sans gel tarifaire, en fonction de l'évolution du prix du gaz sur les marchés, et le niveau du tarif gelé. Ce dispositif est en place depuis novembre 2021 pour le gaz et le 1<sup>er</sup> février 2022 pour l'électricité.

Ces dispositifs ont évolué. Pour le gaz, les seules offres éligibles à l'origine étaient les offres indexées sur les tarifs réglementés de vente (TRV), car on pensait qu'après un pic pendant l'hiver, les prix allaient baisser ensuite, mais la guerre en Ukraine a changé la donne et les prix ne sont pas redescendus. Le dispositif a alors été prolongé et élargi aux offres à prix fixe.

Ainsi, pour le gaz, le bouclier tarifaire a été prolongé par la loi de finances rectificative pour 2022 et par la loi de finances pour 2023 jusqu'au 30 juin 2023. Au second semestre, le mécanisme ne reposera plus sur les tarifs réglementés de vente du gaz, qui vont disparaître, mais sur une autre référence d'approvisionnement, sur laquelle la Commission de régulation de l'énergie (CRE) s'est prononcée au début de l'année. Le principe restera le même et repose aussi sur une compensation versée aux fournisseurs entre le prix théorique du marché et un prix bloqué. La différence est que le nouveau dispositif est un plafond, les fournisseurs ayant obligation de répercuter l'aide si le prix de marché dépasse le prix bloqué de référence.

Les prix du gaz et de l'électricité qui ont atteint un sommet à l'été 2022 ont baissé, si bien que le niveau du tarif réglementé du gaz non gelé se rapproche du niveau du tarif réglementé gelé. Les dépenses pour le gaz s'avèrent finalement plus faibles qu'escompté à l'automne, lorsque le projet de loi de finances a été adopté.

Des dispositifs similaires ont été mis en place pour l'électricité. Un bouclier tarifaire a été conçu dès l'origine pour couvrir toutes les offres de marché pour les clients éligibles aux TRV : les particuliers, les entreprises qui emploient moins de 10 personnes avec un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros, les collectivités, etc. Il consiste, comme pour le gaz, en une compensation entre le tarif réglementé non gelé et le prix du tarif réglementé gelé, dont la hausse a été bloquée à 4 % à partir du 1<sup>er</sup> février 2022 et à 15 % en 2023.

Les ménages vivant en habitat collectif n'ont pas toujours de contrat direct avec un fournisseur de gaz ou d'électricité, celui-ci étant souscrit par la copropriété ou le bailleur. Leur facture d'énergie est incluse dans leurs charges ; ils n'étaient donc pas éligibles directement au bouclier tarifaire. Il a été donc mis en place des boucliers tarifaires pour l'habitat collectif pour le gaz et l'électricité au profit des opérateurs qui doivent répercuter les aides en baissant les charges des résidents. Ces dispositifs collectifs ont pour particularité, à la différence de ceux institués en loi de finances qui ont un effet direct sur la facture d'énergie des ménages, d'être des aides *ex-post*, gérées par l'agence de services et de paiement (ASP) : l'aide est versée pour le semestre écoulé sur demande des fournisseurs. Ces derniers font les démarches, répercutent les aides sur la facture des bailleurs ou des copropriétés, qui les déduisent ensuite des charges payées par les ménages.

Outre les différents boucliers tarifaires, plusieurs chèques énergie exceptionnels ont été mis en place : un en 2021, puis plusieurs en 2022 : un chèque énergie exceptionnel pour 12 millions de ménages en 2022, un chèque pour les ménages qui se chauffent au bois, un autre pour ceux qui se chauffent au fioul.

Pour les entreprises, un amortisseur électricité a été prévu par l'article 181 de la loi de finances pour 2023. Il consiste en une réduction de prix pour certains clients professionnels : les PME, les TPE, les structures de taille équivalente à celle des TPE, les structures dont les recettes sont majoritairement publiques, et les collectivités locales. L'État prend en charge, pour 50 % des volumes d'électricité consommée, l'écart entre le prix de l'énergie du contrat et le tarif de 180 euros par mégawattheure ; pour les TPE, le prix moyen de l'électricité est ainsi plafonné à 230 euros par mégawattheure hors tarif d'utilisation du réseau public d'électricité Turpe et hors taxe, ce qui fait l'équivalent d'un prix maximum de 280 euros par mégawattheure dont on entend communément parler. Ce dispositif sera valable durant toute l'année 2023. Les clients doivent se signaler, en attestant qu'ils appartiennent à l'une des catégories éligibles, auprès de leurs fournisseurs, qui appliquent alors la réduction directement sur leur facture. Le nombre d'attestations collectées est supérieur à 850 000 et les fournisseurs ont déjà commencé à répercuter les baisses sur les factures.

**M. Claude Raynal, président.** – Avez-vous des données budgétaires ? Ces dispositifs coûtent-ils plus ou moins cher que prévu ? Nous n'avons pas eu la chance de bénéficier d'estimations officielles de la part du Gouvernement et je pense que notre rapporteur général et notre rapporteur spécial souhaiteront en savoir un petit peu plus.

En attendant, je cède la parole à M. Deconinck, pour qu'il nous renseigne sur les dispositifs fiscaux, la contribution sur la rente inframarginale de production d'électricité



(CRI) et la contribution temporaire de solidarité (CTS), votés en loi de finances pour 2023 dans le contexte du règlement européen d'octobre 2022 et de la crise des prix de l'énergie.

**M. Matthieu Deconinck, sous-directeur chargé de la fiscalité des transactions, de la fiscalité énergétique et environnementale à la direction de la législation fiscale.** – La fiscalité a fait partie des outils utilisés pour gérer la crise de l'énergie.

Les taux de l'accise sur l'électricité ont ainsi été baissés à leur niveau minimal possible, tant pour les particuliers, que pour les professionnels et une grande partie de l'industrie.

Deux dispositifs ont été pris en application du règlement européen adopté dans l'urgence en octobre 2022.

Le premier est la contribution de solidarité sur les opérateurs pétroliers. Mais les raffineries situées en France ont enregistré des pertes les années précédentes et le rendement du dispositif est donc faible, d'autant plus que Total réalise la majeure partie de ses bénéfices en dehors de France.

Le second dispositif, plus massif, est un dispositif de régulation des revenus tirés de la vente d'électricité, que nous avons transcrit en un dispositif fiscal, la CRI, qui consiste en un plafonnement des recettes issues du marché à 180 euros par mégawattheure pour les producteurs d'électricité ; les règles européennes interdisaient de plafonner les prix, mais le règlement d'octobre 2022 autorisait un plafonnement des revenus perçus au-delà de ce seuil.

Le dispositif français a été plus étendu et plus fort que celui prévu au niveau européen : il s'applique non pas sur une période de 7 mois, de décembre 2022 à l'été 2023, mais sur une période plus longue de 18 mois, à partir de juillet 2022, pour répondre au problème de la résiliation en masse de contrats d'achat d'électricité, phénomène sur lequel la Commission de régulation de l'énergie (CRE) avait alerté le Gouvernement et qui avait des conséquences sur les finances publiques.

Le droit européen prévoyait un seuil uniforme de 180 euros par mégawattheure. Nous avons retenu des seuils inférieurs, différenciés en fonction des technologies, autour de 100 euros par mégawattheure en moyenne. Nous avons aussi choisi de taxer les énergies fossiles, car, en France, le prix de l'électricité fabriquée à partir du gaz fait l'objet d'une certaine décorrélation par rapport au coût du gaz, comme l'a montré la CRE. Or, en raison d'effets de marché et de la baisse de la production du parc nucléaire, on a observé des effets de rente inframarginale pour les producteurs d'électricité à partir de gaz naturel. C'est pourquoi ces producteurs ont été inclus dans le champ de la contribution.

**Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial.** – Nous attendions des éléments chiffrés. Nous avons été surpris des chiffrages fournis par le Gouvernement sur certains de nos amendements et sous-amendements relatifs à la CRI lors de l'examen du projet de loi de finances. J'espère que vous pourrez nous transmettre des chiffres sur les recettes escomptées. Nous aimerions aussi connaître le nombre d'installations qui sont sorties du dispositif d'obligation d'achat d'électricité avant la fin de leur contrat ? Ce mouvement s'est-il accéléré au moment de la mise en place de la CRI ?

Lors des discussions du projet de loi de finances, nous avons signalé des lacunes dans le dispositif, concernant par exemple les habitats collectifs, les boulangers, etc.

Avez-vous connaissance d'autres secteurs qui auraient été oubliés ? Quels mécanismes correctifs seraient possibles ?

Les dispositifs d'aide sont-ils bien connus des bénéficiaires ? Le taux de recours au chèque énergie, pourtant ancien, est de 87 % les meilleures années. Les chèques se sont multipliés : pour le chauffage au bois, au fioul, etc. Quel est le taux de recours à ces chèques ?

Les consommateurs n'ont plus intérêt à avoir un tarif « vertueux » de l'électricité, avec des prix différents en fonction des heures pleines et des heures creuses, puisque ceux qui ont ce type de contrats ont subi en 2022 une hausse des prix de 11 %, quand la hausse pour les titulaires d'un contrat classique a été limitée à 4 %. Dans le cadre de l'application du bouclier tarifaire 2023 cette question devait être corrigée. Est-ce bien le cas ?

Enfin, s'agissant des aides aux collectivités, une circulaire précise que le seul compte retenu sera le compte énergie ; mais toutes les structures qui consomment beaucoup d'électricité, comme les piscines par exemple, ne sont pas gérées en régie et leurs dépenses transitent non pas alors par le compte énergie, mais par des comptes de subvention. Dans ce cas, les surcoûts ne seront pas pris en charge par l'amortisseur.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le Gouvernement n'a pas été à la hauteur de nos attentes. Il nous a demandé de légiférer dans l'urgence sur ces différents points, et en particulier le 2 décembre. Nous lui avons fait confiance. Il s'était engagé à faire des points de suivi mensuels des dispositifs, mais il n'y en a pas eu ! Nous manquons de données pour évaluer l'efficacité des dispositions votées, notamment de la remise et de l'indemnité carburant. Combien de personnes ont pu bénéficier de cette dernière aujourd'hui ? Quel est le taux de non-recours ? Il n'est pas normal que la presse soit mieux informée que la représentation nationale !

Beaucoup de petites entreprises – boulangers restaurateurs, etc. – sont en grande difficulté, car elles ne sont pas éligibles aux tarifs réglementés et subissent l'envolée des prix de l'énergie. Les fournisseurs d'électricité leur ont parfois fait des offres les liant pour trois ans, mais à des prix inabordables. Certaines entreprises risquent de déposer le bilan uniquement pour cette raison. Lorsque ces propositions émanent de fournisseurs contrôlés en partie par l'État, cela me surprend... Dans quelles conditions les entreprises peuvent-elles sortir de ces contrats ? Comment les aider ?

Comment se passe la mise en œuvre de la CRI ? Le dispositif a-t-il trouvé sa vitesse de croisière ?

Le rendement prévisionnel de la contribution temporaire de solidarité (CTS) a donné lieu à de nombreux débats entre Bercy et l'Institut des politiques publiques (IPP). L'écart entre les prévisions, 200 millions d'euros d'un côté et 7 milliards d'euros de l'autre, est important. De même, l'évaluation par le Gouvernement du coût d'un sous-amendement de Mme Lavarde sur le dispositif de la contribution sur la rente inframarginale lors du projet de loi de finances était passée d'1 milliard d'euros à 6 milliards d'euros du jour au lendemain, sans explication. Pouvez-vous nous éclairer sur les raisons qui expliquent de tels écarts, nous préciser le rendement attendu actualisé de cette contribution, le détail des secteurs qu'elle va cibler et dans quelle proportion, ainsi que sa répartition entre les principaux contributeurs, notamment entre Total Énergies et les autres raffineurs actifs sur le territoire national ?

**M. Matthieu Deconinck.** – Je répondrai sur le volet recettes. La CRI a été créée au débotté, sous la pression européenne. Nous devons mettre en œuvre un dispositif opérationnel rapidement. Les modalités de déclaration et d’acquiescement de la taxe par les producteurs d’électricité sont simples : elles consistent en une annexe à la déclaration de TVA. Les textes réglementaires sont en voie d’élaboration. Une concertation avec les professionnels est en cours. Une première déclaration suivie d’un paiement pourrait intervenir en juillet 2023, un acompte pourrait être versé à la fin de l’année 2023, tandis que le règlement final interviendrait en juillet 2024. C’est après ces échéances que nous disposerons des chiffres sur le rendement effectif de la CRI. Le Sénat qui souhaitait disposer d’un détail par filière a été entendu. Nous menons des concertations avec les professionnels à ce sujet. Cela suppose des ajustements informatiques pour pouvoir faire apparaître les différentes filières technologiques sur la déclaration.

En ce qui concerne la mise en œuvre, la DGEC réfléchit avec la CRE et Réseau de transport d’électricité (RTE) pour savoir comment traiter les revenus de RTE. La question est complexe. Il s’agit de ne pas mettre en danger la sécurité du réseau. La loi prévoit que le Gouvernement peut prendre un arrêté sur ce sujet. Mais il semble que la loi a été bien rédigée et que des ajustements ne seront pas nécessaires.

Un autre volet qui a donné lieu à des réflexions intenses est celui de la taxation de l’électricité produite à partir des déchets. Le droit européen nous impose de l’inclure dans le dispositif, mais nous devons faire en sorte que l’État ne prélève pas une rente captée par les collectivités pour financer les services de gestion des déchets. Je note que le dispositif a été nettement amélioré lors de la discussion au Sénat. Les échanges avec les collectivités locales ont été nombreux sur ce point et se poursuivent.

Nous avons ainsi donné la priorité à la sécurité du réseau et à la clarification du cadre en vigueur pour les collectivités territoriales. Quant au volet relatif à la déclaration, à la collecte et au paiement de la taxe, tout n’est pas encore finalisé.

Depuis que la loi a été votée, le marché s’est retourné. L’impact de ce mouvement sur le rendement de la CRI est difficile à apprécier. La contribution est assise sur toutes les ventes d’électricité livrée en 2023, ce qui inclut des ventes conclues en 2022 et une partie de celles qui auront lieu en 2023. Le retournement du marché concerne cette dernière part. Pour l’évaluer, il faut faire des simulations pointues en fonction des stratégies des acteurs, apprécier dans quelle mesure les acteurs ont choisi de vendre leur électricité par anticipation, etc. C’est d’autant plus difficile à estimer que nous manquons de recul, les acteurs confrontés à une situation inédite ont dû prendre des décisions exceptionnelles. Nous ne pouvons pas vous donner de chiffres précis à ce stade. Nos estimations, qui impliquent de définir des scénarios économiques pointus sur le comportement des acteurs, ne sont pas finalisées. Je pense que nous disposerons de plus d’éléments lors de la prochaine réunion du Haut Conseil des finances publiques.

**M. Claude Raynal, président.** – Si je comprends bien, l’engagement du Gouvernement de nous fournir des chiffres mois par mois a été un peu rapide !

**M. Matthieu Deconinck.** – Il ne concernait pas la fiscalité. Les deux taxes sont perçues en une seule fois sur une base annuelle. Nous n’avons donc pas de chiffres mensuels.

**M. Timothée Furois.** – La CRE a examiné ces dispositifs dans le cadre de ses dernières délibérations. Dans le projet de loi de finances initiale, le coût du bouclier tarifaire

était estimé à 45 milliards d'euros, pour 36 milliards d'euros de recettes liées au mécanisme de compensation des charges de service public de l'énergie (CSPE) relatif aux producteurs d'énergies renouvelables. En ajoutant les 3 milliards d'euros permettant de tenir compte des dépenses résiduelles de la CSPE dues au titre de l'année 2022, on obtient le solde initial de 12 milliards d'euros du programme 345 « Service public de l'énergie ». Lors de l'examen parlementaire, l'amortisseur électricité a été ajouté, pour un coût estimé à 3 milliards d'euros. Parallèlement, la CRE a révisé à 32 milliards d'euros ses estimations de recettes de CSPE pour 2023. Il a fallu aussi prendre en compte l'élargissement des boucliers à l'habitat collectif. Si l'on ajoute le coût – 2 milliards –, des amendements adoptés, on obtient ainsi environ 50 milliards de dépenses, pour un solde du programme 345 de 21 milliards d'euros environ.

Les estimations de la CRE sont provisoires. Elles reposent sur des projections de prix et de portefeuilles, qui peuvent évoluer : les fournisseurs ont dû déclarer à la CRE leurs charges estimatives pour 2023 en janvier avant que leurs clients n'aient pu leur déclarer s'ils étaient éligibles à l'amortisseur. Un fournisseur n'a pas les moyens de savoir avec certitude si un client est éligible ou non à l'amortisseur. Leurs estimations sont donc indicatives.

Dans les dépenses pour 2023, figure un reliquat de dépenses au titre de 2022, car cette année-là les dépenses au titre des boucliers ont été faibles : des acomptes sur le bouclier électricité pour 122 millions d'euros, et sur le bouclier gaz pour 580 millions, et le paiement, pour la période de novembre 2021 à juin 2022, du bouclier collectif sur le gaz à hauteur de 590 millions d'euros. Les montants du bouclier gaz pour l'année 2022 ont été estimés par la CRE en novembre dernier à 3,5 milliards d'euros : si l'on retranche l'acompte déjà versé, il reste donc 3 milliards d'euros à payer.

L'évaluation du bouclier pour l'habitat collectif est délicate, car ce mécanisme est applicable *ex post* : le montant pour le premier semestre, entre novembre 2021 et juin 2022, s'élève à 590 millions d'euros. Le montant pour le second semestre 2022 n'est pas encore connu ; les dépôts de dossiers sont possibles jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet dans certains cas : c'est à ce moment que l'on connaîtra le montant des boucliers collectifs pour 2022. On estime que le coût serait de 3 milliards d'euros pour le second semestre.

J'en viens aux dispositifs pour 2023, qui ont fait l'objet d'une délibération de la CRE au début de l'année. Les chiffres sont inférieurs aux estimations initiales. Le montant du bouclier électricité individuel s'établit selon la CRE autour de 24 milliards d'euros, un petit peu moins que l'estimation contenue dans le projet de loi de finances. L'écart est nettement plus élevé pour le bouclier gaz individuel, dont le coût est estimé par la CRE à 1,8 milliard d'euros pour le premier semestre, là où le projet de loi de finances comportait une prévision de 18 milliards d'euros pour 2023.

Le mécanisme de l'amortisseur a évolué depuis le projet de loi de finances initiale, car l'amortisseur spécifique aux TPE a été ajouté en février. La CRE estime que le dispositif coûtera 3,67 milliards d'euros en 2023, dont 600 millions pour les TPE. C'est assez proche de l'estimation fournie lors de la présentation du projet de loi de finances.

Tels sont les chiffres fournis par la CRE en février. Ils sont évidemment susceptibles d'évoluer en fonction des prix et des volumes consommés.

En contrepartie, les recettes tirées de la CSPE seront moins fortes que le montant de 32 milliards d'euros évalué par la délibération de la CRE en novembre dernier, en raison

des prix plus faibles de l'électricité. Il est plus difficile d'estimer les recettes réelles liées à la CSPE en 2023, sachant que l'évaluation de leur montant fera de nouveau l'objet d'une délibération de la CRE en juillet prochain.

Après avoir répondu aux questions relatives aux dépenses, j'en viens à celles que vous m'avez adressées sur les « trous dans la raquette » et les évolutions de ces dispositifs.

Tout d'abord, les habitats collectifs chauffés à l'électricité n'étaient initialement pris en charge par aucun dispositif. C'est désormais le cas, à la suite de la publication de décrets le 30 décembre dernier, qui s'appliquent au second semestre 2022 pour l'habitat collectif qui utilise de l'électricité et pour l'année 2023. Les structures juridiques éligibles à ce dispositif sont les mêmes que celles qui sont éligibles au dispositif relatif à l'habitat collectif qui se chauffe au gaz.

D'ailleurs, la liste des types d'habitats collectifs chauffés au gaz éligibles à un tel dispositif a été progressivement élargie. À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022, ont été ajoutés à cette liste les casernes de gendarmerie, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et les logements en intermédiation locative. D'autres organismes ont été ajoutés en janvier 2023, notamment des structures de l'aide sociale à l'enfance et des établissements de protection judiciaire de la jeunesse, car ils avaient été omis dans les premiers dispositifs. Ainsi, le périmètre du bouclier collectif gaz a été ajusté et complété au fil du temps. Le dispositif électricité, qui a été mis en œuvre à sa suite, reprend ce périmètre.

De plus, les boucliers tarifaires pour les particuliers, qui s'appliquent automatiquement, fonctionnent assez bien. L'amortisseur électricité a été mis en œuvre dans des délais très contraints – il a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier dernier alors qu'il a été voté dans la loi de finances pour 2023. Les fournisseurs ont dû réaliser un travail informatique considérable pour que le dispositif soit mis en œuvre dans les premières facturations de l'année 2023. À mon sens, c'est une belle réussite. Selon les projections des fournisseurs, il resterait néanmoins des entreprises éligibles à ce dispositif qui n'y ont pas encore eu recours..

Enfin, le taux d'usage du chèque énergie est évalué à la fin de la campagne, qui dure un an. Aussi, le taux d'usage des chèques qui ont été attribués en toute fin d'année dernière, voire au début de cette année, en ce qui concerne le chèque énergie exceptionnel, ne peut pas être comparé à celui d'une campagne arrivée à son terme. Pour autant, à l'heure actuelle, il est d'un peu plus de 57 %. En ce qui concerne les chèques énergie fioul et bois, le ratio entre le nombre de personnes ayant effectivement bénéficié des chèques et le nombre de personnes éligibles est plus faible. L'enjeu serait de maintenir le portail ouvert plus longtemps et de renforcer la communication auprès des ménages.

**M. Arnaud Bazin.** – Alors que le bouclier tarifaire a pour objet d'aligner le prix pratiqué pour la fourniture de gaz vers le prix réglementé, j'ai constaté que la facture de gaz d'un ensemble de mille logements sociaux a augmenté de 1 million d'euros, mais que le montant de l'aide s'élèverait à 250 000 euros, selon les prévisions du gestionnaire. Comment comprendre cette situation ?

**M. Sébastien Meurant.** – Nous en sommes arrivés à nous demander combien coûtent et rapportent de tels dispositifs, car le fonctionnement du marché de l'électricité, qui était très bien – EDF fixait les prix –, est devenu ubuesque, à cause des règles européennes adoptées. Or vous nous dites qu'il n'est même pas possible d'avoir la réponse à une telle question !

Le dispositif du tarif réglementé sur le gaz pour les particuliers va prendre fin à partir du mois de juin. Par ailleurs, les factures d'énergie des entreprises ont explosé, ce qui leur pose un véritable problème de compétitivité.

Aujourd'hui, on exporte de l'électricité et on importe de l'électricité fabriquée au charbon depuis l'Allemagne, car elle est moins chère. Le système est ubuesque !

**M. Charles Guené.** – L'application des textes dans les communes n'est pas aussi simple qu'on ne l'aurait espéré : certaines communes sont en dessous des seuils, d'autres doivent prendre des options avant certaines dates, etc.

Est-ce qu'une cellule dédiée s'occupe, au sein de vos services, des difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales au regard de l'application de ces textes ?

**M. Vincent Segouin.** – Total a fait des recettes exceptionnelles – quelque 37 milliards d'euros – après avoir, d'abord, acheté de l'électricité à des prix relativement bas à EDF et l'avoir, ensuite, vendue à EDF à des prix relativement haut, tandis qu'EDF a revendu cette électricité à des particuliers à des prix plafonnés, ce qui a entraîné pour EDF un déficit de quelque 7 milliards d'euros, une entreprise qui est désormais rachetée par l'État et donc par de l'argent public.

Comment une telle situation est-elle possible ? Quels sont les paramètres pour ne jamais la revivre ?

Par ailleurs, est-ce que le personnel d'EDF a les mêmes compétences que celui de Total ?

**M. Claude Raynal, président.** – Cette question pourrait davantage être adressée au ministre chargé de l'énergie qu'aux représentants de l'administration que nous entendons ce matin.

**M. Christian Bilhac.** – Nous avons évoqué à plusieurs reprises la complexité de ces sujets. Il y a des « trous dans la raquette » : par exemple, les problèmes rencontrés par les boulangers ont été abordés à plusieurs reprises.

Aussi, j'espère que nous pourrions rétablir la lumière et voir plus clair sur ces sujets – c'est le cas de le dire –, car je suis toujours dans le noir. Pour l'instant, nous n'avons guère plus de lisibilité sur le solde de ces dispositifs qu'au moment où nous les avons votés.

**M. Claude Raynal, président.** – Si l'on regarde les points positifs – les économies réalisées par l'État en raison de la baisse du prix du gaz – et les points négatifs – la baisse du rendement prévisionnel de la rente inframarginale –, on pourrait se demander quelle est la nature du risque pour le budget. La dépense a-t-elle été surévaluée ? Ou, au contraire, pourrait-il être nécessaire de procéder à une rallonge budgétaire ?

**M. Matthieu Deconinck.** – Sur cette question, le bilan global n'a pas été réalisé. Pour autant, on peut garder à l'esprit que les recettes sont davantage assises sur les prix *spot*, c'est-à-dire les prix de l'année 2023, afin de limiter les surmarges. Les dépenses, qui sont en grande partie liées à la vente en avance de l'électricité, ont moins supporté les effets de marché. Le volet recettes est ainsi plus volatile que le volet dépenses. Voilà ce que je peux vous dire, en l'état des calculs.

**M. Timothée Furois.** – La corrélation entre les dépenses de gaz et les recettes d'électricité de CSPE est très bonne, car elles sont liées aux évolutions du marché à court terme. Les factures de gaz des clients sont structurellement plus dynamiques, alors que celles d'électricité, en raison de l'inertie du tarif de l'électricité, dans la mesure où les tarifs réglementés de vente d'électricité sont construits sur un approvisionnement qui s'échelonne sur vingt-quatre mois, sont beaucoup moins sensibles aux évolutions du prix à court terme.

Monsieur Bazin, nous pourrions examiner votre exemple précis, mais à première vue, si le prix antérieur résultait d'un contrat signé en 2020, il devrait y avoir une hausse entre le tarif réglementé gelé et le prix de 2021, puisque, entre ces deux moments, il y avait déjà eu une hausse importante du prix sur les marchés.

Par ailleurs, le dispositif ne tend pas à aligner tous les contrats au niveau du tarif réglementé gelé. Mais chacun bénéficie de la même aide, qui consiste à soustraire le tarif réglementé gelé au tarif réglementé non gelé. Ainsi, le prix *in fine* n'équivaut pas nécessairement à celui du tarif réglementé gelé. Mais ceux qui ont signé des contrats au second semestre 2022 à prix fixe peuvent être confrontés à des niveaux de prix élevés. Par rapport à sa conception initiale, le dispositif a été complété pour les contrats signés au second semestre 2022 d'une aide complémentaire, qui permet de réduire un peu plus leur facture – au-delà d'un certain montant, l'État prend en charge 75 % du surcoût.

Sur la question de la révision des conditions contractuelles, je rappelle que les particuliers ont le droit de résilier un contrat à tout moment, mais pour les autres s'applique le droit contractuel classique, si je puis dire, c'est-à-dire que les parties sont liées par leur contrat. Si le cadre légal permettait de résilier tous les contrats – il serait déjà compliqué d'intervenir sur des contrats en cours –, le fournisseur ne pourrait lui non plus s'engager sur des prix ; tout le monde serait libre de partir à tout instant : si les prix montent, c'est un inconvénient pour le client et s'ils baissent, c'est un inconvénient pour le fournisseur. Aucune solution ne permet à la fois de garantir le prix et de résilier le contrat quand on le souhaite, à moins de payer très cher la garantie de prix !

**M. Matthieu Deconinck.** – Sur la question relative aux marges réalisées à la suite de l'achat et de la revente d'électricité par Total et sur les moins-values d'EDF, je rappelle que la contribution sur la rente inframarginale vise tous les producteurs et prend en compte tous les achats et ventes qu'ils réalisent, y compris l'achat d'électricité que l'entreprise n'a pas produite, mais qu'elle revend.

Ainsi, les moins-values très importantes réalisées par EDF, parce qu'elle a acheté de l'électricité à un prix élevé à Total et à beaucoup d'autres entreprises, et qu'elle l'a revendue très peu cher, sont prises en compte de façon négative dans la liquidation de la CRI et contribuent à diminuer considérablement le prélèvement dû par l'opérateur.

À l'inverse, les marges très importantes réalisées par un producteur qui revend très cher de l'électricité qu'il a achetée peu cher, sont prises en compte dans les revenus soumis à la CRI. Ce dispositif, même s'il reste fruste, est plutôt adapté aux effets liés à l'achat et à la revente d'électricité – je ne parle pas des revenus pétroliers réalisés hors de France.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie d'avoir répondu à nos questions et de nous avoir livré vos analyses sur un sujet complexe et technique.

Nous comprenons qu'il est difficile de faire le bilan de tels dispositifs et, par là même, de ne pas disposer d'informations mensuelles sur l'évolution de ces dispositifs. Nous poursuivrons, tout de même, nos demandes !

*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 heures.



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

**Mardi 21 mars 2023**

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

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à mieux protéger  
et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales -  
Examen des amendements au texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Après l'article 2 bis*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 52 vise à mettre à jour l'article 380 du code civil en supprimant la référence au « droit de garde », qui n'existe plus depuis 1987.

*L'amendement n°52 est adopté.*

**Article 3**

*L'amendement de précision n° 53 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

**Article 2**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 13 rectifié bis, 19, et 46.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je propose un avis favorable à l'amendement n° 30 qui supprime la mention de l'alternative que constitue un retrait de l'exercice de l'autorité parentale.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 30.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 rectifié ter.*

*Après l'article 2 ter*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1 rectifié et 32 rectifié.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – J'émet un avis favorable à l'amendement n° 33 rectifié s'il est modifié par le sous-amendement de précision n° 54.

*Le sous-amendement n° 54 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 33 rectifié, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 54.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 50 rectifié bis et 24 rectifié.*

*Après l'article 3*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 14 rectifié, les amendements identiques n<sup>os</sup> 2 rectifié et 23 rectifié, ainsi que les amendements n<sup>os</sup> 16 rectifié, 17 rectifié et 15 rectifié apparaissent irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, car l'infraction de la non-représentation d'enfant ne présente pas de lien avec le texte.

*L'amendement n° 14 rectifié, les amendements identiques n<sup>os</sup> 2 rectifié et 23 rectifié, et les amendements n<sup>os</sup> 16 rectifié, 17 rectifié et 15 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que l'amendement n° 49 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 37, 34, 35 et 38 sont irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, car l'ordonnance de protection ne présente pas de lien avec le texte.

*Les amendements n<sup>os</sup> 37, 34, 35 et 38 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.*

*Après l'article 3 bis*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement n° 5 rectifié *ter* est déjà satisfait. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié *ter* et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.*

**Article 4 (supprimé)**

*L'amendement n° 4 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Après l'article 4 (supprimé)**

*L'amendement n° 39 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

*Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 bis</b>		
<b>Mme MERCIER, rapporteur</b>	52	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 ter</b>		
<b>Mme MERCIER, rapporteur</b>	54	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>		
<b>Mme MERCIER, rapporteur</b>	53	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme COHEN	22	<b>Défavorable</b>
Mme VÉRIEN	44 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	45	<b>Défavorable</b>
Mme HARRIBEY	25	<b>Défavorable</b>
Mme HARRIBEY	26	<b>Défavorable</b>
Mme Mélanie VOGEL	3	<b>Défavorable</b>
Mme HARRIBEY	27	<b>Défavorable</b>
Mme HARRIBEY	28	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	9 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	8 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	10 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	11 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	12 rect. bis	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme HARRIBEY	29	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Mme ROSSIGNOL	13 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	19	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	46	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	30	<b>Favorable</b>
M. BONNEAU	7 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 ter</b>		
M. MOHAMED SOILIH	47	<b>Défavorable</b>
M. BONNEAU	6 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 ter</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Valérie BOYER	1 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	32 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	33 rect.	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme ROSSIGNOL	50 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	24 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
Mme COHEN	20	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	21	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	18 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	48	<b>Favorable</b>
Mme HARRIBEY	31	<b>Défavorable</b>
Mme HARRIBEY	41	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3</b>		
Mme ROSSIGNOL	14 rect. <i>bis</i>	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme Mélanie VOGEL	2 rect.	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme COHEN	23 rect.	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme ROSSIGNOL	16 rect. <i>bis</i>	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	17 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	15 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	49 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HARRIBEY	43	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	37	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme HARRIBEY	42	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	34	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	35	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	38	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ROSSIGNOL	36	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>		
M. BONNEAU	5 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
Mme HARRIBEY	40	Défavorable
<b>Article 4 (Supprimé)</b>		
Mme Mélanie VOGEL	4 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
<b>Article additionnel après Article 4 (Supprimé)</b>		
Mme ROSSIGNOL	39	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

*La réunion est close à 14 h 10.*

**Mercredi 22 mars 2023**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 30*

**Réforme de la procédure pénale – Audition de Mmes Coralie Ambroise-Castérot, professeur à l'université Côte d'Azur, et Évelyne Bonis, professeur à l'université de Bordeaux, et de M. Antoine Botton, professeur à l'université Toulouse 1-Capitole**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Mes chers collègues, nous recevons ce matin Mme Évelyne Bonis, professeur à l'université de Bordeaux, M. Antoine Botton, professeur à l'université de Toulouse-I-Capitole et, en visioconférence, Mme Coralie Ambroise-Castérot, professeur à l'université Côte d'Azur. Je vous prie d'excuser le professeur Serge Guinchard, qui, pour des raisons de santé, n'a pu être des nôtres.

Notre travail législatif est chargé, mais nous menons en même temps un travail prospectif, l'idée étant d'anticiper au maximum les réformes qui sont susceptibles de nous être soumises. Ainsi organisons-nous cette table ronde dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, dont la présentation a été annoncée par le Gouvernement. L'avant-projet de loi prévoit une habilitation du Gouvernement à modifier le code de procédure pénale, à droit constant.

La particularité de cet avant-projet de loi est qu'il prévoit, dans un autre article de « prendre en compte certaines préconisations issues des États généraux », c'est-à-dire d'améliorer les règles concernant l'enquête, l'instruction, le jugement et l'exécution des peines...

Nous souhaitons vous interroger sur ce que vous pensez d'une éventuelle réforme du code de procédure pénale. Nous savons tous ici que la procédure pénale est un élément essentiel de notre justice répressive : elle assure la possibilité de poursuivre les prévenus, tout en garantissant les droits de la défense. Peut se cacher, derrière toute réforme de la procédure pénale, une réduction ou un encadrement renforcé de certains droits ...

Quoi qu'il en soit, si l'idée est bien de simplifier, tout le monde s'accorde sur l'utilité d'une telle simplification, tant la procédure pénale est devenue complexe. Néanmoins, un tel chantier nécessite que nous soyons parfaitement éclairés sur les conditions dans lesquelles il pourrait être entrepris.

Tel est l'objet de la table-ronde de ce matin. La commission a besoin d'éclairages précis en vue de l'examen du texte du Gouvernement, qui interviendra probablement au cours du semestre.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**Mme Évelyne Bonis, professeur à l'université de Bordeaux.** – Je donnerai quelques pistes saillantes avant de me tenir à votre disposition pour répondre à toute question.

Voilà quelques années, j'ai pris part aux travaux de la commission présidée par Bruno Cotte sur la refonte du droit des peines, qui préconisait déjà une réforme du code de procédure pénale en parallèle de la création d'un code pénitentiaire. Je me suis évidemment réjouie, il y a quelques mois, de l'entrée en vigueur du code pénitentiaire, qui a déjà permis de réduire un peu le volume du code de procédure pénale ; mais convenons qu'il n'y avait là qu'une toute petite part dudit code, lequel demeure aussi épais qu'auparavant et n'a pas été rendu plus lisible.

Faut-il réformer le code de procédure pénale ? Le temps est bel et bien venu de cette réforme : il y a plus de soixante ans qu'il est en vigueur. Il a été tant et tant de fois réformé depuis lors qu'il ne ressemble plus du tout au code d'origine. Tout le monde appelle à sa réforme, à commencer par les citoyens – il est très difficile de connaître ses droits, les conditions de son éventuelle garde à vue par exemple – et par les magistrats, qui ne cessent de demander qui la simplification du régime des nullités, qui celle de l'expertise, qui la réforme du statut de témoin assisté, qui la fusion des cadres d'enquête, qui l'extension de la négociation, etc. On retrouve ces demandes dans le rapport des États généraux de la justice.

C'est aussi aux yeux de l'universitaire que je suis, qui enseigne depuis plus de vingt ans la procédure pénale, qu'il est devenu impératif de simplifier le code – j'en prendrai

quelques exemples. L'enseignement de cette matière devient très compliqué, dans un contexte général de densification des formations ; malgré un nombre d'heures accru on ne parvient que péniblement à faire le tour de la matière...

Quelles sont les causes de ce caractère désormais illisible du code de procédure pénale ? J'en ai identifié trois.

Premièrement, le droit européen a conduit, depuis 2000, à ajouter de nombreux articles dans le code, parfois à des endroits où on ne les attend pas du tout, ce qui perturbe sa lisibilité. Je pense, par exemple, aux articles 803 et suivants, qui sont perdus à la toute fin du code de procédure pénale, au sein d'un titre consacré aux frais de justice : après l'énoncé de règles somme toute très techniques sur les frais de justice et le calcul des délais, on trouve des dispositions fondamentales relatives à la préservation des droits pendant la retenue policière ou à l'introduction du recours en cas de conditions de détention contraires à la dignité.

Deuxièmement, la jurisprudence constitutionnelle, à grand renfort de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), a conduit le législateur, au cours des dernières années, à faire tout un tas de petites retouches ponctuelles, souvent dans l'urgence. Ainsi est-il fréquent qu'un article soit retouché à la demande du Conseil constitutionnel, mais sans réflexion d'ensemble sur d'autres dispositions posant pourtant un problème analogue, ce qui se traduit par des successions de QPC. L'exemple des décisions en matière de droit de se taire en témoigne : le législateur a inséré à l'article préliminaire du code, par la loi du 22 décembre 2021, une disposition générale sur le droit de se taire tout au long de la procédure pénale, mais aucun des autres articles n'a été retouché... Et le code comporte de très nombreux doublons.

Il faut désormais prendre un peu de hauteur afin d'harmoniser les choses : à certains égards, le plan du code lui-même ne tient plus, du fait de ces ajouts successifs faits à la demande du Conseil constitutionnel. Voyez le titre consacré aux règles particulières de procédure applicables aux personnes placées sous un régime civil de protection : le titre ne correspond plus du tout au contenu de la matière.

Troisième cause d'illisibilité : l'impact de la politique pénale et des choix qui nous sont imposés par l'évolution de la criminalité et de la société. Il ne s'agit pas de remettre en cause les règles particulières qui ont pu être instaurées en matière de lutte contre la criminalité organisée, contre le terrorisme et contre la criminalité économique et financière. Mais, à force de construire de tels régimes spéciaux, on a produit un code d'une très grande complexité. D'une certaine manière, il est difficile de savoir désormais si la procédure pénale se trouve dans les premiers articles du code ou aux articles 705 et suivants et 706-73 et suivants.

On parle beaucoup de la fusion des cadres d'enquête. Pourquoi pas... J'attire néanmoins l'attention sur la nécessité d'élargir le spectre de la réflexion. S'il s'agit de revenir sur la différence entre enquête préliminaire et enquête de flagrance telle qu'on la trouve aux articles 53 et suivants du code de procédure pénale, cela n'a pas grand sens. En revanche, il y a une question à se poser sur ce qu'est le cadre commun de l'enquête, car le cadre dérogatoire de la criminalité organisée envahit de plus en plus le droit commun de la procédure pénale.

N'y a-t-il pas désormais deux cadres, le cadre « classique » de l'infraction de droit commun et celui, par exemple, de la criminalité organisée ? Ces dernières règles, qui étaient au départ conçues comme des règles exceptionnelles, celles de l'article 706-80, dont le champ d'application a été étendu, doivent mieux trouver leur place dans le code. Les articles 706-73 et suivants, et en particulier l'article 706-80, ont été écrits en 2004 pour la criminalité et la

délinquance organisées, mais ils servent aujourd'hui de socle. Dès que l'on veut créer une nouvelle règle, on le fait toujours par renvoi à ces articles, de sorte qu'un certain nombre d'articles du code de procédure pénale deviennent illisibles. Les dernières réformes, qui ont trait à la procédure pénale applicable en matière économique et financière, ne peuvent pas se comprendre sans des allers-retours avec les textes relatifs à la criminalité organisée : on ne s'y retrouve plus du tout. La difficulté tient encore à une autre raison : le législateur use beaucoup trop des techniques du renvoi et de la liste. Les listes d'infractions s'allongent, faisant perdre sa logique au dispositif. Il suffit de lire l'article 706-73 du code de procédure pénale, censé être le socle du droit applicable à la criminalité et à la délinquance organisées, pour s'en convaincre. Tel que réformé par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), cet article perd beaucoup de sa cohérence : désormais, on peut utiliser les règles particulières qui y sont énoncées pour autre chose que ce pour quoi le dispositif a été conçu, c'est-à-dire les infractions commises en réseau, le trafic et la véritable criminalité organisée.

Que faut-il attendre de cette réforme ? Il faudrait avant tout qu'elle pose des principes clairs, valables tout au long de la procédure. L'article préliminaire est très important à cet égard ; il mériterait peut-être de laisser sa place à un chapitre préliminaire qui intégrerait l'ensemble de la procédure pénale, depuis la phase de l'enquête jusqu'à celle de l'application des peines.

Il faudrait, ensuite, que le plan du code permette de clairement marquer les phases de la procédure pénale, transitions comprises, et de désigner les acteurs importants à chaque phase, application des peines incluse – celle-ci a été juridictionnalisée en 2000, mais les articles afférents ont été placés dans le code un peu au hasard, ce qui pose des difficultés. Il suffit de penser par exemple au recours fréquent, en phase d'application des peines, à l'article 515 du code de procédure pénale, qui n'a pourtant pas été prévu pour cela puisqu'il a pour objet l'appel contre les jugements du tribunal correctionnel.

Enfin, il me semble nécessaire de s'interroger sur la répartition de la matière entre partie législative et partie réglementaire. Mon sentiment est que les articles de la partie législative du code de procédure pénale sont devenus beaucoup trop techniques : on y entre dans le détail plus que nécessaire. Certains articles de la partie réglementaire ne font parfois que reprendre exactement des phrases déjà contenues dans la partie législative... Je pourrais vous en donner de nombreux exemples. Voyez la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation : la procédure applicable devant la cour d'assises ayant été réformée à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, la Cour de cassation, dans l'attente de l'intervention du législateur, s'est contentée de l'article réglementaire, dont elle estimait qu'il préservait les droits des individus, considérant que la référence à cet article plutôt qu'à un texte législatif n'emportait aucun grief.

**M. Antoine Botton, professeur à l'université Toulouse 1-Capitole.** – Le code de procédure pénale est un code très ancien, qui commence à être daté en considération de l'évolution de la procédure pénale.

J'aimerais axer mon propos sur le décalage entre le code de procédure pénale et la réalité du procès pénal en 2023. Un exemple : la place de l'instruction dans le code. Dans le code d'éditeur que j'ai avec moi, 400 pages sont, par exemple, consacrées à l'instruction en matière pénale, pour 6 % du traitement pénal – c'est la part, arrondie au supérieur, des affaires qui passent par la case de l'instruction en France en 2021. Dans le même code, l'enquête, qui est un élément de toute procédure, avec ou sans instruction, dès lors qu'il y a des poursuites,



représente 100 pages. Cette disproportion a évidemment des incidences sur le fond : il existe des « trous » considérables dans la législation à propos des droits – je pense notamment au principe du contradictoire et à la question de l'accès au dossier au stade de l'enquête.

Autre décalage faramineux : 40 % de la réponse pénale, dont l'assiette est composée des 1,3 million d'affaires poursuivables – il faut déjà faire un sacré tri pour arriver à cette assiette –, passe par des alternatives aux poursuites. Combien d'articles, dans le code de procédure pénale, sont-ils consacrés aux alternatives ? Un seul : l'article 41-1. En d'autres termes, 40 % de la réponse pénale est concentrée dans un article du code.

Autre exemple : l'ordonnance pénale, la procédure simplifiée, est quantitativement le premier mode de comparution et de jugement en matière correctionnelle : il y en a eu 200 000 en 2021 sur 660 000 poursuites. Or les dispositions afférentes sont « coincées » aux articles 495 à 495-6, placées de surcroît à un endroit très étrange du code, puisque les comparutions sont traitées aux articles 388 et suivants.

À l'inverse, la lecture du code suggère que le mode de comparution principal serait la citation directe, laquelle figure à l'article 388 que je viens d'évoquer ; or on a dénombré seulement 11 000 citations directes en 2021, sur 660 000 poursuites...

La place de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) pose aussi problème : quoiqu'étant un mode de comparution à part entière, elle n'est pas traitée avec les comparutions, mais juste après l'ordonnance pénale, c'est-à-dire la procédure simplifiée en matière délictuelle.

Et je peux vous assurer que d'autres décalages apparaîtront à l'avenir, liés à la montée en puissance d'un autre mode de jugement, à savoir l'amende forfaitaire. Cette désorganisation va donc sans doute s'amplifier, la Lopmi ayant considérablement ouvert le champ de l'amende forfaitaire en matière délictuelle.

J'adhère absolument à tout ce qu'a dit ma collègue sur le livre IV du code de procédure pénale, qui est une véritable catastrophe. Ce livre liste des procédures relatives à des problèmes très différents, du faux à la criminalité organisée en passant par les règles applicables en matière sanitaire. Il suffit de parcourir le plan du livre IV pour constater qu'il s'agit en réalité d'un livre résiduel, dans lequel on insère toutes les dispositions que l'on ne peut pas mettre ailleurs.

Le titre XXV de ce livre, notamment, consacré au régime dérogatoire applicable à la criminalité organisée, est aujourd'hui très utilisé et le sera de plus en plus, puisqu'à chaque réforme, y compris provenant du ministère de l'intérieur, on étend son champ d'application. On vient ainsi de l'étendre aux crimes sériels, qui n'ont pourtant rien à voir avec la criminalité organisée. Le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à y redire, mais cette extension désorganise l'ensemble du code.

Un mot sur les nullités de la procédure : la question de la sanction des irrégularités et de la fraude à la procédure pénale est essentielle ; ce code ne sert à rien à défaut d'un régime de nullité efficace. Or ce régime est éclaté entre deux « cases » du code, la plus grande partie se trouvant dans la case relative à l'instruction ; or il n'y a pas qu'en instruction que l'on soulève la nullité, cette phase, je le rappelle, ne concernant que 6 % des affaires en France ! Le législateur devrait reprendre la main sur cette question, qui a été trop longtemps laissée à la jurisprudence, notamment à la chambre criminelle de la Cour de cassation,

laquelle a fait de ce régime, selon moi, un régime ineffectif. Des exemples montrent, ces dernières semaines, que la sanction des fraudes à la procédure pénale est en très grande partie coupée de son ineffectivité.

Une simplification est-elle nécessaire ? Vous savez qu'à l'université on se méfie beaucoup du terme « simplification », puisqu'on aime compliquer les choses...

S'il faut une simplification, c'est au sens d'une clarification renforçant l'effectivité des droits des personnes mises en cause. Le régime des nullités est si peu clair, à l'heure actuelle, qu'il n'y a aucune prévisibilité, pour les personnes poursuivies, quant à la sanction qui frapperait une éventuelle irrégularité de la procédure pénale.

Je songe à la loi du 4 janvier 1993, qui visait, précisément, à clarifier le régime des nullités : une alternance politique ayant eu lieu dans l'intervalle, ces dispositions furent immédiatement défaites par la loi du 24 août 1993. Le reproche principal qui était fait à la première loi était qu'elle rendait les nullités trop claires, trop lisibles, faisant du code de procédure pénale un code trop risqué pour les enquêteurs et pour les parquets. C'est toute la question de l'obscurité nécessaire du code...

Je pense aussi à une série d'arrêts rendus en juillet 2022 par la chambre criminelle de la Cour de cassation à propos du contrôle des réquisitions par le procureur de la République : dans le même arrêt, la Cour indique, d'un côté, que notre législation est contraire au droit européen, notamment à la jurisprudence *Prokuratuur* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et, de l'autre, qu'il faut appliquer notre droit national, notre régime des nullités, et qu'en l'occurrence aucune annulation ne sera prononcée. Pourquoi ? Parce que notre régime des nullités est draconien : il faut notamment prouver un grief qui ne doit pas consister dans la violation de la règle elle-même. Quel est le grief personnel retiré du fait que, par exemple, le procureur a requis des informations personnelles à votre propos ? Cela paraît très difficile à prouver... Par cette impossibilité, on organise le défaut de sanction du non-respect des règles, ce qui nous expose au niveau européen. Certains avocats ont d'ailleurs commencé à évoquer le dépôt de recours en manquement contre l'État français.

Dernière question : que faut-il attendre d'une telle réforme ?

Il va falloir clarifier la phase présentencielle du procès pénal. J'en reviens au chiffre que j'ai cité : 6 % des affaires passent par l'instruction. Or cette phase présentencielle très minoritaire représente *grosso modo* un tiers du code, une partie très « garantiste » qui autorise beaucoup de recours. En matière délictuelle, sur décision d'une seule personne – le procureur de la République –, le justiciable peut donc faire l'objet soit d'une instruction, assortie de maintes garanties et possibilités de recours, soit d'une enquête préliminaire, sans aucun droit ni garantie. Or cette décision d'orientation du procureur de la République ne peut elle-même faire l'objet d'aucun recours juridictionnel. Des efforts ont été faits sur le principe du contradictoire – je pense à l'article 77-2 du code de procédure pénale – depuis la loi du 3 juin 2016, mais ces efforts sont insuffisants, du point de vue de l'accès au dossier notamment.

Dans le rapport spécial des États généraux, il est d'ailleurs indiqué qu'une telle situation pose un problème d'égalité des justiciables devant la justice pénale : cet aiguillage engendre des différences de traitement considérables.

Nous disposons d'un point de départ : c'est l'avant-projet de réforme du code de procédure pénale de 2010, dans lequel était imaginé un système sans instruction. Cet avant-projet nous livre quelques clés, sous forme de possibles dispositions législatives, quant à ce que pourrait être un système doté d'un contrôle juridictionnel plus puissant. Il y était notamment envisagé de créer un juge de l'enquête et des libertés, avec des possibilités de recours assez spectaculaires.

Je prends un seul exemple : la qualité de suspect dans l'enquête. Cette qualité, qui donne lieu à un renvoi potentiel devant une juridiction pénale, ne peut aujourd'hui être contestée, à la différence de la qualité de mis en examen dans le cadre de l'instruction, que l'on peut attaquer par le biais d'une requête en nullité. Et il n'existe pas de recours contre la décision d'orientation, c'est-à-dire la décision de comparution. De manière générale, les modes de comparution sont si nombreux que cela engendre des inégalités de traitement... Dans l'avant-projet de réforme du code de procédure pénale, la « partie pénale », c'est-à-dire le suspect, avait la faculté de contester son statut devant le juge de l'enquête et des libertés, ce qui aurait pu conduire, ensuite, à contester son renvoi devant une juridiction pénale. Cela n'est pas possible, actuellement, dans le cadre d'une enquête, contrairement à ce qui se passe, évidemment, dans le cadre d'une instruction.

Il est donc indispensable d'unifier ; mais dans quel sens ? sur quelle base ? En la matière, il reviendra au législateur de trancher.

**Mme Coralie Ambroise-Castérot, professeur à l'université Côte d'Azur.** – Je remercie mon collègue Antoine Botton d'avoir si souvent cité le code des éditeurs : étant moi-même l'une des rédactrices du code de procédure pénale Dalloz, je sais que de nombreux défauts y demeurent ; nous essayons de les corriger.

Faut-il réformer le code de procédure pénale ?

On pourrait réformer tous les codes : à peine sont-ils réformés qu'ils sont déjà pétris de défauts – voyez le code de la consommation, qui venait juste, en 2016, d'être recodifié, et devait déjà, le mois suivant, être modifié en raison de directives européennes. À peine le code de procédure pénale sera-t-il réformé qu'il faudra le modifier à nouveau pour tenir compte de nouvelles décisions du Conseil constitutionnel, de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), de la CJUE.

Par ailleurs, une fois adoptée une codification scientifique, on risque de se retrouver, comme dans le code pénal, avec des doubles tirets, des triples tirets, voire des quadruples tirets dans la dénomination des articles...

En outre, la question de savoir s'il faut réformer le code a déjà été tranchée, puisqu'un avant-projet a été rédigé. Un comité scientifique composé de magistrats, d'avocats et de professeurs de droit est d'ailleurs d'ores et déjà constitué et a débuté ses travaux début 2023 ; c'est ce qui est écrit dans le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, page 31, point 2.4.3.1.

Une simplification est-elle nécessaire ? Je rejoins ce qu'a dit mon collègue Antoine Botton : qui a envie de répondre qu'il vaudrait mieux ne pas simplifier ? Mais telle n'est pas la bonne question à poser, car c'est une illusion de croire que tous les problèmes sont simplifiables.

Il faut surtout que le plan du code de procédure pénale soit réorganisé afin d'éviter les doublons et les problèmes de renvoi. Mais simplifier est une illusion : tout ne doit pas être simplifié, d'autant moins lorsqu'il s'agit de sujets complexes. La procédure pénale restera une matière technique, et il n'y va d'aucune argutie ou ratiocination : les libertés fondamentales sont en jeu.

Que faut-il attendre de la réforme ? Je vous renvoie au point 1.2.3 du rapport annexé, intitulé « Une justice pénale insuffisamment lisible » : le nombre d'articles du code est passé de 800 à plus de 2 400 depuis 1959. J'ai avec moi un code pénal et d'instruction criminelle qui date de 1928 : il est minuscule. Le code actuel, en comparaison, est monstrueux ; et il ne va cesser de grossir.

J'en viens à quelques exemples. J'ai l'habitude, dans le cadre de mon travail pour Dalloz, de parcourir ce code de long en large afin de rationaliser les notes, de modifier les plans, d'introduire de nouvelles annexes.

Concernant la phase d'enquête, un problème se pose à propos des patrouilles de police, qui ne sont prévues ni dans le code de procédure pénale ni dans le code de la sécurité intérieure. Dit autrement, il n'existe pas de régime unifié des contrôles d'identité, des palpations de sécurité et des fouilles corporelles. La fouille corporelle est traitée par la jurisprudence, depuis 1953, comme une perquisition, ce qui paraît surréaliste. Aucune législation ne traite de ces questions. Le problème naît d'ailleurs en partie de la multiplicité des codes : les palpations de sécurité sont traitées dans le code de la sécurité intérieure et les contrôles d'identité dans le code de procédure pénale.

Dans le code de procédure pénale, il n'y a rien d'unifié sur les preuves. Michèle-Laure Rassat en avait beaucoup parlé dans un rapport remis à Jacques Toubon en 1997 : il était question de créer, comme dans le code civil, une partie sur les preuves dans le code de procédure pénale. La question des témoignages est disséminée, et il n'y a rien sur les indices. Certains domaines mériteraient des régimes communs, des principes généraux déclinés selon les phases, enquête, instruction, jugement.

Il n'y a rien non plus, dans le code de procédure pénale, concernant les saisies lors des perquisitions, sinon un micro-texte qui ne dit pas grand-chose. Comme de nombreux autres, l'article 54, qui a pour objet la préservation des indices, vise seulement les crimes, et non les crimes et les délits... La personne reconnaît-elle les objets qui lui sont présentés après une perquisition ? Le cas échéant, n'est-elle pas en train de s'auto-incriminer ? L'avocat ne devrait-il pas être présent au moment de la perquisition, à supposer qu'elle ait lieu hors instruction ? Il manque un régime unique et des règles claires : la question de l'auto-incrimination est traitée dans le régime de la garde à vue, et il n'y a pas de texte propre aux saisies. La jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation conduit à reconnaître une absence de nullité : la reconnaissance d'un objet ne signifie pas auto-incrimination.

Encore peut-on souligner nombre d'incongruités : le code de procédure pénale est plein d'infractions pénales – il y en a une bonne trentaine. Et, inversement, il est des infractions de procédure qui sont placées en dehors du code de procédure pénale ; ainsi le refus de communiquer la convention secrète de déchiffrement d'un téléphone portable se trouve-t-il dans le code pénal, alors qu'il s'agit d'une infraction d'enquête.

Parmi les infractions pénales disséminées dans le code de procédure pénale, je citerai le délit consistant à ne pas se soumettre à des mesures de prise d'empreintes génétiques. Certains prélèvements forcés sont d'ailleurs autorisés par la chambre criminelle sur le fondement de l'article 60 du code de procédure pénale alors qu'ils sont parfaitement contraires à la jurisprudence européenne, celle de la CEDH, qui dispose que nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. Si un jour l'État français était poursuivi, il perdrait ces procès, j'en suis persuadée.

**M. Alain Richard.** – Mon témoignage sera un peu particulier, puisque j'ai le grand honneur, depuis une petite dizaine d'années, de représenter le Sénat au sein de la Commission supérieure de codification. J'ai donc contribué, à ma modeste place, à la construction et à la réfection de certains codes, mais aussi à leur modernisation. Nous ne l'espérons plus, mais le ministère de l'économie et des finances a enfin souhaité qu'on rénove le code général des impôts, qui date d'un temps où les conceptions actuelles de codification n'avaient pas cours et qui est devenu impénétrable ; le travail sur la partie relative à la fiscalité indirecte sera achevé d'ici à la fin de l'année.

J'ai toujours défendu la voie des textes d'habilitation là où il s'agit de recodifier, mais à droit constant : c'est la condition pour obtenir l'acte de confiance du Parlement en la matière. Or, dans le cas du code de procédure pénale, il est clair que telle n'est pas la voie qu'il faut emprunter.

Que l'on remanie le plan du code à droit constant est concevable ; cela serait même utile à certains égards. Mais il y a matière à repenser, donc à réécrire, toute une série des règles de procédure contenues dans le code de procédure pénale. Il existe bel et bien des effets de frontière : l'un des exercices intellectuels passionnants auxquels se livre la Commission supérieure de codification consiste à savoir que faire lorsqu'on est à la bordure entre deux codes. Ainsi a-t-on extrait le code pénitentiaire du code de procédure pénale. Les zones de friction entre deux codes sont légion ; dans pareils cas, on pratique la formule du code « pilote » et du code « suiveur ».

Tout en étant évidemment favorable au projet de loi dans son principe, je ne pense pas que l'on puisse en rester à la formule d'habilitation qui figure dans l'avant-projet. J'avais d'ailleurs suggéré au garde des sceaux, lors d'une audition récente, de ne pas faire passer cette réforme par un article d'habilitation : il faut faire les deux séparément. Si le Gouvernement veut obtenir de la part du Parlement l'acte de confiance consistant à voter une habilitation de grande ampleur, il faut que le contrat soit clair. Écrire en même temps que l'on va réorganiser à droit constant le code de procédure pénale et qu'en même temps on va le modifier, cela ne tient pas.

Par ailleurs, vu l'ampleur et la complexité du sujet, il est nécessaire que soit installée une grande commission de pénalistes, à charge pour eux de développer le concept général du nouveau code. Le travail préliminaire doit être accompli par des autorités scientifiques ; ensuite il sera temps que le Parlement, et en premier lieu le Sénat, examine la réforme proposée ; ensuite seulement le moment viendra de procéder à la mise en ordre générale du code de procédure pénale.

Une petite remarque sur le fond : l'expérience montre combien l'issue du procès pénal diffère suivant que vous soyez puissant ou misérable. Le code de procédure pénale étant une extraordinaire mine à nullités pour les prévenus les mieux aidés et les mieux « artistiquement » conseillés, ce qui se traduit par un potentiel d'impunité et d'échec de la

mission constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, un arbitrage politique très intense reste à faire, qui doit évidemment être délibéré « en dur » devant le Parlement, sans se contenter d'une habilitation. Cet arbitrage a trait à l'équilibre entre l'efficacité de l'enquête pénale et le respect des libertés individuelles. Il me semble en tout cas que la méthode qui a été retenue pour la confection de ce projet de loi n'est pas aboutie – je suis désolé de le dire en l'absence du Gouvernement, que je soutiens.

**Mme Évelyne Bonis.** – À la lecture du plan d'action du Gouvernement, je me suis également posé cette question : comment annoncer une codification à droit constant et en même temps une reprise des pistes issues des États généraux de la justice ? Le travail en cours va au-delà d'un simple réagencement du code de procédure pénale.

**M. Antoine Botton.** – Sur le rapport entre efficacité et protection en matière de nullité, vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur, mais sans doute parce que les nullités sont mal pensées : il y a dans le code certaines formalités qui ne devraient pas être prescrites à peine de nullité. Le législateur a d'ailleurs, dans la Lopmi, exclu de l'article 15-5 du code de procédure pénale le recours en nullité en cas d'absence de formalisme – l'objet de cet article est l'habilitation des officiers de police judiciaire à procéder à certaines écoutes.

**M. Alain Richard.** – Vieille technique du juge administratif...

**M. Antoine Botton.** – Le Conseil constitutionnel opère de surcroît un contrôle de proportionnalité, puisqu'il a déjà censuré ce type d'exclusion du recours en nullité. Il l'a fait notamment pour l'enregistrement audiovisuel des audiences de cour d'assises. Cela pourrait être une bonne piste à suivre pour éviter que le code de procédure pénale ne devienne le code des voyous...

**Mme Coralie Ambroise-Castérot.** – Je suis tout à fait d'accord avec M. le sénateur Richard : il paraît compliqué, pour ne pas dire antinomique, de rectifier le code dans une large mesure, jusqu'à y ajouter des droits fondamentaux, tout en prétendant travailler à droit constant ; mais ce choix semble déjà acté.

Il vaudrait mieux commencer par « nettoyer » ce code et par mener les réformes nécessaires avant éventuellement de recodifier.

**Mme Agnès Canayer.** – Compte tenu des enjeux et de la technicité du sujet, chacun comprend que les professionnels du droit et les scientifiques doivent s'y pencher. Dans le rapport annexé à l'avant-projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, il est écrit qu'un comité est censé travailler à la rédaction des ordonnances. Existe-t-il une association des pénalistes ? Est-elle associée à ces travaux ? Avez-vous une visibilité sur ce qui est en train de se jouer ?

**Mme Évelyne Bonis.** – Je n'en ai pas la moindre idée : vous êtes les premiers à nous avoir contactés à ce propos.

**M. Antoine Botton.** – Je connais nos collègues universitaires qui participent à ce travail.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Lorsqu'on aborde la procédure pénale, il est systématiquement question de la distinction entre procédure accusatoire et procédure inquisitoire. La complexité dont vous avez fait état n'est-elle pas due, au moins pour partie, au

fait que le système français combine ces deux procédures ? Cette distinction ne mérite-t-elle pas d'être clarifiée ?

**Mme Coralie Ambroise-Castérot.** – Ma thèse de doctorat portait sur l'accusatoire et l'inquisitoire.

Quelle est l'alternative ? Soit on s'oriente vers un système anglo-américain, ce que préconisait le projet de réforme de 2010, soit on en reste à notre tradition, dite inquisitoire, définie par ces caractéristiques que sont le secret, l'écrit et le non-contradictoire. Il s'agit d'un choix entièrement politique.

Je me contente de dire qu'il ne faut pas croire que l'herbe est plus verte ailleurs : notre procédure pénale est de tradition inquisitoire, et il est compliqué d'importer un système qui, à l'origine, nous est étranger. Une bascule avait eu lieu en 1789 : l'*habeas corpus* avait été introduit dans les codes post-révolutionnaires, très inspirés du droit britannique ; petit à petit on en est revenu. Le code d'instruction criminelle avait finalement repris la grande ordonnance de Colbert de 1670, c'est-à-dire l'ancien droit purement inquisitoire. Le seul élément symbolique que l'on a conservé de l'autre tradition, c'est le jury populaire ; et, de nouveau, on en revient – je suis moi-même assez favorable à cette restriction concernant le juré populaire.

Je ne suis donc pas certaine qu'il soit opportun de s'orienter vers un système anglo-saxon qui, comme beaucoup de collègues l'ont brillamment montré – je pense notamment à Geneviève Giudicelli-Delage ou au regretté Jean Pradel –, a des défauts monstrueux, notamment en matière d'inégalités. Tout y repose en effet sur les parties et sur les pouvoirs qu'on leur donne : pour avoir beaucoup de pouvoirs, il faut avoir beaucoup de moyens. Le *plea bargaining*, ou son équivalent français, la CRPC, est une négociation qui, comme telle, suppose d'avoir les moyens de négocier. Des procès, aux États-Unis, il y en a très peu : 80 % à 90 % des procédures sont évacuées par d'autres moyens.

**M. Antoine Botton.** – Je ne suis pas du tout un défenseur de l'accusatoire ; cela étant, force est de constater que l'inquisitoire, dans notre système de procédure pénale, est facteur d'inégalités, puisqu'il est réservé, d'une certaine manière, à une partie seulement de la délinquance, notamment correctionnelle, dans le cadre de l'instruction. Pour le reste, quoi qu'on en dise, la procédure devient de plus en plus accusatoire, étant fondée principalement sur une enquête qui est menée par le futur accusateur – le problème est d'ailleurs posé aujourd'hui au niveau européen.

Par ailleurs, je ne suis pas certain que la France ait les moyens financiers de conserver ce système inquisitoire : il est en effet beaucoup plus cher que le modèle accusatoire, puisqu'il prend à sa charge la question probatoire. Il s'agit d'une question de finances publiques : il est probable que la contrainte financière nous conduise à réduire comme peau de chagrin cette partie inquisitoire de notre procédure pénale. Cette partie inquisitoire demeurera, accompagnée d'une procédure accusatoire qui ne dit pas son nom, manquant de moyens et produisant, en matière délictuelle, des inégalités.

**M. Alain Richard.** – Pour autant, l'inquisitoire dégradé n'est pas de l'accusatoire...

**Mme Évelyne Bonis.** – Cela a été dit, 6 % seulement des procédures font l'objet d'une instruction, donc d'une procédure inquisitoire. Et rappelons que l'instruction n'est

obligatoire que pour les crimes. Pour ce qui est des délits, aujourd'hui et en pratique, les instructions se font presque toutes dans le cadre des juridictions interrégionales spécialisées (Jirs), en matière économique et financière comme en matière de délinquance organisée. Pour la délinquance de tous les jours, celle du citoyen « lambda », il n'y a pas d'instruction. Autrement dit, notre système inquisitoire, *via* l'instruction, est utilisé pour des personnes dont les moyens ne sont pas ceux de M. Tout-le-Monde et qui ont à leur disposition des règles de procédure particulièrement « garantistes » en matière de crime.

**M. Alain Richard.** – À l'ouverture de certains procès américains, on délibère d'abord du montant du crédit que l'on va y affecter ; c'est évidemment déplaisant mais cela est objectif. La justice française est bien obligée de faire ce travail à sa façon, « en crabe ». L'exercice de la justice suppose inévitablement des moyens. Les sujets de recrutement et de déroulement de carrière, notamment, doivent être traités : vous pouvez créer tous les postes que vous voulez, cela ne sert à rien si vous ne trouvez pas les agents qualifiés pour les occuper durablement. La réforme du code de procédure pénale devra tenir compte de cette contrainte de moyens et de la disproportion entre les conditions de l'enquête préliminaire et celles de l'instruction. Il faudra que l'écart entre ces deux procédures soit réduit et, autant que possible, que cela ne se fasse pas dans le sens de l'inflation des moyens. L'arbitrage final devra faire disparaître ce déni de justice de plus en plus criant, d'ailleurs très épisodiquement sanctionné, que constitue le décalage anormal dans le temps de l'issue du procès pénal.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous vous remercions pour vos éclairages précieux en ce début de chantier, celui-ci s'annonçant colossal. Nous poursuivrons notre cycle d'auditions la semaine prochaine avec de nouveaux universitaires.

*La réunion est close à 11 h 35.*



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

**Mardi 21 mars 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Audition de M. Bruno Bonnemain, président de l'Académie nationale de pharmacie, Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens, M. Pierre-Olivier Variot, président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, M. Philippe Besset, président de la Fédération des pharmaciens de France, et docteurs Philippe Meunier, président du Syndicat national des pharmaciens, praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires (SNPHPU) et Élise Remy, membre du conseil d'administration du Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux (SYNPREFH)**

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit aujourd'hui ses travaux par une audition conjointe des représentants de plusieurs organismes représentatifs de la profession de pharmacien, maillon incontournable et central de la chaîne d'approvisionnement du médicament.

Les pharmaciens étant, par définition, en première ligne face au problème des pénuries de médicaments essentiels, nous savons que vous n'avez pas attendu l'intervention des pouvoirs publics pour vous organiser en ce domaine. Pour n'en donner qu'un seul exemple, la plateforme DP-Ruptures, mise en place par votre profession, fête cette année son dixième anniversaire. Depuis lors, les pénuries vont *crescendo*.

Nous avons recueilli, jusqu'à présent, les constats et les recommandations des acteurs publics de la régulation du médicament – la Haute Autorité de santé (HAS), l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le Comité économique des produits de santé (CEPS), la direction générale de la santé (DGS), la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) –, ainsi que d'un certain nombre de prescripteurs et d'experts, notamment d'économistes, de la Cour des comptes, de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et du Conseil général de l'économie (CGE).

Il nous est particulièrement précieux aujourd'hui de bénéficier de votre recul et de l'expérience très concrète que vous tirez des situations que vous rencontrez au quotidien, afin de vérifier la convergence ou la divergence de vos analyses et préconisations avec celles que nous avons entendues au fil de nos auditions précédentes.

Sont présents autour de la table : M. Bruno Bonnemain, président de l'Académie nationale de pharmacie, Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens, accompagnée de M. Philippe Coatanea, vice-président, M. Pierre-Olivier Variot, président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine (Uspo), M. Philippe Besset, président de la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France (FSPF), accompagné de M. Denis Millet, secrétaire général, le docteur Philippe Meunier, président du Syndicat

national des pharmaciens, praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires (SNPHPU), et le docteur Élise Remy, membre du conseil d'administration du Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux (Synprefh).

Je vais vous céder à chacun tour à tour la parole pour un propos introductif de cinq minutes, temps de parole liminaire que je vous serais reconnaissante de ne pas dépasser, car vous êtes nombreux à avoir répondu à notre invitation, ce dont nous nous félicitons. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions.

À l'issue de l'audition, nous vous adresserons un questionnaire complet auquel nous vous demanderons de répondre par écrit avant le 7 avril prochain.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, 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. Je précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

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. Bruno Bonnemain, Mme Carine Wolf-Thal, M. Pierre-Olivier Variot, M. Philippe Besset, M. Philippe Meunier et Mme Élise Remy prêtent serment.*

**M. Bruno Bonnemain, président de l'Académie nationale de pharmacie.** – L'Académie nationale de pharmacie est placée, comme l'Académie de médecine, sous la protection du Président de la République et compte environ 500 membres.

La pénurie de médicaments est un sujet que nous suivons depuis 2011. Nous avons rédigé un rapport en 2018, publié juste avant celui du Sénat, et nous avons publié la semaine dernière un Livre blanc sur le sujet, qui vous a été transmis.

Les causes des pénuries sont bien connues : l'augmentation de la demande mondiale – de 5 % à 10 % par an – ; la baisse excessive des prix de certains produits ; la délocalisation, conséquence du point précédent et de problèmes environnementaux ; les appels d'offres hospitaliers et le manque d'une politique de long terme sur le médicament propre à constituer un guide pour tous les acteurs. Nous avons une gestion à court terme de la pénurie.

Notre première recommandation est de lister les médicaments indispensables ; le Gouvernement y travaille d'ailleurs activement. Le rapport de l'Igas et du CGE sur les ruptures d'approvisionnement a proposé une méthode pertinente pour identifier 100 à 200 molécules à suivre de près. Avec une liste restreinte, on pourra appliquer plus précisément les mesures législatives, réglementaires et économiques.

Notre deuxième recommandation est d'analyser les enjeux économiques sur les produits indispensables. En dessous d'un certain prix, on voit apparaître des ruptures ; il faut

prendre en compte cet aspect et examiner les problèmes économiques. Toutefois, les problèmes économiques, ce n'est pas que le prix, ce sont aussi l'investissement et les taxes ; je pense en particulier à la clause de sauvegarde inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale, qui pénalise aussi les produits anciens.

Il faut également revoir la gouvernance, afin d'instaurer une véritable coordination entre tous les ministères. Aujourd'hui, la direction générale des entreprises (DGE) s'occupe des matières premières et la DGS des produits finis ; ce n'est pas adapté. Il faudrait une coordination interministérielle rattachée au Premier ministre. De même, il faut une coordination à l'échelon européen. L'Union européenne a beaucoup évolué sur cette question depuis deux ans, notamment l'EMA – l'Agence européenne des médicaments –, mais il manque une coordination avec la France.

Par ailleurs, les « méga-appels d'offres » hospitaliers conduisent à ne retenir qu'un seul fournisseur, ce qui met l'approvisionnement en risque. Beaucoup de pays ont changé de méthode en retenant plusieurs fournisseurs pour un produit. Il faut en outre tenir compte des productions françaises et européennes, favoriser les circuits courts, ce qui ne fait pas partie des critères des appels d'offres. On peut également s'intéresser aux dates de péremption ; la *Food and Drug Administration* (FDA) américaine a proposé de repousser cette date pour certains médicaments. Il convient enfin de diminuer les livraisons en urgence, qui désorganisent l'industrie.

Enfin, je veux évoquer les outre-mer, où la situation est encore pire : ces territoires souffrent de la distance par rapport à la métropole. À Mayotte, où il faut 120 à 180 jours pour disposer des produits, la situation devient critique : elle est liée au transport maritime, mais surtout aérien, car les médicaments ne sont pas considérés comme prioritaires.

On peut envisager quelques mesures complémentaires : allonger les péremptions des produits finis, renoncer aux notices papier, inutiles dans les hôpitaux, éviter les particularités locales de conditionnement, chaque pays ayant ses règles – pour les produits indispensables, il faudrait un conditionnement européen –, et élargir l'objectif de la sérialisation, pour suivre les stocks à l'échelon européen.

**Mme Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens.** – Je souscris à tous les propos de M. Bonnemain.

Je représente l'ordre des pharmaciens, donc l'ensemble des métiers de la pharmacie : industriels, grossistes-répartiteurs, officinaux et hospitaliers, ainsi que la biologie médicale. Ma contribution est préparée par l'ensemble des métiers de la chaîne. Le vice-président qui m'accompagne est ancien président d'un grossiste-répartiteur, donc il pourra répondre à vos questions sur ce secteur.

Le sujet des pénuries empoisonne les Français. Il faut trouver des solutions, car la situation est source d'anxiété et de rupture d'égalité, donc de pertes de chances.

Aujourd'hui, les pharmaciens dispensateurs gèrent les ruptures, font au mieux pour compenser ou substituer, mais ils n'ont pas de plan pour empêcher les ruptures à la source. Je ne retrace pas toutes les causes qu'a exposées M. Bonnemain, mais il faut les analyser et mieux gérer les pénuries.

Le traitement des causes ne peut passer que par une stratégie européenne, voire mondiale. L'économie du médicament est mondialisée ; adopter des solutions « franco-françaises » sans tenir compte du contexte international ne servirait à rien ; cela ne ferait qu'imposer aux acteurs français des contraintes n'existant pas ailleurs. Il faut prendre en compte le contexte mondial pour agir à la source et empêcher les pénuries.

En revanche, à l'échelon national, on peut améliorer la gestion des pénuries et limiter leurs effets pour les patients. Nous le faisons collectivement depuis des années ; vous avez cité le DP-Ruptures, qui permet un meilleur échange d'informations, mais on peut aller plus loin dans le partage d'informations, à tous les maillons de la chaîne.

D'abord, la transmission d'informations est essentielle entre l'industriel, le grossiste et l'officiel pour connaître l'état des ruptures. La liste des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) existe, mais n'est pas connue des dispensateurs ; il serait utile qu'elle le soit. Les dispensateurs doivent en outre mieux connaître les contraintes qui pèsent sur les industriels et les grossistes-répartiteurs.

Certains monopoles entraînent en outre des pénuries. Lorsqu'il n'existe qu'une seule molécule, fournie par un fabricant pour toute la France, et que ce médicament est en rupture, cela crée des difficultés. Il faut éviter les situations monopolistiques. On pourrait également imaginer de renforcer le caractère obligatoire du DP-Ruptures, car rien n'oblige les industriels à s'y abonner et à déclarer leurs ruptures aux dispensateurs.

Pour les distributeurs et les exploitants, la communication sur toute la chaîne est à améliorer. Je vous proposerai par écrit des solutions très concrètes dans ce domaine.

Par ailleurs, certaines solutions sont négligées, comme la possibilité de faire des préparations spéciales, à l'hôpital et en officine. On a permis récemment aux officinaux de préparer l'amoxicilline, mais il faut aller plus loin et plus vite, ouvrir cette solution rapidement, dans les jours ou les semaines suivant l'apparition de la rupture. Actuellement, l'autorisation est accordée trop tard : il faut des semaines, voire des mois pour pouvoir substituer une préparation à un médicament. Aujourd'hui, c'est très compliqué réglementairement, alors que pour un pharmacien, c'est très simple à faire.

Je souscris aux propos tenus sur l'outre-mer ; c'est valable dans tous les territoires. Le fret de médicaments doit pouvoir être une priorité.

Sur l'Europe, les choses vont dans le bon sens, avec le plan de prévention des pénuries. La feuille de route de la DGS s'inscrit dans ces travaux.

Pour lutter contre la cause des pénuries, il faut une stratégie internationale. Pour gérer les pénuries, il faut améliorer la communication tout au long de la chaîne et aider les dispensateurs à gérer la rupture.

**M. Pierre-Olivier Variot, président de l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine.** – Les ruptures ne concernent pas que les molécules généralement citées – amoxicilline, paracétamol ou corticoïdes –, elles concernent beaucoup de molécules. On compte près de 4 000 médicaments en rupture et cela touche aussi des anticancéreux, des antalgiques, des antihypertenseurs, *etc.*

Je veux insister sur les conséquences de ces pénuries. En pharmacie, on passe six à douze heures par semaine à chercher des molécules. À l'échelon européen, ce temps est

estimé à sept heures, ce qui montre que les ruptures sont plus importantes en France. Les conséquences pour les patients sont l'inquiétude, le stress, la colère, des pertes de chances, l'incompréhension, voire la non-observance du traitement pour étaler la consommation de leur médicament sur une durée plus longue.

Les causes des pénuries sont multiples. Elles ont été parfaitement décrites par M. Bonnemain, je n'y reviens donc pas.

Les exportations parallèles – la possibilité pour certains industriels d'exporter en Europe des médicaments destinés au marché français – appauvrissent nos stocks.

Les industriels ont parfois tendance à vendre, dans le cadre de politiques commerciales douteuses, leurs produits directement aux officines, sans passer par les grossistes, au travers d'un circuit plus long et plus complexe pour le pharmacien, alors que le grossiste est plus proche.

Je veux à mon tour insister sur le problème des appels d'offres. Vous avez écarté ce risque dans le dernier PLFSS, c'était très bien. Tous les pays qui ont utilisé ce système d'approvisionnement ont connu des ruptures. Dans certains pays, on doit passer des appels d'offres tous les quinze jours, c'est ingérable.

Quelles solutions envisager pour mettre fin aux ruptures ? Il faut impérativement avoir plus de transparence sur toute la chaîne du médicament. Il faut pouvoir justifier toute rupture à tout moment. Cet hiver, quand il y a eu des ruptures, le discours était opaque, on ne comprenait pas ce qu'il se passait. La transparence permet de comprendre la rupture et de l'éviter à l'avenir. On nous disait chaque fois que les molécules étaient produites et envoyées, mais on ne savait pas où elles étaient ; on savait seulement qu'elles n'étaient pas à l'officine ni chez nos patients. C'était anxigène : les mères qui avaient une prescription pour un traitement antibiotique, du Doliprane, un antitussif et de la cortisone repartaient les mains vides... Cette opacité entraîne une perte de confiance sur toute la chaîne. Il faut la restaurer et cela passe par la transparence. On a commencé à le faire avec l'ANSM et cela a permis de débloquer peu à peu les situations.

Il faut renforcer le DP-Ruptures, formidable outil mis à disposition par l'ordre, en l'étendant aux industriels et aux grossistes, afin d'identifier le lieu de la rupture.

Les industriels doivent anticiper les besoins. Ils nous expliquent que l'épidémie de cet hiver a été forte. Certes, mais c'était prévisible : nous étions confinés ces deux dernières années ! Et nous retrouvons cette année peu ou prou les chiffres d'il y a trois ans...

Nous demandons également de renforcer le bon usage des médicaments. On a la possibilité de faire des tests rapides d'orientation diagnostique (TroD) afin d'empêcher les mésusages, notamment des antibiotiques. Il y a, par exemple, des TroD d'angine, qui ne sont pas assez déployés. Aux Pays-Bas, l'emploi des TroD a permis de diminuer de 40 % la consommation d'antibiotiques. En période de pénurie, c'est intéressant.

À plus long terme, il conviendra de réindustrialiser la France, y compris dans l'industrie de médicaments, car, plus le circuit est court, plus il est facile de s'approvisionner.

En cas de pénurie, il faudrait pouvoir fermer certains canaux, notamment la dispensation sur internet, qui ne permet pas de gérer les volumes, et réserver les circuits aux grossistes.

Il faut promouvoir les préparations magistrales, cela a été dit. D'ailleurs, le terme ne convient pas, car les préparations magistrales sont destinées à un patient. Il faudrait pouvoir proposer une préparation déjà prête. Pour cela, il nous faut une base réglementaire autorisant à avoir la préparation en avance à l'officine. Il nous faudrait également un tableau d'équivalence permettant de remplacer telle molécule en rupture par une autre, en prévenant le médecin, mais sans son accord, puisque le tableau existerait *a priori*. Cela permettrait en outre d'économiser du temps médical.

Enfin, quand on doit reconstituer les stocks, il faut commencer prioritairement par les officines, puis les reconstituer chez les grossistes et en dernier lieu chez les industriels, et non l'inverse, comme on l'a fait cet hiver.

On ne doit pas s'habituer à vivre avec les ruptures. Nous devons en sortir.

**M. Philippe Besset, président de la Fédération des pharmaciens de France.** – Beaucoup de choses ont déjà été dites.

Le principal, c'est la transparence de l'information. Il faut avoir une vision claire et prospective du besoin en médicaments, notamment sur les 200 molécules essentielles qui seront listées par le ministère de la santé. En effet, sans connaître le besoin, on a du mal à agir et à trouver les bonnes politiques pour prévenir les ruptures.

Je souhaite fournir quelques données chiffrées. Cette année, les ruptures ont concerné les enfants, ce qui a ému la population. Pourtant, on a consommé beaucoup de médicaments pédiatriques. On a consommé plus de 11 millions de boîtes d'amoxicilline pédiatrique, contre 9 millions au cours d'une année normale, comme 2019, et 33 millions de boîtes de Doliprane pédiatrique, contre 26 millions l'année dernière.

Pour que vous compreniez bien le problème, je prendrai l'exemple de la vaccination antigrippale. Nous avons potentiellement, chaque année, 30 millions de personnes à vacciner contre la grippe. Chaque année, nous devons nous demander, au mois de mars ou avril, combien de vaccins nous devons commander, et nous en commandons à peu près 17 millions. En réalité, on vaccine un peu plus de la moitié de la population cible, à savoir 15 millions de personnes. Il y a trois ans, nous avons vacciné près de 18 millions de personnes. Nous étions en rupture, parce que nous avons commandé, comme chaque année, 17 millions de doses. Il a fallu qu'on aille chercher les doses manquantes en Allemagne et dans d'autres pays. Tout se base sur les prévisions.

Il en va de même pour tous les médicaments. On doit savoir de combien de médicaments on a besoin par classe. Il y a deux solutions au niveau industriel. La première consiste en l'existence d'un stock de sécurité, qu'il faut gérer en bon père de famille, pour qu'il ne soit pas détruit. Or, depuis deux ans, on détruit des vaccins antigrippe : on en a commandé plus à la suite de cette année de pénurie. C'est donc un gaspillage. La seconde solution est l'agilité dans la production : il s'agit de pouvoir agir de façon très rapide quand on constate une rupture afin de pouvoir remettre les médicaments à disposition. Bien évidemment, cette agilité est meilleure si la fabrication se fait sur le sol national ou européen. Imaginons que la production soit à l'échelle globale : il serait impossible de demander du jour au lendemain à nos amis chinois ou indiens de s'occuper prioritairement de notre marché !

Je suis tout à fait d'accord avec Mme Wolf-Thal : ce que nous faisons, nous, pharmaciens, c'est de la gestion – de la gestion de crise, de pénurie. Nous avons besoin, pour

gérer au mieux, de l'information. Sur ce plan, les pouvoirs publics nous doivent une information meilleure que celle dont nous disposons aujourd'hui – nous y travaillons actuellement. Nous devons savoir si le produit va revenir dans trois jours, dans une semaine, dans un mois ou dans un an. En effet, on n'agit pas de la même façon avec les patients qui sont en face de nous suivant l'information dont on dispose. Si l'on sait que le produit va être disponible dans trois jours, on dira à la personne d'attendre. Sinon, on travaille autrement...

Il a été question du bon usage. Il faut renforcer la pertinence de la prescription ainsi que la potentielle vérification de l'adéquation de la prescription par le pharmacien. Les dispositifs comme les Trod permettent de s'assurer que le médicament est pris à bon escient, donc d'en limiter, par le bon usage, la consommation.

Enfin, dans le cadre du Plan blanc qui est actuellement à l'étude au ministère de la santé pour lutter contre les ruptures, il faut accorder aux pharmaciens le droit de substitution sur une liste préétablie par l'ANSM. Celui-ci se déclencherait avec la mise en œuvre de ce Plan blanc. Par exemple, nous avons actuellement des difficultés avec les corticoïdes. Nous savons qu'il est tout à fait possible de substituer la prednisone par la prednisolone et inversement, et nous avons alternativement l'une et l'autre dans nos stocks en fonction des approvisionnements. Il serait assez simple de dire que ces produits sont substituables lorsque le Plan blanc pénurie est déclenché.

Je reprends les cinq points clés : l'information transparente du régulateur et, au plus près du terrain, du pharmacien – c'est la base – ; le stock de départ, pour pouvoir faire face dans les premiers jours ; l'agilité de la production ; le bon usage ; la gestion de crise, avec la substituabilité.

**M. Philippe Meunier, président du Syndicat national des pharmaciens, praticiens hospitaliers et praticiens hospitaliers universitaires.** – J'essaierai de ne pas répéter ce qui a déjà été dit. Nous souscrivons à de nombreux items qui ont été évoqués.

S'agissant du détournement des moyens pharmaceutiques, dans une équipe hospitalière, par exemple, on essaie de trouver des solutions dans la gestion de cette pénurie, qui n'est pas une crise – il faut, de fait, apprendre à vivre avec.

Par exemple, au centre hospitalier régional universitaire de Tours, où je travaille, un équivalent temps plein (ETP) de pharmacien cherche, tous les jours, des solutions de gestion pour faire face aux tensions d'approvisionnement et aux ruptures de stocks de médicaments et dispositifs médicaux.

Ce n'est pas l'objet de la réunion d'aujourd'hui, mais la question des dispositifs médicaux, en particulier pour les établissements de santé, est également particulièrement importante. Dans les deux cas, cela concerne un certain nombre de produits dits « matures », notamment de produits qui concernent la réanimation, l'anesthésie, les urgences. Il ne faut vraiment pas l'oublier. Il faudrait essayer de trouver une forme de cohérence dans la gestion des deux types de produits de santé.

L'obligation de constituer un stock de deux mois pour les fournisseurs pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur est-elle respectée ? Comment la contrôle-t-on ? Existe-t-il un bilan des sanctions prononcées contre les industriels ? Ces sanctions sont-elles effectives ?

On peut s'interroger sur l'opérationnalité de cette fameuse liste des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. Au-delà peut-être de l'ANSM, je pense que cette liste doit être élaborée en collaboration ou avec les sociétés savantes, en fonction des indications – on en revient à la recherche d'alternatives –, et non pas forcément d'une classification chimique ou de leur dénomination commune internationale. La liste devrait, en effet, permettre de s'orienter vers des alternatives validées par les sociétés savantes. C'est d'ailleurs ce qu'elles ont fait en partie, avec la Société française d'anesthésie et de réanimation (Sfar) notamment, au moment du covid. Cette liste devrait sans doute intégrer les antidotes – ce n'est pas un détail. Dans l'hôpital pédiatrique où je travaille, nous rencontrons des difficultés pour certaines maladies métaboliques.

S'agissant des propositions complémentaires, il va falloir clarifier qui fait quoi. Il y a un comité de pilotage ministériel, des groupes de travail de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), de l'ANSM... Il faudra, un jour, simplifier un peu l'opérationnel et rendre plus lisibles les différents organes de proposition, de décision et de suivi. Il faudrait quelque chose de transversal, qui soit fonctionnel et moins technocratique.

La production de matières premières, de médicaments ne doit sans doute pas être gérée uniquement au niveau national, loin de là. Je pense qu'il faut accélérer la recherche de solutions au niveau européen. Cela commence à être fait.

Il faut donner les moyens à Santé publique France d'aider vraiment, quitte peut-être à créer un établissement pharmaceutique national pour la recherche de ressources et de solutions de fabrication et de production *in situ*, en Europe en particulier. On en revient à la cartographie, précédemment évoquée : où sont les médicaments ? Qui peut produire ? Qui peut faire ?

Je ne reviens pas sur l'interdisciplinarité et « l'interministérialité ».

Sur la déclaration des tensions d'approvisionnement, est-ce DP-ruptures qui doit être généralisé ? Il faudrait vraiment que l'on ait une plateforme unique de déclaration, avec une standardisation des messages. En effet, il faut avoir une information le plus en amont possible sur les tensions d'approvisionnement et leur qualité. De fait, on ne traite pas une rupture de quelques jours de la même manière qu'une longue tension à venir !

La sérialisation – c'est une proposition que nous avons faite – pourrait peut-être nous aider à cette transmission de l'information et de connaissance des stocks, avec peut-être une forme de régionalisation de cette cartographie. Tout cela nécessite des moyens informatiques. Or vous savez que, dans nos hôpitaux, nos logiciels sont un sujet, et personne ne se parle beaucoup ! Pardon de sortir ma casquette syndicale, mais je regrette que le Ségur du numérique n'ait pas abordé ce point.

En effet, il faut sans doute qu'il y ait une certaine transparence des coûts, notamment de la part de l'industrie. Mais cela veut dire aussi qu'il ne faut pas que l'innovation thérapeutique soit le seul financement de l'industrie, ce qui veut dire qu'il faudra, derrière, revoir un certain nombre de déterminations de prix.

Je ne reviens pas sur la nécessité d'arrêter les injonctions contradictoires. On en revient toujours à nos problèmes de non-transversalité, mais il est vrai que la préoccupation de faire des économies sur les produits de santé exprimée chaque année en loi de financement de



la sécurité sociale entre en contradiction avec la nécessité de répondre aux besoins croissants de la population en termes de santé publique. C'est un serpent qui se mord la queue.

Il faut sans doute arrêter les baisses de prix par classe thérapeutique. Faut-il sortir les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur de la clause de sauvegarde, qui consiste dans le versement d'une contribution à l'assurance maladie par les laboratoires lorsque leur chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France croît trop rapidement ? On peut, en effet, se poser la question.

La massification à outrance des achats n'aide sans doute pas à trouver des solutions ; on atteint les limites. La situation est peut-être encore pire pour les dispositifs médicaux. Ne faut-il pas se poser la question d'une régionalisation des achats pour les établissements de santé ? Cela permettrait peut-être aussi d'avoir une cohérence sur un territoire.

Pardon de finir sur une note un peu iconoclaste, mais pourquoi ne pas fixer un prix national des médicaments hospitaliers, comme pour les médicaments dispensés en ville ?

Faut-il se poser la question de l'allongement des brevets ? Je ne sais pas si c'est possible.

**Mme Élise Remy, membre du conseil d'administration du Syndicat national des pharmaciens des hôpitaux.** – Je ne reviendrai pas sur le contexte. On l'a dit, la mutualisation des achats, dans les hôpitaux, conduit parfois à des situations de quasi-monopole. Il y a peu de fournisseurs pour de vieilles molécules, et la délocalisation de productions de matières premières n'aide pas à gérer les pénuries.

On a, en fait, dans nos pharmacies à usage intérieur (PUI), énormément de ruptures. Les causes sont hétérogènes, et la criticité également : les ruptures peuvent toucher des médicaments d'urgence, comme la Métalyse, qui permet de faire la thrombolyse en cas d'infarctus du myocarde. Cela pose un vrai problème dans les véhicules des services mobiles d'urgence et de réanimation (Smur), par exemple. Les ruptures concernent aussi des molécules avec un impact thérapeutique majeur, comme le Nulojix, qui est utilisé dans la prévention du rejet de greffe. On ne peut plus instaurer un traitement chez de nouveaux patients, et il est déjà très compliqué de se procurer les traitements pour les patients en cours.

On n'a pas du tout parlé d'une autre façon de gérer les ruptures, qui est le contingentement par les industriels. Ce contingentement n'est pas simple. Il est certain qu'il est préférable d'avoir un peu que pas du tout, sauf que l'on arrive à des situations compliquées, où l'on est obligé de prioriser les patients. C'est très compliqué pour les médecins, mais aussi pour nous, avec des patients qui sont souvent en panique.

On parle peu de la Lévofoxacine, dont la pénurie peut être vraiment inquiétante pour les infections ostéo-articulaires, puisque l'on n'a pas vraiment d'alternative à ce médicament, qui a une bonne pénétration osseuse. Au reste, c'est un traitement long – de quatre à six semaines.

Les pénuries concernent aussi des médicaments de base, comme les dosettes de chlorure de sodium. D'ailleurs, le laboratoire qui le fabrique est en France, ce qui prouve bien que la relocalisation de la production en France n'est pas toujours la solution...

Je veux aussi insister sur un risque iatrogénique, qui est important dans les services de soins. À force de changer les dosages et les molécules, surtout quand celles-ci sont un peu complexes, on peut arriver à des erreurs de prescription et d'administration. Cela demande beaucoup de vigilance de la part de tous les soignants. Je trouve que l'on n'en parle pas assez. D'ailleurs, les médecins qui ne peuvent pas appliquer les protocoles thérapeutiques élaborés et validés dans les établissements ne sont pas très contents.

Dans l'hôpital où j'exerce, on a également un équivalent temps plein pour gérer les ruptures de dispositifs médicaux, mais la situation est plus complexe en raison de la dépendance des opérateurs, qui fait qu'une pince de bloc ne va pas pouvoir être substituée aussi facilement qu'un médicament.

On a un vrai problème de visibilité sur les causes et, surtout, sur la durée des ruptures. C'est un vrai souci, parce que l'on ne peut rien anticiper. En fait, c'est quand on voit que l'on n'a pas la commande que l'on se dit qu'il y a un problème... Nous ne sommes jamais prévenus, alors que les industriels sont au courant. Il faut attendre de parvenir à les joindre pour avoir l'information. Et chaque pharmacien, dans chaque PUI, fait la même chose ! Souvent, on nous répond que le délai est indéterminé, mais c'est un vrai souci parce que l'on ne sait pas quoi répondre aux médecins et aux patients qui viennent en rétrocession – cela touche parfois aussi les produits de rétrocession.

Le manque de transparence est vraiment crucial.

J'ajouterai aussi le manque de réactivité : une fois que les stocks sont reconstitués, on ne comprend pas pourquoi ils n'arrivent pas plus vite jusqu'aux utilisateurs. Lors de réunions avec l'ANSM, les laboratoires nous ont dit qu'il n'y avait plus de problème de rupture d'amoxicilline. Sauf que nous, on a toujours ce problème ! On ne comprend pas pourquoi on ne peut pas être plus réactif une fois que les stocks sont reconstitués.

L'ANSM dresse une liste des ruptures, mais celle-ci n'est pas exhaustive. Cela nous pose problème.

Les ruptures sont très chronophages pour les pharmaciens.

En outre, le dépannage, dans les hôpitaux, entraîne souvent un surcoût, qui peut être assez monumental pour certaines molécules : comme tout le monde cherche une solution, le laboratoire qui peut dépanner fait monter les prix, ce qui est logique. Dans les marchés publics hospitaliers, théoriquement, le fournisseur qui est titulaire du marché doit payer la différence. Mais on ne reçoit que des courriers nous disant que, avec les problèmes de covid, de surcoût, de transport, *etc.*, on ne saurait la leur réclamer. Par conséquent, le surcoût reste à la charge des établissements, dont beaucoup, je le rappelle, ne sont pas en grande santé financière.

Nous sommes aussi pas mal sollicités par la ville, qui est aussi en rupture. Parfois, l'hôpital est en rupture un peu après la ville. Des patients nous appellent parce qu'ils ont fait le tour de plusieurs officines, sans succès. Ce n'est pas encadré du tout, et on ignore si l'on peut faire des rétrocessions. De toute façon, on n'a pas tellement de stock...

Quelles améliorations ? Nous l'avons déjà dit, il faut une meilleure transparence. Je crois que c'est le mot clé.

Il faut également une meilleure réactivité de la chaîne logistique. Pendant la crise covid, des stocks d'État ont été constitués. C'est très bien, sauf que, à un moment où l'on avait besoin de curare, il n'y en avait plus, parce que l'État avait réquisitionné les stocks de laboratoires, si bien qu'il y a eu un moment vraiment critique, où il n'y avait plus rien dans nos hôpitaux, et c'était vraiment compliqué pour les réanimateurs.

On a déjà parlé de la liste des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. Elle est importante. En revanche, il faut qu'elle soit exhaustive et régulièrement mise à jour, ce qui n'est pas toujours le cas.

Nous aimerions qu'il y ait des propositions validées par les sociétés savantes sur les *switchs* ou encore les antibiotiques, mais pas seulement. Ce serait tout de même bien que l'on puisse avoir une information descendante, validée, qui mette un terme à cette situation où chacun, dans son hôpital, se pose la même question.

Je ne crois pas trop à la fin de la rupture maintenant. On pourrait déjà essayer d'améliorer les choses à court terme. Il est vrai qu'il y a le DP-ruptures, mais il n'est pas encore très implanté à l'hôpital. Il faudrait vraiment, quelle que soit la base de données, qu'elle soit centralisée, avec des laboratoires, des industriels qui jouent le jeu. Une petite start-up, MaPui Labs, a produit un logiciel, Hospistock, pour essayer de trouver des solutions ; 1 000 PUI y sont connectés, et seulement 11 laboratoires. Cela montre qu'on est loin de l'envie d'avoir une transparence...

Sur le moyen terme et le long terme, il faut vraiment développer le bon usage des produits de santé. La consommation d'amoxicilline est tout de même deux fois supérieure en France à ce qu'elle est dans les autres pays européens ! Celle de paracétamol est trois fois supérieure. Ce n'est pas normal. Il est vraiment nécessaire de travailler aussi sur ce point. En France, la surconsommation est à la mode. On a un symptôme, on veut un médicament.

Surtout, j'aimerais alerter sur l'observance, mais aussi sur l'automédication. Quand on fait des sensibilisations en iatrogénie auprès des patients, beaucoup nous disent garder les boîtes précieusement pour avoir ce qu'il faut dans le placard s'ils ont les mêmes symptômes et n'obtiennent pas de rendez-vous chez le médecin. Certains écourtent même leur traitement pour s'en garder un peu pour la prochaine fois... C'est un vrai problème, et je pense qu'il faut faire une vraie campagne de communication à ce sujet.

Évitons les prescriptions inutiles. La stratégie nationale 2022-2025 de prévention des infections et de l'antibiorésistance nous dit que 50 % des antibiothérapies sont inutiles ou inappropriées. Cela pose tout de même question.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Merci beaucoup pour ces propos liminaires, déjà très complets.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Vous avez déjà répondu à nombre de questions que l'on pouvait se poser. J'aimerais néanmoins obtenir quelques précisions.

Madame Remy, vous avez parlé du contingentement par les industriels, qui complique les choses. Pouvez-vous nous donner un peu plus de précisions ?

**Mme Élise Remy.** – Le contingentement signifie que les laboratoires ne nous envoient pas la commande dans son entier. Par exemple, alors que l'on a commandé 400 flacons, ils ne nous livrent que 30 % de la commande, en nous disant que nous avons

épuisé notre droit à boîtes pour le mois. C'est un vrai souci parce que l'on a un petit stock. On se retrouve à devoir prioriser, avec les médecins : on se dit que l'on va garder l'amoxicilline pour les femmes enceintes qui contractent un streptocoque, mais quand un patient se présente avec une endocardite et a besoin de quantités quotidiennes vraiment importantes, nous devons arbitrer... Il est insupportable de devoir choisir les « bons » patients. En plus, on va remplacer par un autre antibiotique, qui a parfois un spectre plus large, ce qui peut amener à des résistances bactériennes. C'est vraiment un problème très global.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Plusieurs d'entre vous ont évoqué la clause de sauvegarde, en disant qu'elle pouvait poser problème. Pouvez-vous être plus précis ? Que souhaitez-vous en réalité ? Qu'elle ne soit plus appliquée ? Qu'elle le soit moins ? Qu'elle ne le soit pas pour tous les médicaments ?

Dans quelle mesure l'existence de *short-liners*, ne respectant pas l'ensemble des obligations qui pèsent sur les acteurs de la répartition, vous paraît-elle favoriser l'apparition de phénomènes de rupture ?

L'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps) a les capacités de fournir un certain nombre de médicaments. Elle a été très sollicitée au moment des pénuries. Ne faudrait-il pas, en lui donnant plus de moyens financiers et humains, lui permettre de tourner non pas seulement au moment des pénuries, mais de manière plus pérenne et à un plus haut niveau ?

Vous avez tous parlé de DP-ruptures, estimant que c'était un bon dispositif et qu'il n'était pas suffisamment élargi. Quelles propositions feriez-vous pour que tous les acteurs de la chaîne concernée puissent l'utiliser ? Est-ce possible en l'état actuel ? Ou y a-t-il une volonté de ne pas l'utiliser ?

**M. Philippe Besset.** – La clause de sauvegarde est pertinente pour répondre à la problématique du lien entre les prix et les volumes pour les médicaments innovants. Les laboratoires négocient un prix avec le CEPS en fonction du volume de vente escompté. Dès lors, si la consommation du produit s'avère plus élevée que prévu, son prix baisse, en application de la clause de sauvegarde. En revanche, ce dispositif ne convient pas pour les médicaments génériques, dont les prix sont déjà bas et dont l'assurance maladie veut encourager le développement à grande échelle.

En ce qui concerne le dispositif DP-Ruptures, en tant qu'utilisateurs, nous plaçons pour une simplification des démarches informatiques en pharmacie. Deux systèmes nous font remonter les informations : l'un est Pharma-ML, qui est géré par les grossistes-répartiteurs et que l'on utilise au quotidien ; l'autre est DP-Ruptures. Nous souhaiterions que toutes les informations soient accessibles en un même lieu, ce qui nous permettrait de connaître immédiatement le statut d'un produit, sa disponibilité et la manière de s'en procurer.

**Mme Carine Wolf-Thal.** – DP-Ruptures est un outil qui permet aux dispensateurs, en officine comme à l'hôpital, de déclarer les ruptures, c'est-à-dire lorsqu'un produit a été commandé et qu'il n'a pas été reçu dans les 72 heures. Cette démarche est réalisée automatiquement par le logiciel de commande dans les officines. Pour les PUI, cela passe par une interface web.

Aujourd'hui, 93 % des officines sont connectées à DP-Ruptures et il est prévu que toutes le soient après le déploiement de la première vague du Ségur numérique ; de même,

85 laboratoires, qui fabriquent 84 % des médicaments, sont abonnés au service sur la base du volontariat, de même que 10 grossistes-répartiteurs, qui représentent 94 % des médicaments du marché. Comme ce dispositif émane de l'ordre des pharmaciens, la question d'une mauvaise utilisation des données par les industriels ou d'autres acteurs ne se pose pas. Ces données valent très cher et nous sommes très attentifs à les protéger. C'est pour cette raison que l'ordre des pharmaciens est farouchement opposé à l'utilisation des données de la sérialisation pour la gestion des stocks : la sérialisation doit servir à éviter les falsifications des médicaments ; utiliser cette base à d'autres fins serait très dangereux, avec le risque d'une vente des données à différents acteurs.

Les *short-liners* sont des grossistes qui ont une obligation de moyens, mais non de résultats : quand ils demandent l'ouverture d'un établissement, ils bénéficient d'un an de stock, fourni par les industriels, de toute la gamme des médicaments, sans que ce stock corresponde d'ailleurs nécessairement à leur clientèle. Le problème est qu'ils peuvent disparaître rapidement s'ils n'arrivent pas à pénétrer le marché. Ils ferment et rouvrent ailleurs. Ils ne remplissent pas leurs obligations de service public comme le font les grossistes-répartiteurs. L'ANSM est très occupée à contrôler ces établissements. Contribuent-ils à l'apparition de pénuries ? Il est clair en tout cas qu'ils ont une politique d'exportation clairement affichée... Je vous laisse en tirer les conclusions quant aux conséquences éventuelles sur les pénuries.

**M. Pierre-Olivier Variot.** – Vous avez posé la question du contingentement. On observe l'existence d'un contingentement dans les officines, qui est lié au contingentement imposé par les industriels aux répartiteurs : les industriels craignant des exportations parallèles ne fournissent pas la totalité des médicaments, et nous devons parfois fortement insister pour être livrés, laboratoire et répartiteurs se renvoyant la responsabilité. Le contingentement n'a pas lieu d'être quand il n'y a pas de rupture. Il convient en revanche de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'exportations. Les *short-liners* sont, à mon avis, les plus importants fournisseurs d'exportations parallèles, bien plus que les grossistes-répartiteurs qui ont le devoir de nous livrer les médicaments.

Lorsqu'un pharmacien commande 100 boîtes d'un médicament et n'en reçoit aucune, une alerte est envoyée dans DP-Ruptures, mais s'il n'en reçoit ne serait-ce qu'une, l'alerte n'est pas envoyée. Il faudrait que le mécanisme soit plus précis.

**M. Philippe Meunier.** – Vous nous interrogez sur l'Ageps. Cette question rejoint mon propos liminaire sur l'opportunité de créer un établissement pharmaceutique national. L'Ageps a fonctionné en période de crise, en travaillant avec des sous-traitants, sans être toutefois réellement un producteur. Faut-il revenir au système de la pharmacie centrale des hôpitaux qui existait autrefois ? Cela fait partie, de manière sous-jacente, de nos propositions.

**M. Bruno Bonnemain.** – Il est clair que l'Ageps a été fermée. Ses équipements sont obsolètes. Elle n'a plus les moyens de produire des médicaments.

Les exportations sont peut-être une source de pénuries, mais on manque de données précises permettant de connaître les montants exportés. On demande aux industriels de disposer de deux mois de stocks de médicaments, mais ceux-ci peuvent être utilisés par les *short-liners* pour les exporter. C'est incohérent !

La clause de sauvegarde était initialement prévue pour les nouveaux produits ; elle permettait d'établir un prix de vente en fonction des volumes de vente escomptés. Mais aujourd'hui cette clause est utilisée de manière globale, indifférenciée, et s'applique en cas de croissance du chiffre d'affaires des laboratoires, c'est aberrant ! Il faudrait revenir à la philosophie d'origine. Certains produits sont en croissance, comme les génériques : leur appliquer une clause de sauvegarde ne se justifie pas.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Je voudrais vous interroger sur le déconditionnement. La dispensation à l'unité des médicaments serait-elle utile afin d'éviter que des stocks de médicaments ne s'accumulent dans les armoires des patients ? Que pensez-vous d'une éventuelle prolongation de la date de péremption : certes cette date est fixée en fonction d'impératifs sanitaires, mais aussi parfois en fonction d'impératifs de gestion de marché. La FDA a ainsi prolongé certaines dates de péremption, sans causer de drame sanitaire.

Les Trod constituent une aide à la prescription. Leur usage augmente-t-il ? S'accompagne-t-il d'une amélioration des prescriptions ?

Comment expliquez-vous la pénurie de monodoses de chlorure de sodium, produit qui est pourtant fabriqué en France ?

Enfin, quel regard portez-vous sur les dispositions relatives aux médicaments contenues dans la LFSS ? Quelles évolutions préconisez-vous en matière de gestion financière du médicament ? L'hôpital n'est pas visé par le dispositif. On manque d'une visibilité complète du coût du médicament en France.

**Mme Carine Wolf-Thal.** – Les pharmaciens peuvent déjà pratiquer la dispensation à l'unité pour certaines classes thérapeutiques, comme les stupéfiants, ou pour certains antibiotiques, mais ils le font assez peu en pratique parce qu'ils manquent des outils leur permettant d'opérer dans de bonnes conditions de sécurité. Le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas. Si les patients ont de médicaments non consommés dans leurs tiroirs, ils risquent d'être tentés de s'en servir et d'en faire un mauvais usage. C'est dangereux.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – En ce qui concerne le paracétamol, il y a un trésor à récupérer dans les armoires à pharmacie des Français !

**Mme Carine Wolf-Thal.** – C'est vrai. Des dispositions permettent déjà aux pharmaciens de ne pas dispenser un médicament dans certains cas, par exemple si le patient en possède déjà à la maison, mais on se heurte souvent à un refus du patient.

D'autres pistes que le déconditionnement existent. La première serait d'adapter les conditionnements des industriels aux prescriptions. Les laboratoires définissent en effet leur conditionnement en fonction des autorisations de mise sur le marché (AMM), qui déterminent le traitement, la posologie, la durée, *etc.* Toutefois, comme les recommandations de la HAS évoluent, le boîtage peut ne plus être adapté aux autorisations de mise sur le marché initiales. Il conviendrait de faire preuve de prudence en la matière, car l'emballage des industriels comprend de nombreuses informations précieuses pour la sécurité : il comporte les notices d'utilisation, les précautions d'emploi, les contre-indications, *etc.* Si le pharmacien déconditionne les médicaments, il faut qu'il donne par écrit au patient toutes ces informations, sinon celui-ci n'y aura plus accès et ne saura plus toujours comment prendre les trois ou quatre comprimés, sortis de leur boîte, qui lui auront été fournis. Si l'on s'engage dans cette

voie, il faut donner les moyens aux pharmaciens de fournir aux patients toutes les informations nécessaires sur les médicaments et sécuriser la dispensation.

Une autre piste serait de permettre au pharmacien d'ajuster les prescriptions : souvent celles-ci ne sont pas parfaitement conformes aux AMM ni aux recommandations de la HAS. Les prescriptions nous obligent ainsi parfois à donner une boîte supplémentaire au patient, dans laquelle celui-ci ne prendra que deux comprimés... Ajouter un jour de traitement oblige parfois à délivrer une boîte de plus. Ne pourrait-on pas conditionner la délivrance de la seconde boîte à l'état du patient une fois la première boîte consommée ?

En conclusion, le déconditionnement est une piste, mais il faut donner aux pharmaciens les moyens de sécuriser la dispensation et d'ajuster les volumes fournis en fonction des besoins du patient, en ajustant le cas échéant les prescriptions. Il faut aussi travailler avec les industriels pour qu'ils développent des conditionnements adaptés à des prescriptions différentes.

**M. Bruno Bonnemain.** – La date de péremption des médicaments ne peut être fixée au-delà d'une période de trois ans après la fabrication, conformément aux règles européennes. Il est vrai que, pour un certain nombre de produits, la date de péremption pourrait être plus tardive. La FDA a publié une liste des produits stables après trois ans et dont la date de péremption pourrait être repoussée par les professionnels de santé en cas de pénurie. Il n'en demeure pas moins qu'il est compliqué pour les industriels de garder les produits en stock pendant plus de trois ans ; c'est une usine à gaz, car les volumes sont considérables.

En 2010, la part des médicaments dans l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'élevait à 14 % ; elle est actuellement de 11 %, alors que les besoins ont augmenté sous l'effet notamment du vieillissement et de la mise au point de traitements innovants et coûteux. Cette évolution pousse à s'interroger.

**M. Pierre-Olivier Variot.** – Si les patients conservent des médicaments chez eux, c'est avant tout parce qu'ils arrêtent leur traitement quand ils vont mieux, éventuellement avant la fin prévue, et ce n'est pas parce qu'on leur aurait délivré une boîte de trop ! Une dispensation à l'unité ne changerait rien.

Dans la dernière convention avec la Cnam, les pharmaciens étaient autorisés à procéder à une dispensation adaptée, à ne pas fournir, après une discussion avec le patient, la totalité du traitement, lorsque la posologie est variable. La Cnam a reconnu l'intérêt de ce mécanisme et l'a repris dans la nouvelle convention, mais elle ne l'a pas encore redéployé. C'est dommage.

En ce qui concerne le chlorure de sodium, le problème tient au manque de pipettes en plastique, qui ne sont pas fabriquées en France.

Les pharmaciens demandent de pouvoir réaliser davantage de Trod. La proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, dite proposition de loi Rist, contient une disposition visant à nous permettre de réaliser tous les tests Trod. Aujourd'hui, leur usage est très limité : par exemple on ne peut réaliser de test pour mesurer la glycémie capillaire en cas de diabète, que pendant la semaine du diabète alors qu'il faudrait que ce soit possible toute l'année. Quand on a réalisé les tests pour détecter le covid, il n'y a pas eu de problème, les gens savaient que ce n'était

pas un virus et que les antibiotiques étaient inefficaces. Quand on explique aux gens à quoi sert un test Trod, ils comprennent.

**M. Philippe Besset.** – En ce qui concerne le prix des médicaments, on arrive au bout d'un système qui a commencé en 2007 et a duré un peu trop longtemps, car ses effets se font ressentir pour les médicaments essentiels dans l'arsenal thérapeutique, souvent des produits anciens dont le brevet est tombé dans le domaine public.

Depuis 2007, le législateur veut stabiliser le budget consacré aux médicaments : le budget devant rester constant, les nouveautés doivent être financées par la baisse du prix des produits anciens. Résultat, le médicament le moins cher est le Levothyrox 25, à 38 centimes d'euros la boîte ; le Strensiq, qui traite certaines maladies osseuses rares, est le plus cher, à 52 000 euros la boîte. Cet écart de prix pour deux traitements majeurs me semble étrange. Certes, il faut payer la recherche et l'innovation, mais ce mode de financement de l'innovation n'est plus viable. Il n'est plus possible de baisser encore le prix du Levothyrox. Sans doute faudra-t-il prévoir des tarifs plus « raisonnables » pour l'innovation.

Il convient de généraliser les tests Trod, qu'ils soient réalisés par des médecins ou des pharmaciens. Deux arrêtés ont été publiés au *Journal officiel* du mardi 14 mars, qui comportent des protocoles de délégation entre le médecin et le pharmacien, au sein des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), pour la prise en charge des angines et des cystites, en autorisant l'utilisation de tests Trod en pharmacie. Il faut aller plus loin, car en restreignant cette possibilité aux endroits bénéficiant d'un réseau d'exercice coordonné de la médecine, on prive la moitié des Français de l'accès à ce dispositif. Il serait plus utile de rendre applicable dans toutes les pharmacies le même protocole décisionnel établi par la HAS, qui permet de déterminer dans quels cas le pharmacien peut délivrer un traitement ou doit renvoyer vers le médecin.

**Mme Élise Remy.** – Les conditionnements sont déjà différents à l'hôpital et en médecine de ville. Les conditionnements sont souvent plus importants à l'hôpital – le Doliprane, par exemple, nous est livré par boîtes de 10 comprimés – et nous sommes donc habitués à faire du déconditionnement. Les industriels ont déjà des chaînes de fabrication différentes.

**Mme Carine Wolf-Thal.** – Dans le cas des pathologies chroniques, le déconditionnement est inutile, car le patient doit prendre son traitement à vie. La question du déconditionnement se pose pour les pathologies aiguës, pour les antibiotiques. Mais le déconditionnement n'aurait pas été une solution aux dernières pénuries que l'on a connues. Il est ainsi difficile de déconditionner l'amoxicilline pour les enfants, car elle est en sirop.

Les pharmacies à usage intérieur des hôpitaux possèdent les structures permettant de reconditionner les médicaments en doses individuelles en toute sécurité, mais les officines de ville ne sont pas équipées de robots permettant de le faire.

**M. Bruno Belin.** – Je suis pharmacien en zone rurale, où les patients doivent faire plusieurs kilomètres pour venir à l'officine. Il ne faut pas croire que le déconditionnement constitue une solution aux pénuries de médicaments ! La galénique a ses règles. Tous les produits ne sont pas déconditionnables, je pense aux médicaments orodispersibles, aux molécules sensibles à la lumière, etc.



Il n'en demeure pas moins que nous devons proposer des solutions. Pourquoi, par exemple, ne pas demander aux industriels de sanctuariser la production de flacons pour les médicaments, afin d'éviter les pénuries dans ce secteur ? Il faut prévoir des stocks de sécurité ; nous devons donc poser la question de leur financement. Je suis inquiet sur l'avenir de la répartition pharmaceutique : bientôt les pharmaciens en zones rurales auront du mal à se fournir et devront aller chercher en voiture leurs médicaments ! Il faut assurer la pérennité du système, si l'on veut garantir l'accès à la santé pour tous dans notre pays.

**M. Bruno Bonnemain.** – Un dernier mot sur les prix. Dans les années 1970, les prix étaient fixés en fonction du prix de revient industriel (PRI), puis ils ont été fixés en fonction du service médical rendu. Il semblerait logique de revenir au PRI pour les produits anciens et de rester au service rendu pour les nouveaux produits.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Je vous remercie. Je note que vos avis divergent sur le déconditionnement. Je vous remercie aussi de nous faire parvenir vos réponses écrites à notre questionnaire.

*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 45.*



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

**Lundi 20 mars 2023**

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

### **Audition de M. Maxime Combes, M. Daniel Ibanez et Mme Françoise Verchère, auteurs d'une proposition de loi visant à diminuer la consommation d'énergie pour le bâti**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête en recevant M. Maxime Combes, M. Daniel Ibanez et Mme Françoise Verchère, auteurs d'un projet de proposition de loi visant à diminuer la consommation d'énergie pour le bâti qui a été adressé, en juillet dernier, aux députés de la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes).

Madame Verchère, vous avez été maire de Bouguenais, en Loire-Atlantique, vous avez combattu le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et avez également été membre d'Anticor, une association de lutte contre la corruption. Monsieur Combes, vous êtes économiste spécialisé sur les sujets de politique climatique, membre d'Attac et coauteur de plusieurs essais sur la crise climatique et environnementale. Monsieur Ibanez, vous êtes économiste et consultant, cofondateur des Rencontres annuelles des lanceurs d'alerte.

Nous vous recevons car vous avez tous les trois adressé, en juillet 2022, une lettre ouverte aux parlementaires de la Nupes accompagnée d'une proposition de loi visant à engager une politique de rénovation énergétique du bâti privé français, sans reste à charge pour les propriétaires. La contrepartie de ce financement serait une obligation pour les propriétaires de logements et de bâtiments tertiaires à usage de bureaux d'entreprendre des travaux d'isolation et de modification du mode de chauffage, quand les conditions l'exigent et le permettent. Ces travaux seraient pris en charge *via* un fonds, financé grâce à une inscription des dépenses sur le registre des hypothèques.

Avec cette proposition vous soulevez une question majeure pour l'accélération de la rénovation énergétique : celle du zéro reste à charge. Les chiffres le prouvent : la situation financière des ménages face au coût estimé des travaux, qu'ils soient partiels ou globaux, est déterminante dans leur décision de procéder ou non à la rénovation de leur logement. Vouloir supprimer ce frein du reste à charge est une intention louable, mais difficile à mettre en œuvre ; vous nous expliquerez comment vous pensez pouvoir y parvenir.

Sur quel modèle de financement repose ce dispositif ? Vous êtes favorables à la création d'un fonds qui financerait ces opérations de rénovation en payant les entreprises chargées des travaux grâce à une inscription, comme garantie, sur le registre des hypothèques : pouvez-vous nous expliquer en détail le fonctionnement de ce fonds ?

Enfin, je souhaiterais obtenir votre avis sur les politiques gouvernementales actuelles d'aide à la rénovation énergétique : l'existence d'un reste à charge est-elle la seule cause de l'échec à atteindre les objectifs de rénovation de logements selon vous ? Quels autres

dysfonctionnements identifiez-vous, et quelles seraient les alternatives à mettre en place pour y remédier ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et 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 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 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. Maxime Combes, M. Daniel Ibanez et Mme Françoise Verchère prêtent serment.*

**Mme Françoise Verchère, coauteure d'une proposition de loi sur la rénovation du bâti.** – Vous avez rappelé le contenu de notre proposition de loi. Nous avons écrit à de nombreux parlementaires de sensibilités politiques différentes, ainsi qu'à la Première ministre qui a transmis notre texte au ministre chargé de la ville et du logement, M. Olivier Klein. Notre proposition s'adresse donc à tous les décideurs, car ce sujet dépasse les clivages partisans.

Avec Maxime Combes et Daniel Ibanez, nous avons des parcours différents, mais nous constatons que nous peinons collectivement à avancer sur ces sujets, en dépit des multiples dispositifs de soutien qui existent. Si nous voulons être à la hauteur des enjeux, il convient de repenser notre angle d'approche de la question de la rénovation énergétique. C'est pourquoi notre proposition de loi adopte un autre point de vue.

Les dispositifs de financement existants sont très compliqués, encadrés par de multiples clauses et conditions d'accès, et leur efficacité est limitée.

La mauvaise isolation des bâtiments a des conséquences directes : augmentation de la consommation d'énergie en hiver comme en été ; émissions accrues de CO<sub>2</sub> ; dégradation de la santé en raison de la pollution liée aux particules fines ; hausse de la facture énergétique et baisse du pouvoir d'achat des ménages ; augmentation des charges pesant sur les entreprises ; fragilisation de l'indépendance énergétique du pays, etc.

Le secteur du bâtiment représente 44 % de l'énergie consommée en France, loin devant le secteur des transports, dont la part s'élève à 31,3 %. Chaque année, ce secteur émet plus de 123 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. La rénovation des bâtiments est donc cruciale si l'on veut lutter contre le réchauffement climatique et réussir la transition énergétique. Pour rendre les bâtiments plus économes en énergie, il faut rénover massivement l'existant et instaurer des normes plus strictes en termes de consommation d'énergie pour les constructions neuves.

L'isolation est un impératif. Selon un rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) de 2021, « l'ordonnancement des travaux est crucial pour le bon fonctionnement des systèmes de production de chauffage. La première étape doit préférentiellement viser les travaux d'isolation et de ventilation pour éviter des pathologies et

un surdimensionnement des systèmes de production de chauffage ». En effet, changer de système de chauffage n'a de sens que si les bâtiments sont correctement isolés.

L'OCDE, dans son rapport *The Future of cooling* de 2018, expliquait aussi que la priorité devait aller à l'isolation des bâtiments.

De même, le comité d'évaluation du plan France Relance indique dans son rapport de 2022 qu'« un système de chauffage ne peut être performant sans isolation adéquate, l'isolation étant un prérequis dans un parcours de rénovation cohérent et optimisé ».

L'isolation est donc, selon nous, l'enjeu prioritaire, avant même la recherche de nouvelles sources d'énergie.

Nous avons étudié les systèmes de financement en vigueur. MaPrimeRénov' est un dispositif de subventions : le montant de l'aide à la rénovation énergétique est calculé en fonction des revenus du demandeur, les dossiers font l'objet d'un contrôle minutieux. Finalement, il s'avère que monter un dossier est une démarche complexe, à tel point que des cabinets de conseil prospèrent pour aider les particuliers à le faire !

La loi actuelle ne prévoit pas d'obligation d'isoler, mais une interdiction de louer les biens mal isolés. La contrainte ne porte donc pas sur l'isolation, mais sur l'interdiction de louer.

Quelles sont les conséquences du système actuel de subventions ? Les propriétaires qui bénéficient de MaPrimeRénov' ont un reste à charge important, ce qui exclut de fait ceux qui ne peuvent l'assumer. Ceux qui sont bailleurs sont conduits souvent à augmenter les loyers pour rentabiliser leur investissement. On estime qu'il faudrait mobiliser au moins 300 milliards d'euros de subventions publiques pour isoler les seuls logements. Les propriétaires doivent financer le solde, ce qui freine la décision d'investir. Les bâtiments à usage commercial ou tertiaire ne sont pas intégrés dans le dispositif, alors que ce sont également des gouffres énergétiques. Pour rénover et isoler les 25 millions de bâtiments existants, dont 30 millions de logements, le budget nécessaire est d'environ 1 000 milliards d'euros, soit 40 000 euros par bâtiment en moyenne – un bâtiment pouvant abriter plusieurs logements. Il convient donc de dépenser entre 300 et 500 milliards d'euros d'argent public, tandis que, parallèlement, les propriétaires doivent mobiliser entre 500 et 700 milliards d'euros de financement. Ces montants sont colossaux. Cela montre que le système de la subvention n'est pas adapté à l'enjeu de la rénovation massive.

**M. Daniel Ibanez, coauteur d'une proposition de loi sur la rénovation du bâti.** – On compte, en France, 37,2 millions de logements : on estime que 30 millions d'entre eux ont besoin d'être rénovés. Il existe de même 30 millions de bâtiments, dont 25 millions ont besoin d'être rénovés.

**M. Maxime Combes, coauteur d'une proposition de loi sur la rénovation du bâti.** – Nous vous proposons de rompre avec le système existant de la subvention aux propriétaires. Nous suggérons d'intervenir sur le bâti des immeubles, ce qui permet d'utiliser d'autres dispositifs de financement. Seules 21 % des primes versées dans la cadre de MaPrimeRénov' sont utilisées pour des travaux d'isolation, et 6 % seulement vont à la rénovation globale des bâtiments.

Notre proposition repose sur trois principes. Les pouvoirs publics s'engagent à financer la totalité du montant des travaux de rénovation de tous les propriétaires, sans condition de ressources ni reste à charge. La contrepartie est l'instauration d'une obligation de rénovation. Enfin, nous proposons d'intervenir sur le bâti, ce qui permet de recourir non pas à des subventions, mais à des prêts, qui sont garantis par une inscription hypothécaire égale au montant des travaux réalisés. Le bouclage économique se fait simplement par le remboursement du prêt à la première mutation du bien – cession, succession, etc., –, au plus tard trente ans après.

Ce dispositif apparaîtrait plus simple, souple et efficace, davantage en mesure de faire face aux enjeux. Il permet de remédier à un certain nombre de défauts du dispositif actuel. Il instaure une forme d'obligation de moyens et de résultats pour les professionnels. Les crédits consacrés à MaPrimeRénov', qui sont parfois gaspillés, pourraient être réutilisés afin de financer en amont les filières de matériaux ou la formation des professionnels.

Notre mécanisme permet aussi de se prémunir contre la hausse des loyers après la rénovation, qui est souvent observée dans le dispositif actuel. Les pouvoirs publics auront toute latitude pour choisir les chantiers à mener en priorité. Beaucoup de particuliers hésitent à se lancer dans une opération de rénovation, craignant qu'elle ne soit à fonds perdu. Notre proposition permet de régler cette question, ainsi que celle du reste à charge. Cette proposition permet aussi de résoudre la question de la complexité des procédures pour obtenir des subventions. Les locataires bénéficieront d'économies de fonctionnement, dès la rénovation effectuée, tandis que les loyers seront maîtrisés.

Nul dérapage financier important n'est à craindre, grâce à un bouclage économique relativement aisé, par le biais du prêt, de l'hypothèque et du remboursement à terme. Un des principaux facteurs de blocage, celui du financement, est donc levé. Il restera à régler les questions de la mise en place de filières de matériaux et de la formation des professionnels.

**M. Daniel Ibanez.** – Notre proposition poursuit un triple objectif : participer à la lutte contre le dérèglement climatique en rénovant notre parc de bâtiments ; traiter la question sociale, en s'attaquant aux charges et à la facture énergétique des locataires et des entreprises ; et enfin, renforcer notre indépendance énergétique à l'égard des puissances étrangères.

Une passoire thermique, c'est un peu comme un réservoir d'essence de voiture qui fuit. Dans ce cas, on peut changer le moteur pour moins consommer, rouler moins vite, ou utiliser du biocarburant. Mais dans tous les cas, la fuite demeure !

Il en va de même pour les passoires thermiques. Si l'isolation est mauvaise, on a beau changer la chaudière pour moins consommer – c'est d'ailleurs ce qui se fait avec MaPrimeRénov', dispositif qui est largement utilisé pour acheter des pompes à chaleur –, chauffer moins fort et régler la température à 19 degrés, la fuite dans la toiture, les portes et les fenêtres est toujours là ! Si l'on veut résoudre le problème, il faut donc isoler.

Je voudrais revenir sur les pompes à chaleur. Une question méconnue, mais directement liée à la question de l'isolation des bâtiments, est celle de la chaleur l'été. Les pompes à chaleur sont souvent des climatisations réversibles. On estime que la consommation d'énergie pour alimenter les pompes à chaleur et les climatisations devrait tripler d'ici à 2050. Il faut donc traiter ensemble les questions du chauffage l'hiver et du refroidissement l'été. Le rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) montre que l'influence des climatiseurs

est beaucoup plus importante dans les centres-villes qu'en milieu rural et que la demande de climatiseurs, et donc d'énergie, va encore s'accroître avec le réchauffement.

Le mécanisme de financement envisagé par France Stratégie semble complexe : des opérateurs ensembliers, bénéficiant de subventions, de fonds obligataires et d'une garantie de l'État à hauteur de 75 % de leur engagement, feraient eux-mêmes travailler des artisans et seraient rémunérés sur les économies d'énergie réalisées.

Nous proposons un autre système. Un établissement public, qui pourrait se financer auprès de l'État, de la Caisse des dépôts, de la Banque européenne d'investissement (BEI), etc., paierait directement les travaux, ou indirectement par le biais des propriétaires après un contrôle des travaux. Le documentaire *Complément d'enquête* montre la nécessité de réaliser un contrôle et une évaluation des travaux. Il se rembourserait lors de la prochaine mutation – cession ou succession –, au plus tard trente ans après. Ce dispositif respecte les dispositions de l'article 40 de la Constitution et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, car il ne modifie pas l'équilibre budgétaire. Le mécanisme repose sur un prêt ; le reste à charge disparaît à court terme, mais il est remboursé à la prochaine mutation. L'État ne fait donc que prêter de l'argent, en contrepartie d'hypothèques. Ainsi, des travaux de 20 000 euros sur un appartement sont assis sur une hypothèque de valeur équivalente. Cela permet de réutiliser les 5 milliards d'euros de subventions annuelles pour développer la formation et les filières de matériaux ou d'isolation.

Je propose quatre cas concrets pour illustrer : le pire est celui d'un couple âgé qui loue une passoire thermique pour compléter sa retraite. Je rappelle que 97 % du parc privé est détenu par des personnes physiques.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – De plus en plus sont multipropriétaires...

**M. Daniel Ibanez.** – Ce couple âgé, actuellement, a une difficulté à emprunter pour des raisons d'âge, et n'a pas accès au prêt avance rénovation, parce qu'il est bailleur. Quand bien même il obtiendrait une subvention, il n'y a pas d'obligation à rénover. Actuellement, si un locataire souhaite faire rénover son logement il faut passer par une commission de conciliation avec le propriétaire. Dans notre système, il y a obligation à rénover, le couple se verra prêter la totalité du montant des travaux avec une hypothèque, et remboursement à la cession, à la transmission ou après 30 ans. En revanche, il ne peut augmenter ses loyers, mais tout cela se fait sans dégradation de revenu.

Deuxième cas, celui d'un multipropriétaire louant des passoires thermiques : certes, il a des revenus, mais rien n'assure qu'il disposera des fonds suffisants, parce que les travaux coûtent plus. Avec MaPrimeRénov', son reste à charge lui fera augmenter les loyers ou l'empêchera d'isoler. En revanche, un prêt sur l'ensemble des travaux est garanti par l'hypothèque, bien inférieure à la valeur du foncier.

Le troisième cas est celui d'une copropriété, où il est souvent difficile de faire voter des travaux, à plus forte raison lorsqu'elle est détenue à la fois par des propriétaires résidents et des bailleurs : mission impossible, selon des syndicats que nous avons rencontrés, subventions ou non. L'obligation d'isolation – constitutionnelle en vertu de l'article 2 de la Charte de l'environnement – financée à 100 % ne nécessite plus de décision de l'assemblée générale, qui n'aura donc à se positionner que sur le choix du prestataire et des matériaux.

Enfin, le propriétaire occupant d'une maison bourgeoise, plutôt que de payer 100 000 euros de travaux, préfère souvent continuer à payer le chauffage plus cher : dans ces conditions, on ne lutte pas contre le réchauffement climatique. La simplification ouvre les vannes.

Nous parlions de 1 000 milliards d'euros pour 25 millions de bâtiments : même un taux de subvention, déjà élevé, de 50 % laisse 500 milliards d'euros à payer par les propriétaires – c'est inatteignable. Ni un budget de 5 milliards d'euros ni celui de 12 milliards d'euros évoqué à l'Assemblée nationale ne sont à la hauteur, alors que le point bloquant reste le déséquilibre budgétaire. Nous proposons, plutôt que la collectivité ou les propriétaires, que ce soient les bâtiments eux-mêmes qui paient.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous avons dressé des constats similaires : des ambitions fortes, mais des résultats qui, même avec de l'argent public, ne sont pas à la hauteur. Au cours des auditions, il est apparu clair qu'un simple changement de chaudière ou passage à l'électrique ne prend pas en compte toutes les dimensions : confort, santé, coût de l'énergie.

On a besoin de simplicité et d'accompagnement financier de tous ceux qui souhaitent rénover. Le reste à charge zéro est important. Tout le système actuel d'aides – MaPrimeRénov', Anah – est-il exclu de votre dispositif, ou celui-ci déduit-il les aides déjà prévues ? Je déduis de la fin de votre intervention que ces financements seraient redéployés vers d'autres politiques.

Ensuite, comment voyez-vous l'accompagnement et l'ingénierie : quelle isolation, quel type de chauffage ? Comment guider le choix des matériaux biosourcés ? À ce service public de la rénovation doit être accolé un service d'ingénierie.

De plus, sur les matériaux biosourcés, on sera vite confrontés aux capacités de la filière. Comment étaler dans le temps et faire face aux effets d'un tel appel d'air ?

Par ailleurs, pourquoi insistez-vous tellement sur le solaire thermique et sur son obligation ? Par exemple, le bois ou les réseaux de chaleur sont plus pertinents pour certaines régions.

Enfin, le propriétaire occupant d'une maison qu'il achète à 30 ans devra rembourser ses travaux après 30 ans, par exemple à 60 ans, en arrivant à la retraite, avec un moindre revenu. N'y a-t-il pas un risque de non-remboursement, malgré les économies d'énergie qu'il réalise ? Sans oublier qu'on n'arrive pas toujours à provisionner durant 30 ans, parce que l'on compense souvent, au moins en partie, les économies par plus de consommation.

**M. Daniel Ibanez.** – Sur l'accompagnement, nous avons prévu un contrôle à l'article 8. Sans être diagnosticiens, nous considérons que les entreprises effectuant les diagnostics de performance énergétique (DPE) peuvent et doivent progresser – j'en reviens, à nouveau, à *Complément d'enquête*... Cela étant, on peut, par thermographie – 500 euros pour un pavillon – repérer les ponts thermiques et les prises d'air. Selon nous, ce diagnostic de contrôle – qui déclenche l'assurance décennale des installateurs, laquelle dépend aussi de l'obligation de contrôle créée par la puissance publique – a un coût epsilon par rapport à celui des travaux et doit donc être intégré au montant. Cela permet aussi de détecter les malfaçons. Nous l'avons prévu à l'article 8 : « Afin de garantir la bonne exécution des travaux



d'isolation, il est effectué, dès la fin de la mise en œuvre des travaux, ou dès que possible quand les conditions techniques le permettent, un contrôle de l'efficacité énergétique des travaux. »

Notre religion n'est pas arrêtée sur les matériaux biosourcés, mais, ayant été nous-mêmes confrontés à des travaux d'isolation, nous savons bien que la laine de verre, qui s'affaisse, est moins durable que la laine de bois compressée. Le temps de déphasage des matériaux diffère aussi : à même épaisseur, il faut 4 heures pour laisser passer la chaleur à travers la laine de verre, huit heures pour la laine de bois non compressée, et quatorze heures si elle est compressée. Ces huit heures permettent de ne pas climatiser entre 10 heures et 18 heures si l'on a ouvert ses fenêtres la nuit. À l'inverse, en hiver, les huit heures ou les quatorze heures bloquent efficacement le froid. C'est la valeur ajoutée de ces matériaux biosourcés, avec l'ouate de cellulose et la fibre de chanvre par exemple.

En revanche, il y a bien un manque de main-d'œuvre spécialisée. Le budget des subventions – 5 milliards d'euros – devrait, en plus de la compensation des taux d'intérêt des travaux – 8 % des 60 milliards d'euros estimés chaque année – être réaffecté à la formation et au développement de la production. Cela développerait certains territoires et leur redonnerait la main. J'y connais votre attachement, en tant que sénateurs. Ce serait, par exemple, le cas à Chambéry, dont je suis issu, si l'on y produit de la laine de bois plutôt que des pellets.

**Mme Françoise Verchère.** – En effet, la demande sera considérable. Ce sera au législateur et à la puissance publique de prioriser : notre proposition, modeste, ne demande qu'à être affinée.

La durée moyenne de conservation d'un bien est de 14 ans, ce qui serait donc l'échéance moyenne de remboursement du prêt. Nous proposons un maximum de 30 ans, mais cela ne concernerait que des cas très particuliers – une personne qui rénove sa maison à 60 ans, et qui continuerait d'y vivre jusqu'à 100 ans, par exemple. La loi saura régler ces cas. Finalement, 14 ans, c'est peu.

**M. Maxime Combes.** – On nous présente souvent des cas limites pour disqualifier notre propos général. Cependant, nous n'avons pas de dispositif national efficace à la hauteur nécessaire. Il y a 4,8 millions de passoires thermiques en France : avec l'objectif de l'exécutif de 80 000 passoires rénovées par an, il faut 60 ans. Selon la Cour des comptes, 2 500 logements perdant le label de passoire thermique chaque année : cela représente 1 900 ans. Enfin, si l'on tient compte des 45 000 rénovations globales faites chaque année, il faut un siècle. On peut évoquer le risque d'emballement, mais aujourd'hui, le système est à plat.

De plus, sur l'articulation avec les aides existantes, quiconque s'est attelé à rénover son habitation a fait face à leur complexité. N'en rajoutons pas. Même avec la simplification de MaPrimeRénov' on reste face à des interlocuteurs multiples. Nous ne souhaitons pas ajouter un système aux précédents, mais l'y substituer, même si cela implique pour le législateur et l'exécutif de reconnaître que ce qui a été fait n'est pas satisfaisant et qu'il faut repartir sur quelque chose de différent.

Selon moi, il faut bien un service public de l'isolation du bâti, totalement renouvelé. Pour être efficace il doit articuler tous les échelons de l'intervention publique, du national au local, et impliquer les acteurs privés, ce qui est nécessaire.

Sur les matériaux biosourcés, je vous invite à rencontrer les responsables des filières – j’en connais. La paille est une partie de la solution, qui fonctionne très bien et sans problème de ressources. Il y a une filière à construire, mais notre pays sait le faire.

Nous recommandons le solaire thermique lorsqu’il est efficace : c’est aberrant de chauffer ou de climatiser alors que le soleil tape sur les maisons. C’est simple de chauffer de l’eau à 50 degrés, avec ces dispositifs qui sont peu techniques.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Votre proposition est séduisante, mais dans notre pays, il y a une crainte historique des prêts hypothécaires, notamment au vu de ce qui s’est passé aux États-Unis. Pensez-vous à un taux fixe, variable, ou zéro ? Avec une hypothèque, paie-t-on, à terme, le triple du montant ? Le taux fixe suppose aussi une garantie. Comment envisagez-vous cette dernière, alors que presque tous les prêts hypothécaires sont adossés à une financiarisation, avec le risque afférent en cas de crise financière ?

En tout cas, il manque à votre proposition l’effet des taux et la différence de coût pour le propriétaire par rapport à un prêt normal, sans oublier la résistance culturelle au prêt hypothécaire, notamment du point de vue de la succession, même s’il est vrai qu’un bien est souvent transmis plusieurs fois avant héritage.

Avez-vous sollicité la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Mille milliards d’euros de dette supplémentaires, cela devra être expliqué aux marchés financiers, même si je n’en suis pas, personnellement, traumatisée...

**M. Daniel Ibanez.** – J’ai eu à connaître, de près, de la crise des *subprimes*. Or, une rénovation thermique, c’est 20 000 euros en moyenne, environ 10 % de la valeur du bien, là où les *subprimes* concernaient des montants bien supérieurs. Nous proposons une hypothèque à due concurrence. Certes, la crise a traumatisé, avant tout, les marchés financiers, mais l’enjeu est ici bien moins significatif compte tenu de la valeur des biens.

Quant au taux d’intérêt, le retour de 5 milliards d’euros dans le budget de l’État représente 8,33 % des 60 milliards d’euros de dépenses annuelles. Cette somme pourrait bonifier les prêts avec, notamment, des prêts à taux zéro ou des prêts garantis par l’État.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – On le fait déjà, d’ailleurs.

**M. Daniel Ibanez.** – Sans oublier la valeur pour le changement climatique.

**M. Maxime Combes.** – Ne confier ce mécanisme qu’aux banques privées supposerait des risques. En revanche, un établissement public dont les ressources viennent de la Banque publique d’investissement (BPI) et de la CDC aura les capacités pour réduire au plus bas tout risque d’emballement.

Par ailleurs, les cas de défection que j’évoquais tout à l’heure sont amortis sur la masse des financements et des transactions. Le taux de défaut devrait être très faible. Toutefois, simples citoyens, nous n’avons pas de chiffre précis, mais nous serions heureux d’entrer dans le dur et d’y travailler. Il devrait y avoir obligation d’informer des risques : ce travail, à Bercy, on sait le faire.

**M. Daniel Ibanez.** – À l’échelle de l’État français, 60 milliards d’euros, c’est acceptable pour les marchés.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Alors que 13 milliards d’euros, sur les retraites, préoccupent déjà...

**M. Daniel Ibanez.** – Nous n’avons pas pris contact avec la CDC.

En revanche, nous vous remercions d’avoir reçu les trois citoyens que nous sommes – selon l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, « la Loi est l’expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation ». Nous sommes à votre disposition pour approfondir ces éléments.

Nous avons rencontré des hauts fonctionnaires, des professionnels du bâtiment, des propriétaires : tous ont eu votre réaction, madame Lienemann, sur l’hypothèque et son effet à la succession.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Cela dit, vous avez raison, sur 20 000 euros...

**M. Daniel Ibanez.** – Certes, sur une grande maison bourgeoise, les enfants toucheront 100 000 euros de moins, mais si la maison vaut un million d’euros...

**Mme Marta de Cidrac.** – Vous avez présenté votre dispositif comme étant simple. Cependant, en cas de malfaçon ou d’inefficacité constatée des travaux, qui paie ? Les assureurs, au prix de primes plus élevées ?

**M. Maxime Combes.** – Les malfaçons, aujourd’hui, ne sont pas traitées. Nous élargissons le dispositif : développer la filière et la formation tout en réduisant le nombre d’intervenants diminue les risques de malfaçons telles qu’on les a vues dans *Complément d’enquête*. Il y aura toujours des malfaçons, mais elles seront résiduelles du fait de la massification. À nouveau, ces cas limites n’invalident pas le dispositif. Tout comme aujourd’hui, il faudra les gérer.

**M. Daniel Ibanez.** – Les entreprises effectuant les travaux sont soumises à la garantie décennale, qui n’est pas employée aujourd’hui parce que les propriétaires n’en sont pas capables. C’est pourquoi il faut un contrôle par un organe extérieur, qui y fera appel. Il faut donc mettre les assureurs autour de la table.

**Mme Françoise Verchère.** – Nous proposons de changer fondamentalement de perspective en rompant avec le logiciel de la subvention. MaPrimeRénov’ est un échec, car le nombre de rénovations globales est trop faible.

Un dernier mot, en conclusion, sur la solution avancée par France Stratégie : des opérateurs ensembliers assurent une prise en charge totale des travaux, sans reste à charge, et se remboursent ensuite en récupérant sur les factures le montant des économies d’énergie réalisées. Mais les investisseurs seront tentés de privilégier les projets les plus rentables. De plus, ce mécanisme s’inscrit toujours dans la logique de la subvention, en dépit d’une clause de retour à meilleure fortune. Les prêts sont garantis par l’État, ce qui peut s’avérer coûteux pour les finances publiques. Finalement, on peut craindre que ce dispositif n’ait un effet inflationniste sur le coût des travaux. Enfin, le mécanisme reste complexe, la procédure est lourde, et cela peut donner lieu à des effets de niche.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, 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.*

## **Audition d'associations agissant dans le domaine de la rénovation énergétique**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde réunissant des associations qui agissent dans le domaine de la rénovation énergétique.

Nous recevons ainsi les représentants de cinq associations.

L'association négaWatt est représentée par M. Olivier Sidler, porte-parole de l'association et expert en bâtiment, et M. Raphaël Claustre, expert en bâtiment lui aussi et membre de la Compagnie des négaWatt, le collège exécutif de l'association. Votre association, créée en 2001, a mis au point un scénario énergétique à l'horizon 2050 qui traduit une évolution possible de notre système énergétique s'appuyant sur la sobriété, l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables.

L'association Dernière Rénovation est représentée par son porte-parole, M. Bertrand Caltagirone, et par M. Pierre Taieb, responsable communication et médias. Votre mouvement militant, qui prône la résistance civile, dénonce, selon vos mots, la « trahison » de la promesse du Gouvernement de reprendre les propositions de la Convention citoyenne pour le climat et plaide pour un nouveau plan de rénovation énergétique qui serait « à la hauteur de l'urgence ».

Le Conseil national des associations familiales laïques (Cnafal) est représenté par Mme Françoise Thiébault, coordinatrice du secteur de l'énergie et représentante du Cnafal au Conseil supérieur de l'énergie et au sein du groupe de travail sur la rénovation énergétique du Conseil national de la consommation. Votre organisation, créée en 1967, est agréée association de consommation et a pour but l'étude et la défense des intérêts moraux et matériels des familles.

L'Association nationale des Compagnons bâtisseurs est représentée par Mme Suzanne de Cheveigné, présidente. Votre association milite pour la dignité de l'habitat et des personnes en organisant des chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée et des chantiers d'insertion.

L'association Agir pour le climat, enfin, est représentée par M. Lucas Chabalière, responsable plaidoyer. L'objectif de votre organisation, cofondée par le député européen Pierre Larrouturou et par le climatologue Jean Jouzel, est de contribuer à l'élaboration de solutions concrètes pour financer la transition écologique et solidaire en Europe. Plus spécifiquement, vous proposez une solution de financement globale de la transition écologique intitulée « Pacte finance-climat européen ».

Mesdames, messieurs, dans vos diverses fonctions, que je viens de rappeler, vous avez eu l'occasion d'agir dans le domaine de la rénovation énergétique, que ce soit en militant, en élaborant des scénarios alternatifs ou en menant directement des chantiers de rénovation. Votre audition, dans le cadre de cette table ronde, doit nous permettre de mieux comprendre vos positions respectives sur le sujet.

Quel bilan, à votre échelle, faites-vous de la politique de rénovation énergétique en France ? Considérez-vous que les politiques publiques de rénovation soient efficaces ? Si tel n'est pas le cas, comment pourraient-elles être améliorées ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'environ cinq minutes, je vous indique que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu en 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 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc 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. Raphaël Claustre, M. Olivier Sidler, M. Pierre Taieb, M. Bertrand Caltagirone, Mme Françoise Thiébault, Mme Suzanne de Cheveigné et M. Lucas Chabalière prêtent serment.*

**M. Raphaël Claustre, expert bâtiment et membre de la Compagnie des négaWatt.** – Il existe sans doute un malentendu sur la définition même de la rénovation énergétique. Qu'est-ce que la rénovation énergétique ? S'agit-il de changer de fenêtres ou de système de chauffage, d'isoler des combles ? Pas uniquement : il s'agit bien plutôt de transformer des passoires énergétiques, bâtiments plus ou moins anciens, en bâtiments basse consommation (BBC). Il n'est donc pas question de faire du bricolage à coups de petits travaux : ce qui est en jeu, c'est la véritable transformation, à l'échelle du pays, d'un parc de bâtiments.

Ce sont à la fois, en la matière, les lois de la physique et des constats de politique publique qui nous obligent : aucun scénario ne nous permet d'atteindre nos objectifs climatiques sans un parc entièrement composé de bâtiments basse consommation ; on ne saurait éradiquer la précarité énergétique sans un parc entièrement composé de bâtiments basse consommation ; on ne saurait se passer entièrement des énergies importées depuis des pays dont on aimerait être indépendant sans un parc entièrement composé de bâtiments basse consommation. Tel est l'enjeu.

Pendant des années, la rénovation énergétique a consisté à faire du petit bricolage – il y a dix ans, on remplaçait les fenêtres ; aujourd'hui, on installe des pompes à chaleur. Tout cela est utile, mais ne sert pas à grand-chose si on sépare ces actes : c'est dans le cadre d'un projet global que de tels travaux ont du sens.

Si les objectifs de politique publique sont alignés sur ce principe – la loi française dispose que d'ici à 2050 le parc bâti doit être entièrement au niveau basse consommation –, les politiques de court terme, qui incitent les maîtres d'ouvrage, autrement dit les ménages, à faire tel ou tel choix, ne le sont pas du tout : là est le véritable problème. On entend parfois que les objectifs seront atteints en plusieurs étapes. Il est vrai que procéder à une rénovation globale – isoler les murs, installer des fenêtres performantes, isoler la toiture, isoler le sol, donc transformer l'enveloppe du bâtiment, et l'équiper de systèmes de ventilation et de chauffage performants – et s'assurer que l'interface entre ces six postes de travaux est bien

cohérente, c'est un peu complexe et c'est un peu cher. Mais il est très complexe et très cher de faire autrement !

Oui, il est possible de faire du BBC par étapes, mais cela est plus complexe et plus cher : cela exige une programmation préalable. En d'autres termes, ce n'est vraiment pas la voie royale : si l'on veut guider correctement les ménages, il faut leur dire que la voie royale, c'est-à-dire le moyen de tenir nos objectifs de politique publique, c'est la rénovation globale. Toutes les politiques publiques en ce domaine doivent être alignées sur ce principe : la communication, l'information, les aides, les obligations, les interdictions.

**M. Olivier Sidler, expert bâtiment et porte-parole de l'association négaWatt.** – Les textes nous indiquent que d'ici à 2050 la totalité du parc de bâtiments devra être au niveau BBC. Or 22 millions de logements construits avant l'an 2000 ne sont pas au niveau et il faudrait les rénover, ce qui fait, en vingt-sept ans, 804 000 logements chaque année.

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC), d'une part, et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), d'autre part, nous donnent également la direction à suivre : il était prévu, dans la SNBC, de commencer par un rythme de rénovation au niveau BBC de 500 000 logements par an, effort censé être porté très vite à 700 000 logements rénovés par an ; dans la PPE, qui est la feuille de route de la France, il était précisé qu'entre 2015 et 2030 il faudrait rénover au niveau BBC 370 000 logements par an en moyenne, soit 5,55 millions de logements sur quinze ans. Or, entre 2015 et 2020, si l'on se réfère aux chiffres de l'observatoire de l'association Effinergie en y ajoutant les quelques logements qui n'ont pas obtenu de label, on a rénové 250 000 logements au niveau BBC : il en reste 5,3 millions à transformer en sept ans, soit 750 000 rénovations à effectuer chaque année...

Quelle que soit l'approche adoptée, on voit que nous sommes très loin de notre feuille de route : 60 000 logements ont été rénovés au niveau BBC l'an dernier, avec certes une légère accélération ces dernières années.

Pourtant, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dénombre, au titre de l'année dernière, 718 555 rénovations réalisées ; le Président de la République lui-même a repris ce chiffre dans sa communication – « on y est ! », se félicitait-il. Mais vous voyez que, de part et d'autre, on ne parle pas du tout de la même chose !

La politique menée a-t-elle été efficace ? La réponse est non. Nous rénovons treize fois moins que nécessaire. Il est vrai qu'il est possible de procéder en trois fois à défaut de faire des rénovations d'un seul tenant ; mais, le cas échéant, si l'on retient le geste plutôt que la rénovation globale comme fondement de la méthode de calcul, il faut multiplier par trois les chiffres que j'ai cités : de 700 000, chiffre donné par l'Anah, il faut passer à 2,5 millions de « rénovations ».

Voilà en tout cas le constat qu'il faut poser comme point de départ de cette réunion : on n'y est pas du tout ; ni à la bonne vitesse ni au bon niveau.

**M. Bertrand Caltagirone, porte-parole de l'association Dernière Rénovation.** – Dernière Rénovation est une campagne de résistance civile qui vise, par des actions de perturbation répétée, à mettre l'État sur la voie du respect de ses propres engagements en matière climatique – l'État a été condamné par deux fois pour inaction climatique –, condition essentielle pour nous épargner l'enfer d'un monde à 2 degrés ou plus

de réchauffement. Notre revendication reprend la proposition qui avait été faite par la Convention citoyenne pour le climat en matière de rénovation énergétique, qui comprenait notamment un agenda d'obligation de rénovation performante à destination des propriétaires ainsi qu'un système d'aides déchargeant les plus modestes de la quasi-totalité des coûts afférents.

Si le choix de la rénovation énergétique s'est imposé à nous comme premier pas essentiel à engager, c'est d'abord parce que le bâtiment est l'un des secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre, consommant près de 45 % de notre énergie, ensuite parce que la crise énergétique actuelle nous rappelle combien notre dépendance envers les énergies fossiles peut nous être fatale, sachant de surcroît que 12 millions de personnes, en France, vivent dans la précarité énergétique.

La précarité énergétique, c'est l'impossibilité de se chauffer ; c'est devoir choisir entre remplir son frigo ou faire fonctionner sa chaudière ; c'est être exposé à des maladies chroniques responsables de près de 2 200 décès chaque année ; c'est l'impossibilité de mener une vie sociale normale en accueillant des gens chez soi. Le coût social des passoires thermiques a ainsi été évalué à près de 10 milliards d'euros par an, soit plus que l'ensemble des aides actuellement affectées aux politiques de rénovation.

La rénovation est donc un chantier gagnant pour tout le monde ; ne donnant lieu à aucun enjeu idéologique véritablement clivant, elle est susceptible de faire consensus, à condition de ne pas faire dans la demi-mesure et de se donner tous les moyens de réussir. Les conditions nécessaires à une politique réussie de rénovation sont connues, expertisées, chiffrées, s'agissant d'un des chantiers les plus vitaux pour notre avenir, dont l'échec nous condamnerait tous, à plus ou moins long terme, à la précarité énergétique. Ce sujet n'est plus le domaine réservé de quelques experts : des citoyens et des citoyennes ordinaires s'en emparent et sont prêts à risquer leur intégrité et leur liberté pour qu'il soit pris en charge à bras-le-corps. Il vous revient maintenant à vous, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, de vous en emparer à votre tour à bras-le-corps.

**Mme Françoise Thiébault, coordinatrice du secteur de l'énergie au Conseil national des associations familiales laïques.** – Je partage très largement, au nom de mon mouvement, tout ce qui vient d'être dit. Si les ménages ne s'engagent pas autant que nécessaire dans la voie de la rénovation énergétique, c'est qu'ils ont perdu confiance après que l'on a constaté énormément de fraudes, d'arnaques, de malfaçons, dans le domaine des rénovations par gestes, financées à grand renfort de certificats d'économies d'énergie (C2E) et de coups de pouce « isolation » à 1 euro. On a vu le mal que tout cela a produit quant à la perception par les ménages de ce qu'est une rénovation énergétique – et je ne parle pas de la stérilisation à grande échelle de gisements d'efficacité énergétique gigantesques.

La question du financement reste en suspens : chacun se demande s'il va gagner quelque chose à faire réaliser des travaux ou si cela risque de lui coûter très cher. Pour ce qui est des malfaçons imputables aux entreprises qui ont bénéficié d'effets d'aubaine absolument considérables, l'enquête sur les travaux de rénovation énergétique dans les maisons individuelles (Trémi) de 2019 montrait que 700 000 personnes avaient fait un ou plusieurs gestes de rénovation sans aucun changement sur leur facture à la clef – 240 000 personnes avaient constaté des malfaçons et s'en étaient plaintes.

L'accompagnement est prévu dans la loi, mais les choses ont beaucoup de mal à « décoller », faute de conseillers en nombre suffisant. Nonobstant

Mon Accompagnateur Rénov', dispositif qui vient tout juste d'être lancé, les gens ne savent pas vers qui se tourner. Ils ont accès à des plateformes de demande d'aides sur internet, mais on sait que 13 millions de Français sont en grande difficulté là où il s'agit d'effectuer des démarches numériques ; certains, pour cette raison, renoncent à percevoir la prime à laquelle ils ont droit.

Mon association a notamment vocation à traiter les réclamations, à aider les gens à accéder à leurs droits, à les informer et à les éduquer. On voit bien quels sont les méfaits causés par le développement exagéré d'un marché de la rénovation par gestes trop peu contrôlé, dans lequel il est extrêmement difficile, une fois les travaux réalisés, de faire valoir que la rénovation n'a pas été bien faite.

Nous préconisons nous aussi une rénovation globale, si possible en un seul geste, le cas échéant par étapes, si vraiment il est impossible de faire autrement – mais ces étapes doivent être planifiées selon une approche systémique. Nous demandons, comme la loi le dispose, que des financements pour tous soient mis en place : des aides d'État prioritairement adressées aux ménages modestes et très modestes.

À observer les évolutions pour 2023 de MaPrimeRénov' et des aides distribuées par l'Anah, on constate l'augmentation des plafonds des forfaits travaux pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs, ce qui nous semble anormal. Les aides de l'État doivent prioritairement aller à ceux qui en ont le plus besoin ! En revanche, à supposer que l'on oblige tous les ménages à rénover globalement leur logement, qu'ils en soient propriétaire occupant ou propriétaire bailleur, il faudra mettre à leur disposition des systèmes de financement divers et variés ; je pense aux financements de France Stratégie, mais également au tiers financement, qui est très sécurisant, ou aux prêts hypothécaires, qui peuvent être intéressants. On a su mettre en place une obligation analogue pour les systèmes d'assainissement, avec le service public d'assainissement non collectif (Spanc) : en cas de mutation ou de décès, il y a obligation de mettre en place un Spanc. Pourquoi n'y arriverait-on pas dans le domaine de la rénovation énergétique ?

Nous plaçons aussi pour une progressivité dans les approches, afin de répondre aux inquiétudes que suscite le constat suivant : en la matière, on peine à recruter des opérateurs qualifiés et compétents. Il existe donc un véritable enjeu de formation et de montée en compétences de tous ceux qui œuvrent dans le secteur de la rénovation énergétique.

J'ai été rapporteure, en 2005, d'un groupe de travail du Conseil national de la consommation sur la sécurité des installations électriques intérieures des particuliers. Nous avons constaté, avec les professions du secteur, que cela poserait problème de prévoir une obligation applicable tout de suite à tout le monde. Nous avons donc choisi de lancer le mouvement en commençant par les mutations et par les immeubles de plus de quinze ans, recommandant de réserver à ces situations, dans un premier temps, l'obligation de joindre au dossier fourni au notaire, dans le cadre d'une vente, le diagnostic d'état de l'installation intérieure d'électricité. Désormais, lorsqu'il ressort d'un état des lieux que des travaux de sécurité sont nécessaires, soit le vendeur se décide à les réaliser, soit cela fait baisser le prix du logement.

Pourquoi ne pas suivre cet exemple pour engager une rénovation énergétique progressive, en commençant par les mutations et les successions et par les passoires, avant éventuellement d'aller plus loin ? De cette façon, il nous paraîtrait possible d'atteindre nos objectifs, à condition que les financements nécessaires soient mobilisés pour couvrir les restes



à charge et que des professionnels compétents soient en mesure d'intervenir. L'enjeu d'une rénovation de bonne qualité est de ne pas laisser derrière nous ces gisements d'efficacité énergétique : cela serait bon pour le climat comme pour le porte-monnaie de nos concitoyens.

**Mme Suzanne de Cheveigné, présidente de l'Association nationale des Compagnons bâtisseurs.** – Je vais vous apporter des nouvelles du terrain : les Compagnons bâtisseurs sont des opérateurs de la lutte contre le mal-logement, présents dans la plupart des régions métropolitaines et en outre-mer. Notre public est composé de ménages du premier et du deuxième décile, qui se trouvent en situation de grande précarité. Nous attachons autant d'importance à la dignité des habitants qu'à celle du logement.

L'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) désigne les situations où les habitants travaillent eux-mêmes à rénover leur logement pour l'améliorer, accompagnés par des Compagnons bâtisseurs armés de techniques très solides, professionnels du bâtiment, bénévoles, volontaires en service civique. Cette méthode implique un partage des techniques maîtrisées par les Compagnons bâtisseurs avec les habitants. Lorsque ces derniers ont réussi à modifier leur logement, c'est le sentiment de leur pouvoir d'agir qui se trouve remobilisé ; en outre, cela crée du lien social, puisqu'ils sont désormais en situation, par exemple, d'« embarquer » leurs voisins. L'impact est donc à la fois technique et social.

Dans le cas de la rénovation énergétique, un tel mouvement a de multiples effets positifs : si l'habitant, ou l'habitante – les femmes concernées sont nombreuses –, travaille lui-même, ou elle-même, sur son bâtiment, l'apport en industrie ainsi créé est l'équivalent d'un apport financier – cet apport n'est d'ailleurs pas bien pris en compte dans les budgets et dans les demandes de subvention. Quand les gens participent au chantier, ils s'approprient aussi les équipements : ils comprennent l'importance d'entretenir les systèmes de chauffage ou de ventilation.

Il faut noter qu'en impulsant ce type de démarches nous sommes complètement en phase avec les pratiques réelles : l'enquête Trémi montre que 60 % seulement des chantiers sont pris en charge entièrement par des professionnels ; dans tous les autres cas, les habitants interviennent plus ou moins. Il y a là un fait massif, qu'il faut accompagner.

J'insiste sur un point : lorsque nous accompagnons des familles dans le cadre d'importants chantiers de rénovation, l'idéal étant toujours la rénovation globale, nous sollicitons des artisans. L'auto-réhabilitation accompagnée ne « retire » donc à ces derniers aucun chantier, bien au contraire : notre intervention permet à des familles en difficulté, qui n'y auraient jamais songé, de faire appel à des artisans.

J'en viens à une prise de position sur la rénovation globale et performante : nous sommes absolument d'accord sur le principe. Nous expérimentons avec l'entreprise Dorémi, filiale de négaWatt, et sommes partie prenante du nouveau programme de certificats d'économies d'énergie. Mais, il faut le souligner, les logements peuvent ne pas se prêter à la rénovation et les habitants ne pas y être prêts. Il arrive qu'un logement soit dans un tel état d'indécence qu'il y ait beaucoup à faire avant d'engager la rénovation proprement dite. Quant aux personnes, elles peuvent avoir des difficultés, qu'elles ne soient pas éligibles aux aides de l'Anah, qu'elles soient frappées d'interdit bancaire, ou qu'elles vivent en outre-mer, où l'Anah n'intervient pas.

Par ailleurs, un chantier à 90 000 euros peut faire très peur à des personnes qui sont en grande difficulté : nous avons beau les rassurer quant aux financements, ils sont

échaudés par la récurrence des récits d’arnaques. Il est donc indispensable d’élaborer un accompagnement social spécifique à l’attention de ces publics fragiles.

Il faut bien entendu financer cet accompagnement et stabiliser les dispositifs - d’où la nécessité d’un plan pluriannuel. Et il faut renforcer les obligations applicables aux bailleurs afin notamment que les travaux soient réalisés selon un plan cohérent.

**M. Lucas Chabalier, responsable plaidoyer et membre du conseil d’administration de l’association Agir pour le climat.** – Je suis d’accord avec tout ce qui vient d’être exposé. J’insiste, des objectifs ont été fixés, il s’agit d’atteindre la neutralité carbone en 2050 *via* une réduction draconienne de notre consommation d’énergie. Or il se trouve que c’est dans le bâtiment que cette consommation d’énergie est la plus importante - 45 % du total ; de surcroît, les solutions techniques existent pour réussir une telle diminution de consommation dans ce secteur. J’ajoute qu’il existe, en la matière, un consensus très large : les différents scénarios convergent – négaWatt, Shift Project, Pouget Consultants, Réseau de transport d’électricité (RTE), SNBC, Agence de la transition écologique (Ademe). Chacun sait que la neutralité carbone passe par une massification de la rénovation performante ; et par « rénovation performante » on entend rénovation BBC.

L’objectif est clair, la trajectoire est claire, le mode d’emploi est clair – il faut traiter en une fois les six postes –, mais on ne dispose d’aucun outil de politique publique aligné sur cet objectif et sur cette trajectoire. Tout l’enjeu est donc d’orienter nos politiques vers l’objectif que l’on a fixé et vers la trajectoire que l’on veut tenir.

Agir pour le climat cherche à dégager des solutions de financement pour la transition écologique et coordonne actuellement la campagne *Unlock*, qui réunit de nombreux partenaires, dont négaWatt, le Shift Project, l’Institut Rousseau, le Cler ou l’Institut Veblen. Cette coalition défend notamment une intervention de la Banque centrale européenne qui soit cohérente avec cet objectif de réduction de la consommation énergétique dans les bâtiments, *via* l’application d’un taux duel permettant d’accorder des facilités de refinancement aux banques qui octroient des prêts finançant des rénovations énergétiques complètes et performantes, autrement dit BBC, de sorte de massifier les prêts à taux zéro auprès des particuliers.

Il faut en parallèle un engagement bien plus important de l’État, qui s’ajouterait à la réorientation des différentes aides dont il est question en ce moment. Sur la rénovation énergétique, l’État met déjà environ 5 milliards d’euros si l’on additionne le taux réduit de TVA à 5,5 %, MaPrimeRénov’ Sérénité et MaPrimeRénov’ Copropriétés – j’ose à peine parler du crédit d’impôt « éco-PTZ », dont le poids budgétaire, 42 millions d’euros, est ridicule. Avec ces 5 milliards d’euros, on multiplie les gestes, mais on ne va nulle part. Si l’on se décidait à réorienter l’intégralité de cette enveloppe vers la rénovation BBC, les choses sérieuses pourraient commencer. Dans le périmètre budgétaire actuel, il serait ainsi possible, sur la base d’une hypothèse médiane – le coût de la rénovation BBC serait pris en charge à 50 % par l’État –, de rénover très rapidement 250 000 maisons au niveau BBC.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Je partage le constat général : on a des objectifs élevés, on investit de l’argent – 5 milliards d’euros, ce n’est pas rien –, mais les résultats sont très faibles, alors qu’il faudrait aller vite. Ainsi, les choses n’avancent pas, alors même que ce sujet fait consensus politiquement.

À vous entendre, on a l'impression que le système d'aide à la personne fondé sur des objectifs, que ce soit par gestes ou *via* une rénovation globale, est complexe. Pensez-vous que notre acharnement à vouloir conserver un système qui ne fonctionne pas soit la source du blocage ? Des citoyens suggèrent de sortir complètement de ce système au travers de prêts hypothécaires, en instaurant une obligation de rénovation globale, avec un reste à charge différé, en récupérant l'argent des subventions pour accompagner la filière. Qu'en pensez-vous ? Faut-il sortir du cadre actuel ?

Par ailleurs, quels sont les principaux problèmes que vous rencontrez sur les aides à la rénovation, sur les différentes normes et sur les questions d'assurance ?

**M. Olivier Sidler.** – Pour donner du poids à mes propos, je précise que j'ai présenté, en 2003, mon premier projet de rénovation des logements de France à un conseiller du Président Jacques Chirac puis à tous ses ministres. Par ailleurs, j'ai dirigé pendant quarante ans le bureau d'études Enertech, qui ne fait que de la rénovation et des bâtiments très performants. Enfin, je suis l'inventeur de la méthode Dorémi – Dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles –, à laquelle j'ai formé les 200 premiers artisans spécialisés en la matière.

Nous avons demandé aux étudiants de Sciences Po de faire une étude comparative européenne sur le sujet il y a quelques années et il en ressort que tout le monde fait la même chose : de l'incitation. Chaque pays le fait selon son orientation, le Royaume-Uni de façon plus libérale, l'Allemagne de façon très encadrée et très subventionnée. C'est l'Allemagne qui s'en sort le mieux, mais, malgré des aides élevées et un accompagnement important, elle ne rénove que quelques dizaines de milliers de logements au bon niveau par an, alors qu'elle devrait en rénover 1 million. Ce n'est rien !

Ainsi, l'incitation, que nous pratiquons tous, car elle correspond à notre sentiment de liberté, nous mène dans le mur ; c'est terrible à dire, car nous sommes dans un pays de liberté, mais on ne peut pas continuer ainsi : il faut passer à l'obligation. Pour que cette obligation soit acceptée, il faut trois conditions : tous les ménages sans exception doivent bénéficier d'un financement – j'y reviendrai – ; il doit y avoir, dès la première année, un reste à charge nul ou négatif – les ménages ne doivent pas perdre d'argent et si possible doivent en gagner – ; et il faut un vrai guichet unique.

Sur le financement, la meilleure solution – je l'avais recommandée aux conseillers de Nicolas Hulot voilà cinq ans – est un prêt à taux zéro (PTZ) massif et ne reposant pas sur une vérification de l'usage des fonds par les banquiers. Avec un prêt à taux zéro, on n'a que du capital à rembourser, cela permet d'arriver à un équilibre. Si on n'arrive pas à l'équilibre, ce qui peut se produire dans certains logements, on peut imaginer en complément une subvention liée au décile de revenu du ménage. Ce système bicéphale est très simple et il permet d'engager une obligation sur le long terme, ce que demandent tous les artisans, qui souffrent d'un manque de visibilité à long terme.

Il y a une deuxième critique du système actuel : nous avons un système « par étapes » et on espère qu'en 2050 tout le monde aura fait les gestes requis. Enertech a montré que le système « par étapes » est 20 % à 25 % plus cher et qu'il entraîne une perte d'efficacité, en raison d'un manque d'interfaces, de défauts d'étanchéité, etc. Au-delà de trois étapes, on a trop perdu, on a tué le gisement d'économies.

Ce sont les deux points à régler. Le prêt à taux zéro ne doit être destiné qu'à des rénovations complètes et performantes, car c'est le type de rénovation conduisant à un équilibre en trésorerie ; les opérations Dorémi reposent là-dessus et cela fonctionne. Tout l'enjeu est de définir le financeur de ce prêt. L'État n'est pas très favorable, pourtant cela ne lui coûterait pas cher : j'avais estimé en 2018 que, pour rénover 700 000 logements par an, cela lui coûterait 2 milliards d'euros, certes avec les taux négatifs de l'époque. Même si cela coûtait 5 milliards d'euros aujourd'hui, on pourrait le financer en supprimant toutes les aides – TVA, crédit d'impôt pour la transition énergétique, etc. – et en les convertissant dans le PTZ. Il faut envisager cette piste, qui est très rentable. Pour le particulier, cela permet d'équilibrer la trésorerie, avec des annuités inférieures aux économies d'énergie.

**M. Raphaël Claustre.** – Pour poursuivre sur la notion d'obligation – le terme peut faire peur, d'autant que ce sont des opérations complexes et coûteuses –, il faut différentes conditions. Notamment, il faut aider les ménages à ne pas rater la bonne étape pour conduire leur rénovation. Typiquement, si le ravalement vient d'avoir lieu, c'est trop tard, on a raté l'étape et il faut attendre vingt-cinq ans. Les copropriétaires concernés sont en vraie difficulté ! La non-obligation fait peser un risque collectif – le changement climatique – mais aussi un risque pour les copropriétaires, qui regrettent qu'on ne les ait pas aidés à voir la bonne voie, au bon moment.

En copropriété, le bon moment est le ravalement et, en logement individuel, c'est la mutation, car, lorsque l'on acquiert un logement, il est vide – c'est plus simple pour faire les travaux –, on engage presque toujours des frais pour refaire la cuisine ou la salle de bains et on mobilise déjà un emprunt. On peut également imaginer, pour les copropriétés, de profiter des mutations individuelles pour mobiliser l'abondement du fonds travaux. En effet, il arrive que l'on achète un logement plus grand que prévu tout en étant à son endettement maximal, parce qu'il y a une décote liée à un déficit d'investissement. Puis, au moment de faire les investissements nécessaires, on est bloqué. Là encore, l'absence d'obligation peut mettre les ménages en difficulté.

Obliger ne met donc pas les particuliers en difficulté, c'est le contraire.

**M. Bertrand Caltagirone.** – Nous sommes également pour l'obligation et pour un système d'aide incitatif simple avec un guichet unique. La Convention citoyenne pour le climat avait proposé un financement de l'État de 13 milliards d'euros par an ; ce chiffre peut effrayer, mais le coût social annuel des passoires thermiques est estimé à 10 milliards d'euros. En prenant en compte les économies d'énergie sur plusieurs années, on est donc vite gagnant. Nous n'avons, pour ce qui nous concerne, pas de religion en matière de système de financement, mais le prêt hypothécaire remboursable au moment de la transmission ou de la revente du bien est un bon système, qui permet en outre d'être rassurant du point de vue des finances publiques.

**Mme Françoise Thiébault.** – Le principe d'un prêt hypothécaire nous paraît constituer une très bonne piste, mais il ne doit pas y avoir qu'un seul dispositif. Le financement de la rénovation doit aussi tenir compte de la situation du demandeur. Dans les maisons individuelles, rendre la rénovation obligatoire en cas de mutation est la bonne solution, car le capital libéré permet de payer la rénovation.

Pour notre part, nous avons un doute sur la mobilisation des banques. Il n'y a que deux banques qui offrent un prêt hypothécaire aux petits propriétaires occupants ayant de faibles ressources – la Banque postale et le Crédit Mutuel – et seulement quatre, me

semble-t-il, qui offrent le prêt à taux zéro et elles font la grimace face à la hausse des taux. Il y a donc un problème d'acceptation, par les banques, de ces dispositifs.

Quant au bouclier tarifaire, nous en approuvons le principe, sans doute, mais il faut le cibler davantage et cela ne doit pas nuire au financement d'autres dispositifs. Ce bouclier aura coûté 45 milliards d'euros au 30 juin prochain, sans compter le prolongement probable, allégé, jusqu'à la fin de l'année. Aujourd'hui, tous les consommateurs résidentiels en bénéficient, alors qu'il n'est pas indispensable pour tous. Le système d'aide n'est donc pas assez ciblé.

Il faut également examiner les économies possibles en rendant d'autres mesures plus équitables, en fonction des revenus.

Je plaide également pour un guichet unique, ouvert, mais avec de l'humain, non une énième plateforme. Enfin, il faut favoriser la stabilité des dispositifs. C'est un magma incompréhensible pour la majorité des consommateurs.

**Mme Suzanne de Cheveigné.** – Oui, ce magma est même incompréhensible pour les accompagnants !

Par ailleurs, quand on est interdit bancaire, on n'a pas accès au prêt à taux zéro. De même, si la valeur hypothécaire du bien n'est pas élevée, on peut avoir des difficultés à obtenir ce prêt ; en outre, que laisse-t-on à ses enfants ? Il faut prendre en compte la situation des gens en difficulté.

Nous sommes souvent amenés à faire dans la dentelle pour le financement de la rénovation, car beaucoup de gens sont hors des critères de l'Anah. On doit donc cumuler les aides de la région, du département, de la commune, de divers organismes, ce qui prend beaucoup de temps.

Enfin, il y a une idée intéressante au Royaume-Uni, où l'on a envisagé de lancer des rénovations de quartiers entiers ou de pâtés de maisons entiers.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Aux Pays-Bas.

**Mme Suzanne de Cheveigné.** – C'est un peu différent aux Pays-Bas. Le fait de rénover tout le pâté de maisons évite de différencier, de stigmatiser, et entraîne d'importantes économies d'échelle.

**M. Lucas Chabaliér.** – L'obligation peut porter sur le propriétaire ou sur le financeur – la banque –, *via* des normes. Dans la directive européenne sur les normes de performances énergétiques minimales, le *mortgage portfolio standard* impose aux banques d'améliorer la performance énergétique médiane de leur portefeuille de crédits immobiliers.

Cela étant dit, que l'obligation porte sur le propriétaire ou sur le financeur, elle a des effets de bord. Il y a d'abord un risque d'exclusion de ménages modestes ou intermédiaires de l'accès à la propriété, parce que, quand on est au maximum de sa capacité d'endettement lors de l'acquisition, on ne peut pas s'endetter davantage pour une rénovation performante coûtant plusieurs dizaines de milliers d'euros. Par ailleurs, puisque le marché immobilier repose à 95 % sur le prêt immobilier et que l'on emprunte généralement au maximum de ses capacités, une obligation de rénover peut entraîner un effondrement du marché de l'immobilier à hauteur de la valeur de la rénovation énergétique. L'investissement

public doit corriger ces effets de bord. On n'arrivera pas à atteindre nos objectifs avec une obligation sans un soutien ferme de la puissance publique. On ne réglera pas tout en généralisant le PTZ. L'investissement public est central. On ne peut pas rénover le parc en BBC à moindre coût pour l'État.

Le crédit mis en place par la commission Sichel ne fonctionne pas bien, il n'a été mis en place que par deux banques, parce qu'il y a un problème culturel : on n'a pas d'hypothèque en France. Les prêts immobiliers sont cautionnés sur le bien, mais il ne s'agit pas de prêts hypothécaires. Des gens ont envie de transmettre un bien à leurs enfants et si les enfants doivent rembourser le prêt lors de la mutation, cela pose problème. Par ailleurs, pour des personnes modestes âgées en milieu rural et sans enfants, l'avance rénovation est une très bonne solution, mais les banques n'ont pas accès à ce public, qui est en dehors du réseau bancaire.

Sur le financement du reste à charge par un prêt, cela peut fonctionner s'il y a un équilibre en trésorerie, c'est-à-dire si l'on peut lisser son investissement sur vingt-cinq ans et si le remboursement est inférieur aux économies d'énergie, mais encore faut-il que l'on puisse emprunter en fonction des critères de solvabilité en vigueur. Aujourd'hui, pour emprunter – sauf expérimentation –, on ne considère que le ratio entre la mensualité et le revenu récurrent et ce taux ne doit pas dépasser 35 %. Si l'on intégrait les économies d'énergie dans les critères de solvabilité, on pourrait inclure plus d'emprunteurs potentiels. Il ne faut pas faire n'importe quoi, car le prix de l'énergie peut augmenter, mais on parle tout de même de factures très écrasées. Du reste, on n'est pas obligé de financer un prêt intégralement par les économies d'énergie, on peut viser une couverture de 50 % à 70 % par les économies d'énergie.

En tout état de cause, on ne doit pas croire que l'investissement public sera modeste. Il faudra mettre plus que les 5 milliards d'euros actuels.

**M. Philippe Folliot.** – Monsieur Caltagirone, vous dites que vous êtes prêts à risquer votre liberté et votre intégrité physique. Qu'est-ce à dire ? Cela me gêne. On peut défendre toutes les idées, mais il y a des limites aux méthodes.

Il y a des rénovations plus faciles que d'autres ou ayant un impact plus important. La rénovation doit-elle être un tout ou les choses peuvent-elles être séquencées pour aller au plus efficace, en fonction de ses moyens ?

**M. Bertrand Caltagirone.** – Je comprends que mes propos choquent ici, mais, de fait, les citoyens qui s'engagent dans la campagne de Dernière Rénovation participent à des actions mettant en risque leur liberté et leur intégrité physique. Nous tâchons de réduire ce risque, mais celui-ci est tout de même pris parce que nous sommes à la veille du dépassement de 1,5 degré de réchauffement à l'échelle du globe, qui peut entraîner des points de bascule climatiques, donc une situation incontrôlable, rendant inhabitables des régions entières de la planète, aujourd'hui habitées, et transformer notre avenir en enfer. Face à ce risque, il nous paraît légitime de prendre ces risques, qui sont minimes par rapport à ce qui est en train de se passer. D'ailleurs, dans l'histoire, nombre de personnes l'ont fait avant nous, avec succès.

**M. Philippe Folliot.** – Dans une démocratie, l'État de droit est central. Malgré la légitimité de certains combats, notamment pour l'environnement, si l'on s'en affranchit pour faire valoir ses convictions, on met le doigt dans un engrenage qui peut mener loin.

**M. Bertrand Caltagirone.** – Les recours de l'État de droit ont été utilisés – l'État a d'ailleurs été condamné par deux fois pour inaction climatique par le juge administratif –, mais qu'est-ce qui a changé ? Pas grand-chose. L'État ne s'est pas mis en conformité. Ainsi, ces recours ne suffisent pas face à un risque vital.

Sans doute, nous sommes en démocratie, mais nos démocraties sont imparfaites, donc la vieille distinction entre légalité et légitimité s'applique aussi en démocratie.

**Mme Françoise Thiébault.** – J'ai vécu mai 1968. C'est le propre de la jeunesse de réagir et de manifester son indignation quand elle sent que quelque chose n'est pas à la hauteur de ses attentes. J'ai cinq petits-enfants, dont une travaille sur l'intelligence artificielle et le développement durable. Nous avons des discussions intéressantes, mais j'observe le découragement croissant. Des jeunes ne veulent plus avoir d'enfants parce qu'ils ne savent pas ce que vivra leur descendance. Aussi, ce que dit M. Caltagirone est révélateur de ce que pense notre jeunesse. Il ne faut pas y voir un manque de respect pour l'État de droit et pour les institutions. Il faut y voir une réelle indignation et je la partage.

Sur la priorisation des gestes, la réponse est non. Nous sommes tous ici convaincus de la nécessité d'une rénovation globale, si possible en une fois : c'est la meilleure garantie d'arriver à de bons résultats pour la personne et pour le climat.

Je reviens d'une table ronde du comité de la prospective de la Commission de régulation de l'énergie sur la biomasse. On développe le chauffage au bois, mais la directrice de l'Office national des forêts (ONF) nous disait que la fonction de stockage de CO<sub>2</sub> de la forêt et du bois d'œuvre serait anéantie *via* le chauffage au bois. C'est une question d'équilibre. Les interactions sont terrifiantes et on ignore ce que vivront nos petits-enfants.

**M. Olivier Sidler.** – Nous avons étudié l'impact des éléments non traités dans une rénovation : c'est catastrophique, car toute l'énergie s'échappe par le seul trou que l'on ne bouche pas... Le centimètre supplémentaire d'isolant coûte un demi-euro par mètre carré. Ce qui coûte, c'est essentiellement la main-d'œuvre, l'isolant lui-même ne coûte presque rien.

Au départ, la logique, nous la comprenons bien, était de gagner de l'argent, mais en réalité ce n'est pas le cas.

Ma démarche est de simplifier les processus. L'objet du dispositif Dorémi est de rendre les artisans indépendants – ils choisissent eux-mêmes les matériaux d'isolation et de résistance – pour atteindre les bons résultats.

Il existe deux façons d'atteindre, à l'échelle de la France, l'objectif de 50 kilowattheures par mètre carré et par an, lequel équivaut quasiment au label BBC. La première, c'est de calculer la consommation individuelle, mais les méthodes de calcul sont simplifiées et relativement fausses – les opérateurs ne sont pas très bons. La deuxième, c'est d'imaginer des combinaisons de solutions de sorte que, si toutes étaient mises en œuvre à l'échelle nationale, le parc serait en moyenne à 50 kilowattheures – à Strasbourg, le parc serait à 70 kilowattheures et à Marseille, à 25 kilowattheures, par exemple. D'ailleurs, nous avons fait, en utilisant les solutions techniques de rénovation, pour reprendre notre terminologie, quelque 6 000 simulations numériques – je vous adresserai les résultats –, qui nous ont permis d'atteindre de bons résultats.

Cela nous conduirait à abandonner les calculs – toujours faux, si je puis me permettre – réalisés selon la sempiternelle méthode simplifiée et à opter pour des obligations de moyens. Selon notre méthode, il faut choisir entre dix combinaisons possibles, selon que l'on isole par l'intérieur ou par l'extérieur, selon le niveau d'étanchéité à l'air qu'il serait possible d'atteindre, et selon des degrés de résistance thermique, qui varient selon les murs, les fenêtres ou la nature de la ventilation. Nous avons déjà vérifié cette méthode au cours de campagnes de mesure qui ont duré un an : elle fonctionne parfaitement ! Les artisans l'ont adoptée, car elle très simple à utiliser et les résultats sont toujours bons. Par exemple, dans la Drôme, les artisans ont réussi à atteindre l'objectif d'une consommation de 40 kilowattheure par mètre carré et par an, pour leurs constructions.

Ainsi, nous proposons de passer d'un système de calcul très incertain à une obligation de résultat. Je vous adresserai une note détaillant cette méthode.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – À l'époque où j'ai été poursuivie pour avoir créé une radio libre – j'ai ensuite été amnistiée –, toutes les méthodes violentes étaient condamnées. La méthode employée doit donc convaincre l'ensemble de nos concitoyens. Nous ne réussissons pas cette révolution culturelle sans l'adhésion de tous, notamment des plus modestes.

Tout d'abord, pour mettre en place une rénovation globale, il faut avoir confiance dans celui qui indique quels sont les travaux à effectuer chez soi. Cela peut être un spécialiste, qui éclaire avec une certaine neutralité, ou une personne dont la labellisation l'engage sur le résultat final, ce qui suppose qu'elle soit multiactivité. C'est bien de dire qu'il faut dégager de l'argent pour la rénovation globale, encore faut-il que celui qui l'engage et celui qui la finance se fondent sur un diagnostic fiable. Que préconisez-vous ?

Ensuite, quel serait l'arbitrage sur les prêts ? Je suis sensible à l'argumentaire de l'hypothèque, à condition qu'elle ne pèse qu'une faible part de la valeur du bien. Les conditions d'octroi du prêt à la personne sont liées à la fiabilité de cette dernière, à moins que des systèmes de garantie automatique soient mis en place, car même pour un prêt à taux zéro, il faut correspondre aux critères de la Banque de France.

Est-ce que vous avez imaginé des garanties assurant qu'il n'y ait pas d'éviction bancaire dans le cadre du prêt ?

**M. Olivier Sidler.** – En nous appuyant sur les artisans, nous avons voulu simplifier le dispositif et faire en sorte qu'ils jouent le rôle de conseil, de prescripteur et réalisent les travaux de façon correcte. Grâce à la méthode Dorémi, nous les formons à travailler en groupement – nous permettons que chacun se parle –, afin de garantir une cohérence. Il reste la question de la qualité du travail. Si même ceux qui sont formés et agréés ne veulent pas finir correctement leur chantier pour aller plus vite, cela ne fonctionnera pas.

D'où l'intérêt d'une personne d'accompagnement, dotée d'une mission au large périmètre. Celui-ci doit aller de l'aide à la constitution du dossier financier, au suivi des travaux et à la réception, qui est l'acte juridique par lequel on constate que ce qui a été préconisé a bien été réalisé. Sans cela, il y aurait une défaillance.

Les prêts pourraient être attachés à la personne ou à la pierre. Le prêt pour la rénovation n'est pas un prêt comme les autres, puisqu'il fait gagner de l'argent ! Nous



cherchons donc à faire en sorte que ce prêt ne soit pas soumis à règle bancaire, selon laquelle le taux d'endettement maximal équivaut à 35 % des revenus.

**M. Raphaël Claustre.** – Le rôle de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) est essentiel pour travailler en amont sur le projet. Les sociétés de tiers-financement, instaurées par la loi de 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte, ne font pas que du financement. Les accompagnateurs s'occupent des questions sociales, techniques et financières. Cela existe encore dans cinq territoires, qui représentent 40 % de la France.

Nous considérons qu'il existe cinq critères pour qu'un prêt soit adapté à la rénovation énergétique. Le premier, c'est de fixer un montant élevé. Le second, c'est d'avoir une longue durée – au moins vingt ans. Le troisième, c'est que son taux soit bas – proche d'un prêt immobilier. Le quatrième, c'est de prendre en compte les économies d'énergie dans la solvabilité du client – la règle du 35 % du Haut Conseil de stabilité financière n'est pas adaptée à ce type de prêt, il faut donc la faire évoluer pour rendre plus largement accessible ce type de prêt aux ménages. Le cinquième, c'est de distribuer l'éco-prêt à taux zéro largement et facilement, alors qu'il est actuellement distribué de façon insuffisante et complexe.

**Mme Françoise Thiébault.** – NegaWatt nous dit qu'il est possible de savoir quelles seront les économies d'énergie ; or j'ai insisté précédemment sur l'importance de la confiance dans les diagnostics, parce que lorsque les organisations de consommateurs demandent une garantie de résultats, on leur rétorque que ce n'est pas possible.

Il faut tordre le cou à l'idée selon laquelle il serait impossible de garantir les résultats, alors que c'est un enjeu essentiel.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je travaille avec des opérateurs du logement social qui offrent la possibilité d'accéder à un parc « zéro émission ».

Le calcul théorique est souvent erroné, mais celui que vous préconisez semble plus rationnel et plus proche des économies réellement faites. Mais l'économie monétaire n'est pas toujours au rendez-vous. Nous avons comparé les budgets de familles, avant et après l'aide à la rénovation. Nous nous sommes aperçus qu'elles dépensent plus après, car elles utilisent des objets électroniques – des *smartphones*, etc. La masse de consommation électrique n'est pas mesurable, contrairement à celle du gaz. Les banques disent qu'il n'y a pas d'économies réelles sur le pouvoir d'achat, mais seulement virtuelles. Or, ce qui intéresse les banques – c'est également ce qui intéresse le ministère des finances –, c'est de dépenser moins tout de suite.

Aussi, la thèse selon laquelle faire des économies financerait la rénovation énergétique ne résiste pas, à mon avis, à l'épreuve du réel, selon les financiers et les familles.

**M. Olivier Sidler.** – Nous avons mené durant un an une campagne de mesures très importante sur plus de cent logements rénovés selon le label BBC. Résultat : la consommation sur l'ensemble du panel s'est élevée à 47 kilowattheures par mètre carré et par an, ce qui est mieux que ce que l'on avait imaginé.

Dans une récente intervention, l'économiste Esther Duflou s'est appuyée sur une étude américaine, mais cela n'a rien à voir avec le contexte français – c'est assez dommage et nous allons le lui dire –, car, techniquement, nous atteignons bien ces très bas niveaux de consommation.

En revanche, je me suis toujours opposé à garantir un objectif de consommation, car celle-ci diffère selon que l'on se chauffe à 15 ou 17 degrés et selon l'utilisation des équipements électrodomestiques, qui produisent de la chaleur. Je préfère parler d'obligation de moyens.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nombre de pratiques frauduleuses entachent la confiance. Comment améliorer l'efficacité des dispositifs de lutte contre les différents types de fraudes ?

**Mme Françoise Thiébault.** – Le nombre le plus élevé de fraudes a été constaté à propos des gestes uniques, des C2E et des primes « coups de pouce ».

La rénovation globale réduirait le risque de fraudes, car elle s'appuie sur un accompagnement qui va d'un bout à l'autre de la démarche.

Le décret réglementant le démarchage téléphonique, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars dernier, n'a pas réussi à régler le problème, alors que nous avons lancé une pétition visant à réécrire le texte. Au contraire, il légitime le droit d'embêter les ménages à certaines heures et certains jours.

Cela soulève nombre de problèmes. Il y a des tromperies caractérisées, qui ont pour objet d'envoyer quelqu'un faire une proposition commerciale, sous prétexte de vérifier l'isolation thermique. Aussi, les personnes âgées, en province, qui perdent l'usage des téléphones mobiles, ne décrochent même plus leur téléphone fixe. Les intérêts commerciaux ont été préservés, mais la vie privée de nombre de personnes est gâchée !

C'est un véritable sujet de société, même si ce n'est pas directement lié à celui de la rénovation énergétique.

**M. Raphaël Claustre.** – En plus des contrôles, les aides à la rénovation globale vont limiter les arnaques, car celles-ci sont plus nombreuses pour la rénovation lot par lot.

Il y a aussi un effet inflationniste. Si l'on dit que l'on va subventionner à hauteur de 30 % les pompes à chaleur, leur prix va augmenter de 29,5 %, ce qui est moins flagrant si l'on dit que l'on va subventionner à hauteur de 30 % la rénovation globale.

L'AMO, qui facilite la relation entre le maître d'ouvrage et les entreprises, permettrait également d'éviter les arnaques.

Les aides ne doivent pas être liées à l'état initial. Les opérateurs des C2E, qui font très bien leur travail, s'inquiètent des arnaques sur l'état initial : celui-ci est artificiellement dégradé, afin de faciliter l'atteinte de l'objectif d'économie d'énergie. Or ce qui compte c'est de faire l'ensemble des travaux de performance et non les gains liés à l'état initial.

**Mme Suzanne de Cheveigné.** – Ces propositions individualisent le problème. L'habitant ou le propriétaire sont donc seuls face à la question, alors qu'ils doivent être accompagnés. Nous devons cesser de faire peser les problèmes sur les épaules des simples propriétaires.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Monsieur Chabalière, pouvez-vous nous en dire plus sur le service public de l'efficacité énergétique ?

**M. Lucas Chabaliér.** – Cette proposition a été faite voilà quatre ans par des experts avec qui nous avons travaillé. Les espaces-conseils France Rénov' semblent répondre à cette question.

Mais le périmètre de Mon Accompagnateur Rénov' n'est pas très clair : est-ce une AMO ? Tout l'enjeu réside dans la définition de l'accompagnement, qui est un mot fourre-tout. Est-ce qu'il consiste simplement à recevoir des conseils initiaux, prodigués par des artisans agréés ? Est-ce que l'accompagnateur peut élaborer le plan de financement et chercher les différentes aides auxquelles les propriétaires peuvent prétendre ?

Demeure également la question du niveau d'accompagnement sur le chantier qu'a abordée M. Sidler précédemment. Il ne pourra pas y avoir un maître d'œuvre pour chaque chantier de rénovation de maison, soit 60 % du parc à rénover. Il n'y a pas les moyens, cela ferait augmenter des prix déjà élevés, et dans les copropriétés il existe déjà une maîtrise d'œuvre, qui comprend des architectes et des ingénieurs, qui peuvent s'appuyer sur les solutions techniques mises en place par Enertech. Il faut évaluer plus précisément le coût de l'accompagnement, selon son périmètre. La question de la formation coûtera moins, car il s'agit d'une réorientation en formation initiale, continue ou en reconversion.

**M. Olivier Sidler.** – Nous rencontrons de gros problèmes avec les architectes des bâtiments de France (ABF). À Lyon, par exemple, nous menons une opération sur trois cents logements qui datent des années 1920, recouverts de moisissures, où logent des personnes très pauvres et qui payent cher. L'ABF a tout bloqué pour des raisons, si je puis dire, idéologiques, alors même que l'architecte d'opération a cherché plusieurs solutions.

Nous proposons que l'avis conforme des ABF – cela bloque tout, personne ne s'y oppose, hormis le ministre de la culture – devienne un avis simple. Les architectes d'opération ont autant de respect pour les bâtiments que les ABF. Ils chercheront des solutions pour en respecter l'esprit, mais les projets avanceront.

**M. Franck Montaugé.** – Nous ne réussirons pas à relever le défi de cette façon.

Comment les obligations d'aujourd'hui et de demain sont transcrites dans les prescriptions et les objectifs de préservation du patrimoine, qui constituent le cadre de travail des architectes du patrimoine ? Tel est le véritable sujet.

À ma connaissance, cette façon d'aborder les choses n'a pas été mise en œuvre. Ce point pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une proposition de la part de notre commission d'enquête.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Il y aura une table ronde relative à ce sujet, que nous avons bien identifié.

**M. Raphaël Claustre.** – Les avis rendus par les ABF varient trop selon leur personnalité.

Il faudrait une négociation entre les services du ministre de l'agriculture et de la culture pour établir un référentiel définissant ce qui est acceptable ou non, afin que les architectes d'opération sachent si leur proposition est cohérente.

**Mme Françoise Thiébault.** – L'arrêté du 10 février dernier, qui prendra effet à partir du printemps 2023 – nous y sommes –, qui a pour objet de croiser les données d'un

million de consommateurs de gaz et d'électricité de GRDF et Enedis au service des données et études statistiques (Sdes) du ministère chargé de l'énergie, avec les fichiers de bénéficiaires d'aides publiques de ses services, de façon à examiner le niveau d'efficacité énergétique permis par les travaux. Un million de consommateurs sont concernés. Après plusieurs avis du Conseil supérieur de l'énergie, le Sdes a fini par mettre en place un *opt-out* pour ceux qui ne souhaitent pas communiquer leurs données de consommation.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Je vous remercie de cette table ronde particulièrement enrichissante. Nous devrions rendre nos travaux à la fin du mois de juin.

*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 des représentants du Comité de liaison pour les énergies renouvelables**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition du Cler – Réseau pour la transition énergétique. Votre association a été créée en 1984 dans l'objectif de promouvoir les énergies renouvelables, ce dont témoigne votre premier nom, le « Comité de liaison pour les énergies renouvelables ». Même si vous restez fortement impliqués sur ce sujet en particulier, vous vous êtes rapidement positionnés sur l'ensemble des questions de transition énergétique.

Vous êtes ainsi connus pour avoir fondé en 2011 le réseau des Territoires à énergie positive. Cette idée a été ensuite reprise en 2014 par Ségolène Royal, alors ministre de l'écologie, que nous avons auditionnée le mois dernier. L'idée derrière les territoires à énergie positive est de réussir à penser de manière systémique la transition énergétique, en parvenant à la mettre en œuvre au niveau de plusieurs territoires pilotes.

Concernant le sujet de notre commission d'enquête, vous vous êtes positionnés à plusieurs reprises en faveur d'une accélération des politiques de rénovation des bâtiments. Vous écriviez ainsi, dans l'éditorial du magazine *Notre Énergie* paru en automne 2022 : « profitons du bouleversement de la politique énergétique française et de la révision de la Stratégie française énergie-climat en cours pour faire enfin de l'efficacité énergétique une réelle priorité ! ». Vous faites un travail d'information sur la question, et vous participez à la réalisation d'études sur la rénovation énergétique.

Dans les derniers mois, vous avez notamment consacré deux notes sur la rénovation énergétique des bâtiments. Dans la plus récente, parue en janvier 2023, et réalisée avec l'association négaWatt, que nous venons d'entendre, vous vous concentrez sur le sujet des pompes à chaleur. Vous soutenez que l'installation d'une pompe à chaleur (PAC), sans isolation thermique en parallèle est inutile, dans la mesure où elles ne peuvent pas fonctionner si la chaleur requise des radiateurs est trop élevée. Qu'est-ce qui vous a poussé à vous intéresser à ce sujet en particulier ? Quel jugement portez-vous à ce titre sur le dispositif MaPrimeRénov', qui, en excluant MaPrimeRénov Sérénité, finance majoritairement des changements de chauffage ?

Dans une note de mai 2022, vous vous êtes également intéressés au service public de la rénovation de l'habitat. Vous faites le constat que l'articulation entre les différents

acteurs est complexe, et qu'elle est globalement insuffisante pour accompagner efficacement les personnes faisant des démarches de rénovation énergétique. Pouvez-vous nous rappeler les raisons qui vous ont poussé à formuler ce constat ?

Entre-temps, un arrêté relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat a été pris le 21 décembre 2022. Il précise les missions de l'accompagnateur, ainsi que les conditions de délivrance de l'agrément et ses modalités de contrôle. Les dispositions de l'arrêté vous semblent-elles suffisantes ? Quels sont les points de blocage qui demeurent dans le déploiement du service public de la rénovation de l'habitat ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et 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 à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

*Mme Marie-Laure Lamy, M. Danyel Dubreuil et Mme Isabelle Gasquet prêtent serment.*

**Mme Marie-Laure Lamy, vice-présidente du Cler.** – Je suis directrice d'une agence locale de l'énergie et du climat, qui couvre la Bretagne-Sud. À la présentation que vous avez faite, j'ajoute que le réseau du Cler est à l'initiative du réseau des conseillers info-énergie mis en place dès 2001 avec l'Ademe, qui a formé bien des conseillers qui œuvrent aujourd'hui auprès des habitants.

Le premier point d'attention que je veux porter à votre connaissance concerne le rôle d'accompagnateur à la rénovation énergétique dans le service public d'efficacité énergétique de l'habitat. L'État n'abonde pas le service d'accompagnement à la rénovation énergétique, qui doit se financer par les certificats d'économie d'énergie et par les collectivités. Or, ce service a besoin de visibilité et de pérennité. Il est composé de conseillers de niveau bac+ 3 à bac+ 5, qui se forment régulièrement, qui font de la veille, et qui réalisent le très précieux premier contact avec les particuliers, constituant un tiers de confiance. Les conseillers France Renov' accompagnent les habitants, ils les sécurisent, les aident à définir les travaux les plus efficaces ; en partant de la demande initiale, ils permettent de réaliser des projets bien plus ambitieux et efficaces, en mobilisant des informations techniques et financières difficiles d'accès. Or, leurs postes ne sont pas stabilisés – et comme directrice d'agence, à la tête de 30 salariés dont 8 conseillers France Renov', je suis inquiète, car je n'ai aucune visibilité sur le budget au 1<sup>er</sup> janvier 2024, et je ne sais pas quelle réponse apporter à ces techniciens de haut niveau, qui font leur métier avec passion mais qui craignent pour leur avenir – et c'est le cas dans toutes les agences locales de l'énergie et les associations. Je relaie leur inquiétude, sachant que le Cler représente le quart des espaces France Renov' du territoire et que le service est plébiscité par quatre usagers sur cinq. Nous pratiquons ce service depuis trois ans et sommes désormais en mesure de bien évaluer nos besoins en la matière, mais le manque de visibilité et le paiement à l'acte rendent les choses très complexes

et fragiles. Les conseillers passent beaucoup de temps à faire entrer les demandes dans les cases prédéfinies de la grille tarifaire. Il est dommage de ne pas valoriser mieux la globalité – les conseillers travaillent dans ce sens et ils sont appréciés aussi parce qu'ils n'ont rien à vendre, ce qui est essentiel pour la relation de confiance avec les habitants.

Deuxième point d'attention, le financement des études préalables. Ces études sont décisives, mais les ménages n'ont pas le réflexe de les faire réaliser et, en l'état actuel, le dispositif d'accompagnement ne nous paraît pas suffisant pour stimuler une activité économique, donc inciter le marché privé à y investir. Dès lors, si les espaces de conseil se limitent aux actes d'information et de conseil, et que le privé ne s'engage pas sur les études préalables, on risque d'affaiblir cette étape déterminante pour l'efficacité de la rénovation énergétique – et il est déjà clair qu'on ne pourra, nous, rémunérer les conseillers pour faire ce travail dans la grille tarifaire proposée. Je pourrai documenter plus avant ce point si vous le désirez.

**Mme Isabelle Gasquet, responsable de projets efficacité énergétique au Cler.** – Il est important d'attirer l'attention sur l'écosystème de l'accompagnement, qui a connu des bouleversements ces dernières années et qui se trouve sans horizon financier à neuf mois, ce qui est inédit depuis le lancement de ce programme il y a trois ans – ceci alors même que la demande progresse avec la crise énergétique. La mise en concurrence crée de l'incertitude, surtout dans le contexte de crise énergétique et d'inflation. Nous avons besoin de personnes en première ligne pour rassurer les ménages et les conseillers – c'est pourquoi nous demandons de renforcer et pérenniser ce volet d'accompagnement dans le service public. Il faut que les structures puissent se situer, entre l'information et l'accompagnement, c'est nécessaire pour leur viabilité économique, parce qu'on ne peut pas financer de l'accompagnement avec les moyens alloués à la seule information.

Nous alertons également sur le volume du financement. Il nous semble important d'inclure dans le service des missions qui n'y sont pas actuellement, alors qu'elles prennent beaucoup de temps aux structures – en particulier la communication, l'organisation du service, ou encore le conseil à la sobriété. Il faut voir comment inclure ces missions dans le service, parce qu'elles lui sont attachées et nécessaires.

**Mme Marie-Laure Lamy.** – Deux chiffres intéressants, témoins du rôle des conseillers : les particuliers arrivent avec un projet représentant, en moyenne, 1,3 acte de rénovation et repartent de leur rendez-vous de conseil avec un projet passant, en moyenne, par 3 actes de rénovation ; et on estime que, pour 1 euro d'argent public investi dans le conseil, 12 euros de travaux sont engagés. Ces chiffres montrent bien qu'en plus de rassurer les ménages, les conseillers aident à ce que davantage de travaux soient engagés, et que l'argent public soit mieux utilisé.

**Mme Isabelle Gasquet.** – Dans la consultation réalisée l'an passé sur le dispositif Mon Accompagnateur Renov', nous avons souligné que la neutralité et l'indépendance des conseillers étaient décisives. Or, nous ne sommes pas rassurés sur ce point, car le décret autorise en réalité des entreprises à créer des filiales qui peuvent se faire agréer, pour vendre ensuite des produits. Nous avons aussi demandé que la réglementation fixe un niveau de prérequis, avec un référentiel métier et de formation. Tout ceci a une incidence sur le conseil et sur le niveau de performance énergétique de la rénovation.

**Mme Marie-Laure Lamy.** – Les conseillers France Renov' sont également très précieux pour l'accès aux aides financières, qui sont devenues très complexes. Nous

n'opposons pas le public et le privé, mais soulignons leur complémentarité, dès lors que chacun travaille à sa place. Nous connaissons très bien les réseaux locaux pour les avoir stimulés, c'est un acquis de notre longue expérience, nous connaissons également les bonnes et moins bonnes entreprises pour réaliser les travaux – nous ne le disons pas comme tel aux ménages, mais nous savons faire les liens les plus utiles.

**M. Danyel Dubreuil, responsable de l'initiative Rénovons ! au Cler.** – À la présentation de notre association, j'ajoute que nous sommes aussi engagés dans la lutte contre précarité énergétique puisque nous animons le Réseau des acteurs de la pauvreté et de la précarité énergétique dans le logement (Rappel). Nous veillons à insérer les ménages fragiles dans les dispositifs, pour qu'il n'y ait pas d'oubliés de la transition énergétique – nous y sommes très vigilants aussi en raison des risques politiques qu'emporte l'accélération de la transition énergétique.

Nous pensons qu'il y a un grand risque à poursuivre des politiques d'aide dont le seul indicateur est la décarbonation du chauffage dans le logement, car cet angle d'approche est bien trop restrictif. Les bénéfices de la transition énergétique sont en réalité très nombreux, qu'il s'agisse de protéger de la flambée des prix, des impacts sur la santé – autant de co-bénéfices sociaux de la rénovation énergétique qui sont très difficiles à prendre en compte financièrement, alors qu'elle en est un levier. Nous nous sommes aussi spécialisés sur le logement privé, parce qu'il nous a semblé le plus à risque, mais il y a bien sûr beaucoup à dire aussi sur les bâtiments publics et sur le logement social.

Pour renforcer les effets des politiques publiques de rénovation, il nous paraît essentiel de conforter l'accompagnement des projets, de mieux orienter les aides publiques vers les projets les plus performants, de mieux communiquer sur la rénovation énergétique, en expliquant ce qu'elle est, et de faire évoluer notre droit et notre réglementation pour qu'ils viennent en support de la rénovation énergétique des logements – on le voit en particulier dans le débat qu'il y a eu sur les obligations faites aux propriétaires de rénover, lors de la vente ou de la location.

Les aides sont déséquilibrées et favorisent les gestes dispersés de rénovation, au détriment de l'accélération recherchée. Il est notable que c'est l'inverse dans le discours public, qui met en avant l'importance d'une rénovation globale – ce décalage témoigne d'une certaine incidence de la parole des politiques et des acteurs publics, qui sont prescripteurs. Notre dernière étude montre qu'un tel déséquilibre comporte des risques pour la rénovation énergétique globale elle-même, et même si la dernière loi de finances corrige un peu les choses, la dispersion est encore un danger. De fait, les aides actuelles ne sont pas alignées sur l'objectif de rénovation, aucune n'est fléchée vers le label « BBC rénovation », alors qu'il est utilisé dans bien des documents-cadres. Le détail de MaPrimeRenov' fait l'objet de controverses qui nous paraissent décalées et peu intéressantes, dès lors qu'elles jouent contre les progrès des politiques publiques de rénovation énergétique. Il faut regarder l'échelle globale, pour constater que les moyens ne suffisent pas. Il y a un problème de viabilité économique – même si la flambée des prix de l'énergie accroît l'intérêt pour rénover, à ceci près que les ménages ont moins de moyens à y consacrer.

**Mme Marie-Laure Lamy.** – Nous constatons aussi que des ménages ne parviennent pas à récupérer toutes les aides, en particulier sur les certificats d'économie d'énergie, car des courtiers spéculent sur ces aides et mettent parfois plusieurs mois à les restituer, ce qui peut obliger les ménages à réduire leurs travaux. Sur le terrain et très

concrètement, on voit que les certificats d'économie d'énergie ne sont pas toujours utilisés comme ils le devraient, c'est aussi à prendre en compte.

**Mme Isabelle Gasquet.** – L'accompagnement est indispensable : ce qu'on nous dit souvent, c'est que sans accompagnement, les ménages ne déposeraient tout simplement pas de dossiers, car le montage est difficile.

**M. Danyel Dubreuil.** – Les aides sont trop dispersées, ce qui les rend plus difficiles à inscrire dans les bons projets. De plus, les coûts de transaction sont trop importants – il faudrait articuler les aides aux projets de rénovation globale, mieux lier les aides de MaPrimeRenov', les certificats d'économie d'énergie et les aides locales. C'est une arlésienne...

Ensuite, le reste à charge est trop important pour les ménages modestes, alors qu'ils ont le plus besoin de la rénovation énergétique, et il n'y a aucune raison de leur proposer du « moins-disant énergétique » au motif qu'ils manqueraient de moyens. En réalité, le montant cumulé des avantages pour la collectivité dépasse ce que coûterait une prise en charge de la rénovation, les études le montrent. Il faut regarder aussi du côté de l'aide au paiement des factures, qui peut venir concurrencer la rénovation énergétique, mais c'est un sujet connexe à celui de votre commission.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Nous avons bien identifié que si l'objectif de la rénovation énergétique était très largement partagé, la façon d'y arriver était débattue, entre le fait de commencer par une rénovation globale, ou d'entrer par un geste isolé. À ce sujet, Julien Denormandie a justifié une aide au geste en disant que c'était une bonne façon d'entrer dans une rénovation plus large : qu'en pensez-vous ?

Il y a eu, également, un débat sur l'alternative entre l'obligation à rénover lors de la vente, ou pour la location : quelle est votre position sur le sujet ?

Enfin, les plates-formes territoriales de rénovation ont bien fonctionné, permettant un accompagnement de proximité, dans la confiance, y compris avec les entreprises. Or, les modifications des aides les ont fragilisées, avec pour résultat une baisse du nombre de logements rénovés. Vous proposez que les régions animent la politique publique de rénovation énergétique des logements, il est intéressant qu'on raisonne aussi avec les intercommunalités : qu'en pensez-vous ?

**Mme Marie-Laure Lamy.** – Les aides à la rénovation globale sont complexes à mobiliser et on voit que l'isolation intéresse moins. Or, c'est une catastrophe à bien des égards. Les ménages, par exemple, vont acheter une nouvelle chaudière adaptée à leur logement avant isolation, qui deviendra trop puissante une fois le logement isolé, ce qui est un gaspillage d'énergie et d'argent. Nous pensons qu'on peut garder des financements à l'acte, mais en ayant d'abord priorisé l'isolation.

Il faudrait aussi favoriser bien plus les matériaux biosourcés, ils ont des avantages en matière climatiques, ils sont locaux, transformés en France, ils sont performants... On parle à tort d'un objectif de « confort d'été », en fait c'est l'habitabilité même des logements l'été qui est en jeu, et la comparaison donne l'avantage, de loin, aux matériaux biosourcés.

Les plates-formes locales de la rénovation de l'habitat ont rapproché les services logement et habitat. Cela a été une source d'efficacité et de confiance, et c'est ce dont nous



avons besoin. Nous savons comment organiser les acteurs locaux, en leur laissant des marges d'organisation ; cette organisation, qu'il serait possible de remettre en place, a bien plus d'avantages que la concurrence. Un mot encore sur la complexité des aides : elles ne sont plus lisibles, en tout cas je ne parviens plus à en faire un tableau clair, alors que je connais le secteur depuis une douzaine d'années – c'est dire l'utilité des conseillers qui, eux, sont au fait de tout cet enchevêtrement d'aides. Le service d'accompagnement à la rénovation énergétique a aussi permis de rechercher systématiquement la contribution des collectivités territoriales. Elles investissent désormais bien plus qu'avant, alors que leur contrainte financière est forte, ce qui est encore un facteur d'incertitude. Tout ceci appelle à conforter ce service.

**Mme Isabelle Gasquet.** – Nous proposons effectivement une compétence obligatoire pour la région sur la rénovation énergétique des logements, avec une gouvernance partagée avec les départements et les intercommunalités, cet échelon nous semble le plus pertinent.

Ensuite, si nous sommes plutôt défavorables aux aides aux gestes isolés, elles peuvent être utiles mais pour entrer dans une rénovation par étape. Les chiffres sont édifiants : l'an passé, les deux tiers des travaux engagés pour MaPrimeRenov' sont allés au changement du système de chauffage, et à peine le cinquième pour de l'isolation. Nous avons voulu comprendre la baisse des travaux d'isolation et nous avons fait le lien avec l'électrification des dispositifs de chauffage, liée à l'objectif de décarbonation.

Les pompes à chaleur ont un rôle majeur à jouer dans la décarbonation, surtout si leur installation est liée à une rénovation performante. Nous avons modélisé ce lien et constaté une corrélation directe sur tous les indicateurs, qu'il s'agisse du coût, de la pointe énergétique, ou encore de l'émission de gaz à effet de serre. Dès lors, nous recommandons d'encadrer le déploiement des pompes à chaleur sur le territoire en les liant, justement, à une rénovation performante.

Nous faisons à cette fin quatre recommandations. D'abord, privilégier l'installation des pompes à chaleur les plus efficaces, dans le cadre d'une rénovation globale ; nous proposons d'introduire dans les aides un critère technique de température minimum des émetteurs de chaleur ; d'adosser l'aide à l'installation de pompes, à l'isolation de l'enveloppe et à la ventilation ; de limiter l'installation de pompes à haute température ou par chaleur hybride, sauf cas où la rénovation performante est trop difficile. Ensuite, nous proposons de rendre obligatoire le passage par un espace-conseil France Renov' avant le changement du système de chauffage, en particulier pour mettre en garde les ménages contre le démarchage commercial abusif.

**Mme Marie-Laure Lamy.** – Cette obligation nous est même demandée par des plombiers chauffagistes, qui en ont assez de devoir défaire ce qui a été installé à la suite de mauvais conseils...

**Mme Isabelle Gasquet.** – Troisième recommandation, nous proposons de revoir le référentiel « reconnu garant de l'environnement » (RGE), avec une méthodologie harmonisée. Enfin, nous recommandons de communiquer sur l'obligation d'entretenir les équipements, ce qui n'est pas assez su par les ménages.

**M. Danyel Dubreuil.** – Nous sommes pragmatiques, parce que nous sommes des praticiens de la rénovation énergétique. Et ce que nous voyons, c'est qu'il faudrait d'abord encourager la rénovation énergétique globale et performante, puis les briques de gestes, tout

en laissant la porte ouverte pour aider des gestes isolés – alors qu’actuellement, c’est l’inverse qui se produit. Nous ne pensons pas que les choses puissent changer en un jour, mais nous essayons de trouver un ensemble de mesures qui permettrait, en 2030, de proposer dans un calendrier raisonnable l’extinction des aides à des gestes isolés. Ce serait aussi un avantage très intéressant sur les fraudes, dont on parle beaucoup et qui jettent un discrédit sur l’ensemble de cette politique publique : la fraude a beaucoup moins de place dans la rénovation globale et bien conseillée, que dans le financement de gestes isolés – et ce serait aussi beaucoup de contrôles en moins, qui en pratique gênent surtout les gens honnêtes puisque les fraudeurs, eux, intègrent les contrôles dans leur triche.

Sur les évolutions réglementaires, nous avons soutenu, en 2019, l’interdiction de location puis, en 2021, l’obligation de rénovation énergétique lors de la vente. Il y a eu aussi les propositions de la convention citoyenne. Pourquoi vouloir interdire les passoires énergétiques ? D’abord parce que la plupart appartiennent à des gens qui ont les moyens de rénover mais qui ne le font pas – et qui louent à des gens qui n’ont pas les moyens de payer le surcoût des factures énergétiques. Nous tirons donc un coup de chapeau au Gouvernement d’avoir su poser une obligation. Elle a d’ailleurs eu pour effet rapide qu’un tiers des propriétaires de passoires thermiques se disent désormais prêts à rénover, alors qu’il n’y en avait pas avant l’obligation...

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Cependant, des propriétaires en sont venus à devoir vendre...

**M. Danyel Dubreuil.** – Il y a une contrainte et c’est pourquoi nous sommes très favorables à ce que les propriétaires modestes et très modestes soient davantage aidés qu’ils ne le sont : l’Anah soutient 5 000 dossiers par an de propriétaires bailleurs modestes, il faut aller plus loin – ces bailleurs détiennent 10 % des passoires thermiques, c’est beaucoup de logements, mais cela veut dire aussi que 90 % des propriétaires de passoires thermiques peuvent être en mesure de faire la rénovation.

Il nous semble que l’obligation de rénovation viendra un jour et ce que nous cherchons à faire, c’est de prévoir ce qu’il faut faire avant, pour que ce soit réaliste, et pour qu’on n’en reste pas au constat de l’impossible. Cibler l’obligation de rénover les passoires thermiques lors des mutations, cela paraît une solution, parce que c’est le moment où l’on peut faire les travaux, quand le logement est vide le plus souvent – l’ensemble représente entre 100 000 et 150 000 logements, c’est important, c’est un signe politique fort. Encore faut-il que les financements suivent, en particulier les banques, qui ne sont pas au rendez-vous et qui laissent les pouvoirs publics et les ménages se débrouiller, oubliant leurs propres missions.

**M. François Calvet.** – En entendant ce qu’on nous dit depuis le début des travaux de notre commission, j’en viens à me dire que si j’avais su qu’on en arriverait là, je n’aurais pas voté les lois qui ont ajouté des contraintes, car je ne m’attendais pas à ce qu’elles produisent de tels résultats ! On vote des lois sans rien savoir de leurs conséquences pratiques ; lorsque nous avons décidé d’établir des catégories énergétiques, j’étais loin de savoir ce qu’on allait y mettre, et les conséquences pour nos concitoyens... Or, ce qu’on voit aujourd’hui, c’est que si l’on continue avec ces normes de plus en plus sévères, on va faire s’effondrer le marché immobilier ! Ces normes ne sont pas applicables dans des pays de montagne, je vous parle de chez moi ; ces normes valent peut-être pour la ville, mais pas pour les territoires que je connais. On nous les impose de trop loin du terrain, de la géographie. Dans la réalité, on ne va pas reconstruire ces logements, ni les rénover comme on nous le

demande, parce qu'ils n'en ont pas la valeur : je le dis à ma façon, mais je voudrais pouvoir relever la tête et sortir de cette situation...

**M. Franck Montaugé.** – Cela pose la question de l'évaluation des lois, en particulier de savoir à partir de quelles connaissances on légifère. Notre commission d'enquête pourrait-elle regarder les études d'impact qui ont accompagné les lois dont nous parlons, pour comparer à ce qu'il en est devenu ? Cela vaut pour ce sujet comme pour d'autres... Je ne discute pas le fond de ces mesures, qui vont dans le bon sens, mais la façon dont nous légiférons. Le comment prime sur le quoi, on met la charrue avant les bœufs : ce n'est pas bon pour les parlementaires ni pour les acteurs. Quand nous avons légiféré, qu'est-ce qu'on nous promettait, et où en est-on aujourd'hui ? Il faut compter aussi avec les moyens que nous sommes en mesure de mobiliser – il ne faut pas rêver, il faudra choisir entre les priorités : dans quelle mesure pouvons-nous garantir que la rénovation énergétique des logements passera devant ?

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – On ne peut pas dire qu'il n'y ait pas eu d'action politique, des objectifs forts, des moyens importants, sur plusieurs années – mais nous en sommes là où nous en sommes aujourd'hui, et nous cherchons à comprendre ce qui s'est passé. Nous avons encore un consensus politique fort sur les objectifs, c'est assez rare. Nous sommes d'accord pour y mettre des moyens, mais il faut mieux définir notre façon de faire, de légiférer : l'examen des études d'impact est intéressant, sachant que la notion même d'étude d'impact fait trop souvent défaut, et on ne parle pas ici de faire rêver, mais de mieux définir l'action, d'autant que l'argent public investi dans le domaine, on l'a dit, a un fort effet de levier.

**M. Franck Montaugé.** – Attention, quand je dis qu'il ne faut pas faire rêver, c'est pour dire qu'il ne faut pas se raconter d'histoire sur les moyens d'y arriver... Les a-t-on bien mesurés ?

**M. Danyel Dubreuil.** – Nous militons nous aussi pour l'efficacité de la dépense publique, il faut que les bénéficiaires soient au rendez-vous pour éviter les déconvenues. Ce que je peux dire, c'est que l'on a progressé ces dernières années. Ce domaine est technique, et la connaissance publique a progressé grâce à des données statistiques et des outils proposés par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Observatoire national de la rénovation énergétique. La décision est désormais établie sur des connaissances plus fines. Les objectifs sont définis en moyenne, même s'il faut bien sûr des adaptations aux territoires. Cependant, si la rénovation énergétique demande plus de moyens en montagne, il faut quand même penser qu'elle y est nécessaire comme ailleurs, ne serait-ce que pour le bien-être des habitants.

Nous sommes bien d'accord, également, sur l'importance d'évaluer les politiques publiques. Le suivi n'a pas été suffisant, et nous proposons d'élargir les critères d'évaluation et les objectifs des politiques publiques, pour mieux prendre en compte la portée et les effets de la rénovation énergétique.

**M. Franck Montaugé.** – Nous avons débattu sur le passeport numérique du bâtiment ; c'est un outil utile au diagnostic et au suivi.

**Mme Marie-Laure Lamy.** – En tant qu'économiste, je sais qu'il faut regarder de très près les critères de l'évaluation, car la rénovation énergétique a des effets et des implications très larges.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci pour votre participation et toutes ces informations.

*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. Philippe Pelletier, président du plan bâtiment durable et de  
Mme Marie Gracia, directrice du collectif Effinergie (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.*

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

**Jeudi 16 mars 2023**

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de M. Benoît Loutrel, membre de l'Autorité de régulation de la  
communication audiovisuelle et numérique (Arcom)**

**M. Mickaël Vallet, président.** – Nous avons le plaisir d'auditionner ce matin M. Benoît Loutrel, ancien directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), ancien directeur chargé des relations institutionnelles de Google France et aujourd'hui conseiller membre du collège de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Autorité publique indépendante qui résulte de la fusion, le 1<sup>er</sup> janvier 2022, du Conseil supérieur audiovisuel (CSA) et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), l'Arcom est notamment compétente en matière de régulation des plateformes en ligne et des réseaux sociaux.

Ses compétences ont progressivement été renforcées par les lois récentes relatives à la protection de l'enfance et de l'adolescence, à la manipulation de l'information, à la lutte contre la diffusion de fausses informations et la haine en ligne : autant d'enjeux pour lesquels nous souhaiterions connaître les risques spécifiques pour les utilisateurs de TikTok.

Selon la presse, vous avez même reçu cette semaine le conseiller général de ByteDance à propos des critiques exprimées par l'Arcom sur la faible qualité du rapport sur la lutte contre la désinformation remis par TikTok l'an dernier : vous vous exprimerez sans doute sur ce point également.

Je rappelle que cette audition est captée et retransmise en direct sur le site du Sénat.

Avant de vous laisser la parole pour un exposé liminaire d'une quinzaine de minutes, je vais procéder aux formalités d'usage pour les commissions d'enquête.

Je dois ainsi vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Benoît Loutrel prête serment.*

**M. Benoît Loutrel, membre de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.** – Depuis la loi de 2018 relative à la lutte contre la manipulation

de l'information, l'Arcom s'est vu confier, en plus de ses missions de régulateur de l'audiovisuel, la mission de réguler les plateformes numériques de partage de contenus, dont le vif succès s'accompagne de certains débordements, qui suscitent des questions sur le fonctionnement de notre démocratie.

Nous avons dressé en novembre dernier un bilan de l'application de la loi sur la manipulation de l'information, montré les acquis de notre législation et ses limites, et épinglé la société TikTok.

Le législateur, en créant le devoir de coopération des grandes plateformes et en leur imposant de participer à la lutte contre la manipulation de l'information, a suscité une dynamique. Nous sommes mieux armés pour faire face aux risques informationnels ou d'interférences étrangères, notamment dans les processus électoraux. Nous avons ainsi pu préparer la dernière élection présidentielle, avec le Conseil constitutionnel et les plateformes, pour pouvoir répondre en cas de problème, mais la menace ne s'est pas avérée. Est-ce en raison du déclenchement de la guerre en Ukraine ? En tout cas, nous étions prêts. La désignation d'une autorité publique comme point de référence a facilité l'action des plateformes. Nous les avons préparées à la mise en place de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP), à travailler et à échanger avec le Conseil constitutionnel.

La loi exige que les plateformes s'engagent dans la lutte contre les manipulations de l'information, prennent des mesures proactives et, point crucial, les rendent transparentes, afin que tout le monde puisse en prendre connaissance et comprendre ce que font les plateformes. Il s'agit de renforcer la confiance. Dans ce cadre, chaque année, l'Arcom adresse un questionnaire aux opérateurs de plateformes en ligne. Pour la première fois, l'obligation s'appliquait à TikTok, parce qu'auparavant l'entreprise n'avait pas franchi les seuils qui la soumettaient à cette obligation. À sa décharge, c'était donc la première fois que la plateforme était soumise à cet exercice.

Nous avons reçu beaucoup de réponses incomplètes à nos questions de la part de l'ensemble des plateformes, mais les manques étaient beaucoup plus nombreux pour TikTok. C'est pour cette raison que nous avons choisi de les épingler publiquement. Notre rapport indique que la « déclaration est particulièrement imprécise avec peu d'informations relatives au service en France et aucun élément tangible permettant une évaluation des moyens mis en place ». Nous déplorons que le dispositif de signalement soit accessible mais peu visible – il est accessible via une icône en forme de flèche symbolisant le repartage du contenu.

L'entreprise a développé une politique de signalement des « médias contrôlés par un État », mais la mise en œuvre de cette règle est sélective : si les chaînes ukrainiennes contrôlées par l'État ukrainien étaient étiquetées, le compte de *China Global Television Network Europe* (CGTN Europe), contrôlé par l'État chinois, n'était pas identifié comme tel.

TikTok n'a pas répondu pleinement à notre questionnaire. La société est jeune et semble être encore dans un processus de construction et de mise en œuvre de sa politique de modération. Toutefois, ses imprécisions nous semblaient poser un problème, et c'est pour cela que nous les avons rendues publiques.

La transparence s'est avérée efficace, car l'entreprise est revenue vers nous très vite pour nous dire qu'elle avait corrigé son erreur, et qu'elle avait désormais étiqueté les chaînes de CGTN.

Les plateformes ont une activité de *trust and safety*, de confiance et de sécurité : il s'agit pour l'entreprise de veiller à l'intégrité du réseau, à l'absence de troubles sur la plateforme, à ce que les usagers ne soient pas en danger. Historiquement, les plateformes ont développé cette activité de manière volontaire, comme une forme d'engagement au titre de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise. TikTok n'a pas mis autant d'énergie à développer cette activité qu'elle n'en a mis pour assurer sa croissance commerciale.

L'exercice que nous avons mené en novembre a montré tout l'intérêt des lois françaises, comme leurs limites. Parmi ces dernières, on note que nous n'avons pas de capacité à exiger la transparence. Nos lois datent de 2018 en France, de 2019 en Allemagne (loi NetzDG sur la haine en ligne). La France a adopté une loi en 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, qui a été partiellement censurée par le Conseil constitutionnel, mais qui a mis en place un observatoire des plateformes, qui a prouvé son utilité comme lieu de discussion avec toutes les parties prenantes, et un pôle national de lutte contre la haine en ligne.

Ces lois ont permis aux pouvoirs publics d'acquérir un savoir-faire, une capacité d'action institutionnelle, de créer une dynamique, et maintenant nous pouvons être plus ambitieux. Nous sommes maintenant en train de basculer dans une logique de préfiguration de la mise en œuvre du règlement européen sur les services numériques (RSN) ou *Digital Services Act* (DSA), qui permettra d'aller beaucoup plus loin dans la responsabilisation des grandes plateformes.

L'activité de confiance et de sécurité va devenir une exigence légale, sous le contrôle des régulateurs et des pouvoirs publics. Le but est en fait de permettre à tout le monde de participer à l'exercice de responsabilisation des plateformes, car les problèmes posés par les réseaux sociaux, qu'il s'agisse de l'incitation à la haine en ligne, de la mise en danger des publics, des mineurs ou encore du développement des addictions concernent en fait tout le monde. La régulation telle qu'elle est conçue dans le cadre du RSN vise à permettre à chacun de se saisir de ces sujets. Il s'agit de pouvoir agir collectivement, mais aussi de maintenir la confiance.

Ces plateformes sont au cœur du fonctionnement de nos démocraties. Elles permettent d'étendre notre capacité à exercer notre liberté d'expression, et c'est ce qui fait aussi leur succès populaire ; mais ces nouvelles libertés appellent de nouvelles responsabilités. Le cadre européen renforce sensiblement la responsabilité des grandes plateformes numériques, vise à permettre la mobilisation des usagers et à les responsabiliser, car ces derniers font partie à la fois de la solution et du problème. C'est l'enjeu de la construction d'une citoyenneté numérique.

**M. Claude Malhuret, rapporteur.** – Nous vous avons envoyé un questionnaire détaillé, et nous poursuivrons nos échanges, le cas échéant, après la réunion pour approfondir la question.

Le rapport de l'Arcom du 18 novembre 2022 est critique à l'égard de toutes les plateformes, mais particulièrement à l'égard de TikTok. Vous avez indiqué que la société était jeune et n'avait pas encore l'expérience des autres plateformes, même si elle existe déjà depuis plusieurs années. Néanmoins, il est rare pour un régulateur de s'adresser à la presse, et les termes étaient assez durs : vous estimez que « le *statu quo* n'est pas possible » ; vous appelez TikTok à un « rattrapage accéléré pour faire face à ses obligations » actuelles et

futures. Vos recommandations ont-elles été suivies d'effets ? Le 13 mars 2023, un entretien a eu lieu entre M. Erich Andersen, conseiller général de ByteDance, et M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Arcom. Est-ce que des engagements supplémentaires ont été pris par les représentants de TikTok ? Si oui, lesquels ? Ou bien ont-ils fait part de difficultés à suivre vos recommandations ?

Vous avez évoqué les opérateurs contrôlés par des États étrangers : le problème se pose pour CGTN, mais aussi pour ByteDance, la maison mère de TikTok, car la loi chinoise oblige toutes les sociétés à coopérer avec les services de renseignement chinois. La direction de ByteDance comporte une cellule du parti communiste chinois. Ces éléments semblent caractériser le contrôle d'une société par un État. Est-ce que l'Arcom considère que TikTok est une personne morale contrôlée, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par un État étranger ou placée sous l'influence de cet État ?

L'Arcom sera-t-elle le *Digital Services Coordinator* (DSC), ou coordinateur pour les services numériques (CSN), pour la France dans le cadre du règlement sur les services numériques (RSN) qui prévoit leur mise en place dans chaque pays européen ? La décision est-elle prise ou non ?

L'Arcom est-elle satisfaite des mesures mises en œuvre par le réseau social TikTok pour vérifier l'âge de ses utilisateurs ? Ce sujet intéresse particulièrement certains de nos sénateurs et sénatrices. Les utilisateurs doivent être âgés d'au moins 13 ans. Or il semble que nombre d'entre eux sont des enfants d'âge bien inférieur à 13 ans. Des moyens de vérifier la politique de TikTok existent-ils ? Et celle-ci vous paraît-elle suffisante en la matière ? Dans le cas contraire, quelles recommandations leur avez-vous adressées ?

De la même façon, l'Arcom est-elle satisfaite des mesures prises par le réseau TikTok pour limiter le temps d'utilisation ? Ce dernier est drastiquement limité en Chine, puisque l'utilisateur y est déconnecté au bout de quarante minutes, ce qui montre sans doute la méfiance de la Chine à l'égard de l'addiction ou d'autres problèmes que l'application peut causer pour ses utilisateurs. Les représentants du réseau ont annoncé qu'ils appuieraient cette politique en Europe, notamment en France, mais de façon bien plus modérée. Ainsi, les utilisateurs ne seront pas directement déconnectés, mais simplement avertis au bout d'une heure d'utilisation. . À votre connaissance, ce système a-t-il été mis en place ? Ou, comme souvent de la part des plateformes, est-ce une annonce qui sera mise en œuvre le jour où on le voudra ?

Enfin, s'agissant d'un important sujet d'actualité, que pensez-vous des interdictions, émises à destination de leurs fonctionnaires par la Commission européenne et le Parlement européen à l'instar de nombreux gouvernements, d'utiliser l'application TikTok sur leur téléphone professionnel et de fortement déconseiller son usage sur leur téléphone personnel ? La raison exacte de ces interdictions n'a pas été indiquée, seuls des transferts de données ont été vaguement évoqués. J'imagine qu'il s'agissait d'éviter un incident diplomatique avec certains gouvernements extra-européens. Mais il s'agit d'une véritable boîte de Pandore : si la Commission européenne se pose la question des transferts de données, celle-ci concerne l'ensemble des gouvernements européens, et notamment le gouvernement et l'État français. Quelles conclusions en tirez-vous ?

Que pensez-vous du projet *Clover* récemment annoncé par les représentants de TikTok en Europe ? Celui-ci consiste à localiser les centres de données sur le sol de l'Union européenne. Actuellement, si je ne me trompe pas, ce n'est pas le cas. Ceux-ci sont situés à



Singapour et aux États-Unis. Cela vous paraît-il suffisant pour assurer la sécurité des données ? Pensez-vous que l'existence de *backdoors*, à savoir de portes dérobées, est toujours possible – ce qui est allégué par d'assez nombreux chercheurs en informatique – et que cette assurance paraît bien faible ?

La dernière question date de cette nuit et s'inscrit dans la saga du "*US Government versus TikTok*", si je puis dire. En effet, nous avons appris la décision du gouvernement américain de demander à ByteDance de vendre TikTok, étant donné les menaces de chantage évidentes qui pouvaient exister à l'égard des utilisateurs de la part d'un gouvernement non démocratique. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

**M. Benoît Loutrel.** – Je me permettrai d'écarter les questions ayant trait à la protection des données et de la vie privée, champ sur lequel l'Arcom n'a pas de compétence. Nous n'avons pas ce mandat. Comme tous les services de l'État, nous suivons les consignes gouvernementales en la matière s'il y en a.

TikTok a quatre ou cinq ans d'expérience. Nous les avons épinglés. Nous nous battons avec toutes les plateformes, et TikTok, la première, pour leur faire comprendre qu'elles doivent répondre publiquement à nos questions et ne pas venir nous voir pour le faire. Il ne s'agit pas de nous rassurer, mais que tout le monde soit convaincu de la réalité de ce qu'elles font.

À l'origine, en application de la loi de 2018, nous demandions aux plateformes de rédiger un rapport destiné à l'Arcom, qui ensuite faisait un rapport de synthèse. Pour la première fois, nous leur avons demandé de rédiger des rapports destinés aux Français. Ceux-ci ont été rendus publics dès leur réception. Ils ont fait l'objet de critiques dans les médias. Facebook, qui avait été critiqué par un média, est revenu vers nous. Nous leur avons expliqué que c'était le but, afin que leurs actions soient jugées collectivement et pas uniquement par le régulateur, car nos moyens sont dérisoires au regard de la puissance de ces plateformes et de la multiplicité des sujets.

Lors de cette réunion de lundi soir, à laquelle assistaient le directeur juridique monde de TikTok et d'autres représentants de la plateforme, Roch-Olivier Maistre et moi-même, les représentants de TikTok nous ont dit qu'ils travaillaient à la résolution des problèmes que nous leur avons signalés. Nous leur avons indiqué que leurs réponses devaient être rendues publiques. Nous veillons soigneusement à ne pas nous enfermer dans un dialogue « portes fermées » avec ces plateformes.

L'enjeu est de rendre la gestion de ces plateformes plus rigoureuse et de préserver la confiance dans nos espaces informationnels. Nous devons réussir collectivement à nous convaincre qu'elles sont plus responsables. Nous repoussons leurs tentatives d'information directe. Nous voulons collectivement en savoir plus et pas juste l'Arcom, afin de pouvoir collectivement évaluer leurs activités et obtenir ensuite des réajustements lorsque ce n'est pas satisfaisant. Ces sujets sont trop importants.

**M. Mickaël Vallet, président.** – Un parallèle peut-il être établi avec les recommandations de certains grands acteurs et des services étatiques, en matière de cybersécurité, sur le partage des informations ? Ainsi, en cas d'attaque subie, il n'est pas utile de le cacher, mais au contraire il est nécessaire de partager ce qui s'est passé, afin de résoudre collectivement le problème et ne pas être « en silo ». Est-ce la même logique en matière de contrôle de la qualité de l'information ?

**M. Benoît Loutrel.** – La logique est identique, mais elle est poussée encore plus loin. En effet, il existe une vérité scientifique de la sécurité, alors qu'en matière d'information, aucun ministère de la vérité n'existe. Il s'agit de renforcer la confiance de tous, de veiller à ce que chacun puisse se forger son opinion et de rassembler autour de cette démarche collective en décentralisant la régulation. Comme en matière de cybersécurité, il existe une question de mobilisation collective afin de ne pas être seul pour résoudre ces difficultés. Comment répondre à la puissance de la globalité des plateformes ? Cette question taraude tout le monde aussi bien en France, en Europe qu'aux États-Unis. La réponse est : avec la puissance de la démocratie, en mobilisant selon une démarche horizontale et en permettant à tous de participer à cet exercice.

La première audition de cette commission d'enquête avec M. Marc Faddoul était extrêmement importante pour nous. En effet, l'enjeu est de mobiliser le monde académique. Par exemple, comment régule-t-on la presse ? La loi de 1881 est en vigueur et est suivie de très peu d'interventions du juge ensuite. Pourtant, cette loi porte une obligation de transparence : liberté de la presse, mais exigence de procéder à un dépôt légal ; chacun peut lire la presse.

**M. André Gattolin.** – Le directeur de la publication est responsable.

**M. Benoît Loutrel.** – Oui, mais cela n'arrête pas certains médias complotistes. Ainsi M. Prigojine construit de fausses informations en créant un site web et la responsabilité de directeur de la publication ne suffit pas à l'arrêter.

En réalité, une autre forme de régulation est fondée sur la transparence. Ainsi, tous les médias se critiquent et se surveillent entre eux ; toutes les universités françaises ont un département de sciences de l'information, de sciences politiques ou de sciences sociales analysant le fonctionnement de l'écosystème médiatique, ce qui engendre des cordes de rappel. C'est ce que nous devons recréer.

Actuellement, il existe une asymétrie d'information bien trop forte par rapport à ces plateformes sur la réalité de ce qu'elles font. Cette transparence, facile à exiger des « médias éditorialisés », est très dure à construire dans le cas de « médias algorithmiques », car ils traitent l'information à grande échelle et en individualisant le contenu. Ainsi, je peux consulter mon compte TikTok, mais cela ne me dit pas ce qui figure sur le vôtre, car ce que je vois est le résultat d'une série de traitements algorithmiques individualisés à partir des informations qu'ils détiennent sur moi. Si nous voulons comprendre ce que les plateformes font, nous devons comprendre comment leurs algorithmes sculptent l'information. Ainsi, selon une version optimiste de la situation, leurs traitements de l'information pourraient par exemple mettre en avant les contenus renforçant la prise de conscience de la nécessité de gérer la transition écologique. La version négative est qu'ils peuvent faire l'inverse. Nous devons détruire cette asymétrie d'information.

Grâce au règlement européen sur les services numériques (RSN), nous allons pouvoir exiger une « transparence sortante », c'est-à-dire révéler une information en leur possession concernant l'intention mise dans leurs algorithmes, mais aussi une « transparence entrante », où de l'extérieur nous pourrions révéler des informations qu'ils n'ont pas – leurs algorithmes ont-ils des effets non intentionnels ? – ou des éléments qu'ils essaient de nous cacher.

Les travaux de Marc Faddoul ont fourni un exemple formidable. Sans coopération de la plateforme, il a développé des travaux d'observation qui montrent ses comportements. Des biais algorithmiques peuvent être révélés : par exemple, des algorithmes qui poussent des contenus augmentant les problèmes d'obésité en France. Cela fait partie du modèle de régulation. C'est cela qu'il faut arriver à passer également à l'échelle, ce qui signifie que, dans toutes les universités, les départements de sciences politiques, de sciences sociales ou de sciences de l'information, dans le cadre de travaux interdisciplinaires, se saisissent de ces sujets pour révéler où sont les risques et évaluer collectivement la pertinence des réponses de ces plateformes. C'est l'enjeu le plus fort. C'est ce que nous martelons à TikTok. Ses représentants sont venus nous annoncer la mise en place d'un programme d'accès des chercheurs aux données. Nous leur avons demandé où était l'information sur ce sujet, si elle était rendue publique, quels étaient les laboratoires qui pouvaient s'en saisir, s'ils pourront mener des recherches de façon indépendante. En raison de leur importance, nous nous sommes saisis de ces sujets avant même l'adoption du RSN. L'Arcom a lancé une consultation publique sur l'accès des chercheurs aux données des grandes plateformes en juillet dernier, alors que le règlement n'était pas encore adopté, mais nous connaissions le contenu de l'accord politique. Tout un travail de mobilisation est à réaliser. Nous sommes en train d'armer une mécanique très puissante, car elle est décentralisée dans nos démocraties.

Vous me demandez s'il s'agit d'une personne morale contrôlée au sens du code du commerce. Nous n'avons pas répondu à la question en tant que tel, car, selon nous, elle n'a pas de conséquences dans le cadre juridique actuel. Cependant, que ce contrôle soit réel ou fantasmé, il a quasiment le même effet, puisqu'un effort supplémentaire de TikTok par rapport à d'autres plateformes sera nécessaire pour recréer la confiance légitime. Nous avons essayé de leur faire comprendre. Comme nous l'avons déclaré en conférence de presse, le *statu quo* est impossible. TikTok a un retard de jeunesse, un retard culturel – comme l'indiquait les représentants de l'entreprise lundi soir –, car elle n'est pas encore cotée en bourse et donc elle n'est pas habituée à ces obligations de transparence issues de la réglementation des marchés financiers. Au-delà de ces raisons, cette entreprise n'a pas connu la même naissance que les grandes plateformes américaines, qui ont subi une forte pression de la société civile américaine lors de leur création.

Le RSN, comme la démarche européenne, a été construit sur l'impossibilité de se satisfaire de la démarche américaine constituée d'un socle juridique léger – la section 230, équivalent de la directive européenne sur le e-commerce – et d'une autorégulation exercée sous la pression de la société civile. Celle-ci a permis d'avoir un acquis énorme qui est absent pour TikTok. Ce régime européen qui vient d'être élaboré est encore plus nécessaire s'agissant de TikTok, afin de rattraper l'ensemble de ces retards de jeunesse et culturel. Cette suspicion peut éroder la confiance et justifie que la plateforme en fasse plus pour atteindre le niveau des plateformes comme Facebook, Twitter ou Instagram.

Sur la question portant sur l'identité du futur coordinateur de services numériques (CSN), ce choix sera formalisé au travers d'une loi votée par le Parlement et à l'initiative du Gouvernement. L'Arcom s'y prépare et est candidate. C'est le sens de l'ensemble des lois françaises votées depuis cinq ans. La France a été très engagée dans l'élaboration du RSN et l'Arcom se prépare à être le CSN. Dans le RSN, l'article 40 accorde un droit d'accès aux données des plateformes à des chercheurs qualifiés. Il s'agit d'une mécanique très puissante, qui sera compliquée à mettre en œuvre, car elle devra être articulée avec le droit à la protection privée et avec le règlement général de la protection des données (RGPD). Depuis un an, nous travaillons avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) à la mobilisation des équipes de recherche avec l'espoir que la France soit à l'avant-garde de la

mise en œuvre du RSN. Ce règlement sur les services numériques donnera une puissance bien plus forte et laisse de l'espace à l'engagement de chaque pays.

Toute une série d'inquiétudes, légitimes, apparaîtront au sujet des plateformes, en raison des enquêtes journalistiques ou des travaux de recherche médicale, ou sur la manipulation de l'information. Dans le cadre de la construction du RSN, c'est ce qu'on appelle un risque systémique. Le RSN identifie le risque systémique de manipulation de l'information. Pour les très grandes plateformes, comme TikTok, ce règlement exige qu'elles identifient leurs risques systémiques et qu'elles les rendent publiques, qu'elles élaborent des plans de réduction des risques, les rendent publiques et les soumettent à des audits pour vérifier leur mise en œuvre. En outre, par le biais de l'accès des chercheurs aux données, elles doivent se soumettre à des évaluations indépendantes. Ce système est itératif. La dynamique du RSN est de construire une capacité d'adaptation aux problèmes du futur, justement pour ne pas courir après les problèmes et disposer de lois pouvant s'adapter. C'est pourquoi un réseau de régulateurs y a été introduit pour activer et utiliser cette boîte à outils.

Des exercices itératifs auront lieu. Les premiers seront décevants. Les risques auront été identifiés, la dynamique se lancera, les régulateurs s'engageront... Le terme de « coordinateur pour les services numériques » a été introduit afin de souligner que le régulateur veillera à la participation de tous à ces exercices et à la critique de ces efforts. Le but n'est pas d'imposer des sanctions, mais de modifier les comportements. La plateforme semble déjà sentir le vent du boulet européen et annonce qu'elle mettra en place des outils de réduction du temps d'écran. Nous avons les mêmes questions que vous : les annonces ne valent rien, il faut des éléments tangibles. Ces dynamiques positives commencent à se mettre en place. L'Arcom se prépare à cela.

Sur les situations américaine et européenne, je ne sais pas si elles sont comparables. Jusqu'à récemment, c'était le cas, au sens où l'Union européenne et les États-Unis avaient mis en place un régime juridique propice au développement des plateformes. Il s'agit de la directive sur le e-commerce, avec son régime de responsabilité limitée à raison des contenus, et de son équivalent américain, la section 230. Cependant, les deux continents divergent s'agissant de la dynamique politique. La dynamique politique aux États-Unis est bloquée sur la section 230 et tous les acteurs interrogés témoignent de l'impossibilité d'adopter une grande loi. En revanche, l'Europe a voté ce règlement sur les services numériques. Des efforts sont engagés depuis les pays d'Amérique du Nord pour nous aider à réussir la mise en œuvre de ce règlement, car ils sont en train d'en percevoir le potentiel.

Une question n'a pas été posée à Marc Faddoul lundi. Il s'agit de celle portant sur le mode de financement de ses travaux. La réponse est qu'ils sont en partie financés par des fondations américaines. Un enjeu très important a trait aux moyens de réussir la mise en œuvre du RSN. Une loi est d'abord nécessaire pour régler la partie institutionnelle en France. Il faudra également déterminer comment lancer des programmes de financements de la recherche publique, comment relancer des programmes multidisciplinaires dans toutes les universités françaises afin de se saisir de ces sujets. Beaucoup de sujets sont liés à nos usages du numérique, qu'il est nécessaire de mieux comprendre pour créer un nouveau sentiment de citoyenneté numérique des usagers et pour répondre aux nouvelles demandes issues de la découverte de nouveaux risques systémiques.

Actuellement, la question porte sur les moyens de multiplier les travaux mis par exemple en œuvre par Marc Faddoul, le Médialab de Sciences Po à Paris, par les équipes de Lille que je rencontrerai dans une semaine, par celles de l'université Aix-Marseille... Ces

travaux interdisciplinaires, qui croisent des recherches en santé publique, en sciences de l'information et en sociologie, devront être financés. Il faut stimuler et utiliser le potentiel de nos universités, où résident des jeunes et des cerveaux capables de s'approprier ces technologies numériques et d'intelligence artificielle.

Aujourd'hui, le règlement qui a été voté est très puissant. La question est de savoir à quelle vitesse les institutions seront construites et dotées d'hommes et de femmes pour les mettre en œuvre. Mobiliser les chercheurs est un enjeu opportuniste, car il permet de mobiliser également leurs étudiants, afin que tous s'engagent dans la mise en œuvre de ce règlement.

**M. Claude Malhuret, rapporteur.** – Quelle est votre opinion sur les interdictions émises par la Commission européenne et le Parlement européen portant sur l'utilisation de l'application par les fonctionnaires sur leur téléphone ?

**M. Benoît Loutrel.** – Il s'agit d'un problème de sécurisation des données, sur lequel l'Arcom n'a pas de compétence. Nous attendons l'éventuelle décision des autorités publiques françaises que nous suivrons, comme tous les services de l'État.

**M. Mickaël Vallet, président.** – En matière de politique publique, on ne réinvente pas l'eau chaude. Des postures et des façons de faire s'agissant du contrôle d'acteurs économiques importants peuvent être un peu les mêmes. Vous avez évoqué au début de votre intervention la citoyenneté numérique, qui irrigue la question du contrôle, la prise de conscience collective, l'impératif démocratique de l'ensemble. On a mis en œuvre et développé, secteur par secteur, l'écoparticipation à laquelle nous sommes désormais habitués lors de l'achat d'un appareil électroménager. Au regard des milliards investis par les grandes entreprises du numérique ou certaines plateformes comme Amazon dans la recherche et le développement – cela peut dépasser la quinzaine de milliards –, n'est-ce pas un vivier à utiliser ? Comme dans le cas de l'écoparticipation, ces entreprises pourraient participer elles-mêmes au financement de leur propre contrôle. Cela est-il valable pour l'ensemble des plateformes, autant que pour TikTok ?

**M. Benoît Loutrel.** – Le règlement sur les services numériques (RSN) prévoit que les plateformes doivent contribuer au financement de la fonction de régulation. La Commission européenne s'est lancée et préfinance son activité, c'est pourquoi son premier acte est de désigner les très grandes plateformes et d'amorcer le mécanisme financier qui les conduira à contribuer au financement de leur propre régulation.

Pour beaucoup, l'enjeu économique est phénoménal. L'autorégulation était insatisfaisante, car au sein même de ces entreprises, l'allocation des moyens entre, d'une part, le financement de la croissance et du développement, et d'autre part, celui de la stabilisation et de la gestion proactive des effets non intentionnels, était inadéquate. Les incitations n'étaient pas les bonnes. Le RSN vise à les forcer, en précisant que c'est une obligation légale. Le régime de sanctions qui peut être activé est très sévère en cas de défaut de moyens. Une lutte existe pour savoir dans quels secteurs les ingénieurs sont affectés au sein de ces sociétés, à savoir au développement du dernier produit ou à la mise à niveau du *reporting* de mesure des effets pervers. C'est le reproche que nous adressons à TikTok, lorsque nous lui indiquons que le *statu quo* n'est pas possible. Les moyens consacrés à la croissance de son activité l'ont été au détriment de celle des mécanismes de stabilisation.

**M. Mickaël Vallet, président.** – Vous avez déclaré ne pas avoir constaté de problèmes dans le cadre de l'élection présidentielle. Vous avez fait référence à la diversion des événements en Ukraine pour l'expliquer. Des craintes d'ingérence ont été publiquement exprimées au sujet d'un scrutin référendaire en Nouvelle-Calédonie. Avez-vous relevé des incidents particuliers ?

**M. Benoît Loutrel.** – En 2021, pour se préparer à l'élection présidentielle avec ces grandes plateformes, nous avons noué des relations de confiance avec les personnes décisionnaires en cas de crise, par exemple avec la Commission électorale ou le Conseil constitutionnel si nécessaire, et nous avons des discussions avec Google, qui a certifié de leur mobilisation à cette occasion. Nous leur avons signalé l'existence du scrutin en Nouvelle-Calédonie qui avait lieu avant l'élection présidentielle. Ils ont été étonnés, car ce territoire compte 200 000 habitants, ce qui est tout petit à leur échelle. Mais ils ont compris qu'ils devaient mobiliser leurs efforts, là où cela était important pour nous et au moment que nous souhaitions. Ce type de relation peut être développé dans le cadre européen. À l'époque, nous avons envoyé des demandes à Facebook et à Google – TikTok n'était pas encore concerné, car l'entreprise était encore en dessous des seuils d'application de la loi. À ma connaissance, rien n'a été constaté.

**M. Mickaël Vallet, président.** – Comme M. Faddoul, diriez-vous que cette entreprise est débordée par son propre développement ?

**M. Benoît Loutrel.** – Nous avons constaté l'existence d'un décalage entre un succès commercial fulgurant et l'engagement de leur responsabilité, alors que le contenu des lois françaises était connu, puisqu'il s'appliquait à leurs concurrents. Le succès fulgurant de TikTok a des conséquences concurrentielles : Meta a modifié le fonctionnement d'Instagram pour suivre TikTok, la pression de ses usagers l'a arrêté ; sur YouTube, un nouveau format de vidéos très courtes, selon le même modèle que TikTok, est apparu. Il est nécessaire d'avoir un cadre européen pour empêcher que la concurrence commerciale se fasse au prix d'une déresponsabilisation des acteurs.

**M. André Gattolin.** – S'agissant de la spécificité de TikTok, vous avez uniquement répondu que c'était un média jeune. La jeunesse peut expliquer la croissance, mais j'aurais aimé peut-être une caractérisation plus approfondie de TikTok, compte tenu des compétences de l'Arcom, y compris en termes de nature de contenus. Ainsi, s'agissant des conséquences de l'addiction à cette application, l'usage systématique des défis ou des challenges incite les jeunes à la transgression et à la surtransgression, ce qui n'existe pas ou très peu sur les autres réseaux sociaux.

Un autre aspect est celui de la censure. Je travaille depuis quelques années sur les ingérences étrangères. De nombreuses personnes qui m'ont contacté, notamment des chercheurs, et qui ont eu le malheur de diffuser un court message soutenant les Ouïgours, ont vu leur message supprimé, puis leur compte fermé. Nous avons un réel problème en France : nous disposons de la plateforme Pharos, qui concerne un certain nombre de délits et qui fonctionne bien, mais nous n'avons pas de plateforme un peu neutre et ouverte dans son fonctionnement. Je vous conseille de prendre langue avec la division Strat.2 du service européen pour l'action extérieure de l'Union européenne, (SEAE) qui a eu une *rapid alert system* (RAS) et qui s'intéresse à la désinformation, avec laquelle j'ai beaucoup échangé. Malheureusement, je vais chercher des signalements sur la France sur leur plateforme. Sans ce retour des logiques éditoriales, qui ne sont pas simplement des logiques d'influence, mais des censures explicites, la question ne se serait pas posée.

Quelles collaborations avez-vous avec les autres régulateurs, membres du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels ou *European Regulators' Group for Audiovisual Media Services* (Erga), à propos de TikTok ? À ma connaissance, des sollicitations ont été adressées aux autorités de régulation néerlandaises à propos de TikTok. Nous avons un problème en France de parangonnage. Sur ce sujet, il est intéressant de suivre les actions de vos homologues.

J'insistais sur ces thèmes, car l'incitation à la transgression, auprès d'un public dont c'est naturellement la tendance compte tenu de son âge, est extrêmement gênante. En effet, la conservation des données, alors que la transgression est encouragée, est un problème. Il n'existe pas de droit à l'oubli. Dans ses statuts et dans le droit international, TikTok a le droit de transférer à sa maison-mère les données. La question est ensuite celle de l'usage qui en est fait et de l'absence de régulation de type RGPD en la matière.

Ces aspects méritent d'être mis en lumière. Nous aimerions avoir une approche systémique de TikTok, puisque la plateforme a un fonctionnement systémique, comme beaucoup de ces grandes plateformes, et en particulier de toutes les stratégies d'influence émanant de la République populaire de Chine.

Un système d'alerte, à l'instar de Pharos, pourrait-il exister ? Cela aurait un sens, car vous ne pouvez pas consulter les contenus de chaque personne. Les chercheurs ont de grandes qualités, mais nous avons du mal à construire des choses qui aient une validité scientifique sur le plan de l'observation des contenus.

**M. Benoît Loutrel.** – Nous sommes intarissables pour documenter les défauts, réels, de Twitter, mais le réseau a ouvert très tôt un accès massif à ses données tant pour les chercheurs que pour les médias, par le biais d'une interface de programmation – en anglais, *application programming interface* (API). Facebook a fait de même. En revanche, nous savons très peu de choses sur TikTok : c'est pourquoi nous souhaitons là aussi qu'une telle interface soit créée.

Cela dit, les initiatives de Twitter et de Facebook relèvent de la seule volonté de ces deux entreprises : elles peuvent ainsi disparaître à tout moment. C'est pourquoi nous avons mené bataille pour intégrer ces dispositions à l'article 40 du RSN, pour permettre aux chercheurs d'accéder à ces données, tout en respectant le RGPD, afin de ne pas déboucher sur un nouvel *Cambridge Analytica*. En France, les chercheurs peuvent accéder sous des conditions strictes à certaines données sensibles par l'intermédiaire du centre d'accès sécurisé des données, dont le pilotage a été confié à l'Insee. Cette consultation est conforme au RGPD.

Il incombe aux homologues européens de la Cnil de faire respecter le RGPD. L'Arcom n'est pas directement concernée. En revanche, nous avons noué un partenariat avec la Cnil en vue de généraliser les interfaces de programmation.

Nous sommes convaincus que c'est en travaillant avec nos partenaires européens que nous ferons avancer les choses. Au mois de janvier dernier, nous avons organisé une conférence internationale portant sur l'accès des chercheurs aux données. La gouvernance prévue dans le RSN est plus puissante que celle du RGPD, qui consacrait le principe du pays d'origine. Demain, la Commission européenne et les régulateurs de tous les pays européens agiront de concert. Les chercheurs accédant aux données de TikTok et de Facebook devront être agréés par le régulateur irlandais, qui pourra s'appuyer sur un pré-agrément donné par le régulateur national. Nous fonctionnerons en réseau, à l'image des interactions entre la Banque

centrale européenne (BCE) et les banques centrales des États membres. Nous essayons de faire converger les dynamiques nationales et européennes.

**M. André Gattolin.** – La plateforme Pharos ne règle pas tous les problèmes. Les actions menées par le système d’alerte sur la désinformation, créé par le Service européen pour l’action extérieure (SEAE), m’ont impressionné.

**M. Benoît Loutrel.** – Là encore, nous essayons de travailler en réseau : au niveau national, avec Pharos, avec le pôle national de lutte contre la haine en ligne ou encore avec Viginum. Nous commençons à travailler avec la société civile et avec le monde académique, notamment en vue des prochaines échéances électorales. Nos sociétés se numérisent toujours davantage, le débat public a lieu aussi bien sur les médias éditorialisés que sur les médias algorithmiques. Nous devons être capables de réagir rapidement, comme lors de la dernière présidentielle, lorsque Twitter avait fermé plusieurs comptes par erreur : ces péripéties ne doivent pas nuire au bon fonctionnement de notre démocratie. La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de la campagne présidentielle a d’ailleurs souligné la qualité de la coopération avec les plateformes. Je rappelle que toutes les lois, notamment celles relatives aux droits d’auteur et à la propriété intellectuelle, doivent être respectées sur les plateformes : lors de la campagne, certaines chaînes sur les réseaux sociaux étaient menacées de fermeture pour non-respect de ces règles, ce qui aurait constitué une entrave inutile au bon fonctionnement du jeu politique. Il faut constamment s’adapter à un espace sans cesse plus numérisé.

**M. Thomas Dossus.** – Vous avez évoqué les moyens dérisoires dont dispose l’Arcom pour assurer ses missions, parmi lesquelles l’analyse du mode de fonctionnement des algorithmes des plateformes. Combien de collaborateurs de l’Arcom sont-ils affectés à ce travail ? Cette part progressera-t-elle à l’avenir ?

En outre, l’Arcom lancera-t-elle des appels à projets pour favoriser le travail des chercheurs sur les plateformes ?

Vous opposez médias éditorialisés et médias algorithmiques. Comment les algorithmes ont-ils façonné le débat ? Ont-ils entraîné sa polarisation ? Ce phénomène a-t-il eu des conséquences sur les médias éditorialisés ?

**M. Benoît Loutrel.** – Notre direction des plateformes en ligne compte huit personnes. Au sein de la direction des études, une équipe composée de deux personnes facilite le travail des chercheurs. Enfin, plusieurs membres de la direction Europe et international facilitent le travail en réseau. L’ensemble de ces personnes se retrouve au sein d’un groupe de travail consacré à la supervision des plateformes en ligne, que je préside. En 2023, les crédits de l’Arcom augmentent, ce qui nous permettra d’envisager de nouveaux recrutements. Nous devons disposer d’une taille critique pour être crédibles en vue d’animer un réseau ouvert à la recherche extérieure. Mais nous ne devons pas vouloir tout contrôler, car il est impossible de décréter l’innovation : nous devons jouer un rôle d’animateur. Je fais appel à la représentation nationale et au Gouvernement pour que des programmes de recherche interdisciplinaires puissent recevoir les financements nécessaires. Le développement des réseaux numériques est allé plus vite que celui de notre citoyenneté numérique.

Il nous faut également développer un réseau territorial. Chaque région compte une antenne de l’Arcom, qui devra décliner dans nos territoires les règles européennes et



nationales. Les antennes pourront par exemple travailler avec les collectivités territoriales et les élus locaux sur le sujet du harcèlement scolaire.

**M. André Gattolin.** – TikTok ne paye ni la taxe numérique ni la taxe sur les services vidéo, contrairement aux Gafam. Ce problème relève-t-il de l'Arcom ? Quelles sont les sanctions prévues ? Il est possible de résilier un contrat de diffusion d'une chaîne de télévision ou de radio, mais que faire face aux acteurs de l'internet et des réseaux sociaux qui ne respectent pas leurs obligations minimales ?

**M. Benoît Loutrel.** – Je ne suis pas en mesure de formuler une réponse précise sur le plan juridique. En tant qu'héritière de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), l'Arcom favorise la médiation afin de régler les problèmes.

Le pouvoir de sanction des plateformes est réparti entre la Commission européenne et les régulateurs des États membres, selon la gravité et l'étendue des faits. La Commission a ainsi dressé des amendes d'un montant record contre les grandes plateformes américaines. Les régulateurs nationaux pourront exercer leur pouvoir de sanction contre des acteurs installés en France, y compris à la demande de régulateurs d'autres pays européens. Le règlement européen facilite cette mise en réseau. La plateforme française Yubo, peu connue dans notre pays, rencontre un grand succès dans les pays anglo-saxons. Nous nous préparons à recevoir des demandes d'autres régulateurs, dont nous devons assurer le traitement. Nous avons ainsi tiré les leçons des imperfections du RGPD.

**M. Claude Malhuret, rapporteur.** – Vous n'avez pas répondu à ma question portant sur la vérification de l'âge des utilisateurs. Cette vaste question ne concerne pas que TikTok. Je pense à un épisode malheureux pour l'Arcom, qui n'a pas obtenu satisfaction après sa plainte contre les sites pornographiques. Où en est la procédure juridique ?

Quelles sont les mesures de contrôle de l'âge ? Selon des associations de parents d'élèves, certains enfants de 8 ans passent leur nuit sur TikTok. Avez-vous évoqué ce sujet lors de la réunion du lundi 13 mars, et obtenu des engagements de la part des représentants de TikTok ?

Les interfaces de programmation d'application (API) sont importantes et nécessaires pour lancer le débat auprès du grand public, au-delà des seuls spécialistes. TikTok s'est-il engagé sur le sujet ? Quel est le calendrier d'application de mise en œuvre du RSN en France, notamment sur ce sujet ?

**M. Benoît Loutrel.** – On voit tout l'intérêt de se saisir de la régulation des médias algorithmiques à l'Arcom, qui traite des médias audiovisuels. Il n'existe qu'un seul espace informationnel dans lequel se forment l'information et l'opinion publique, mais deux moteurs : les médias éditorialisés et les médias algorithmiques.

Je suis le vice-président d'un groupe de travail sur la santé publique présidé par ma collègue Bénédicte Lesage. Nous demandons aux médias audiovisuels d'être plus responsables sur les chartes alimentaires et d'en faire plus ; ils se plaignent que nous demandions beaucoup aux médias traditionnels, et rien aux plateformes numériques. Cela se fera grâce au règlement sur les services numériques. Nous pourrions leur dire que nous avons identifié un risque systémique et qu'ils ont pris des engagements. Nos données montrent à quel point la durée d'écoute individuelle des médias audiovisuels baisse, surtout chez les

jeunes. Or ceux-ci passent toujours plus de temps sur les écrans : ils écoutent ou regardent donc autre chose. Nous allons pouvoir avoir une approche globale, intégrée. Les équipes de l'Arcom qui travaillent sur ces sujets transverses de cohésion sociale pourront travailler sur les deux familles de médias pour une meilleure efficacité.

Nous ne sommes pas armés juridiquement pour le contrôle de l'âge. Les limites d'âge ne sont jamais respectées. C'est vieux comme le monde de transgresser ces limites, mais l'objectif reste pertinent.

**M. André Gattolin.** – Un enfant qui achète du tabac se fait repérer.

**Mme Toine Bourrat.** – Il faut présenter une pièce d'identité...

**M. Benoît Loutrel.** – On ne vous la demande pas toujours, mais il faut avancer. Il va falloir identifier un risque systémique sur toutes ces plateformes : la mise en danger des mineurs. Nous aurons ainsi le support juridique nécessaire pour leur dire que le *statu quo* n'est pas possible, et leur demander ce qu'elles proposent. Il n'y a pas de solution miracle. Mieux caractériser l'âge des jeunes, c'est aussi mieux caractériser l'âge des adultes ; la pièce est à deux faces. Nous buterons alors sur d'autres difficultés, mais il faut progresser. On ne peut laisser filer l'usage. Nous sommes convaincus que des solutions peuvent exister.

Il faut réussir la généralisation et la montée en puissance. Nous demandons aux médias audiovisuels de nous aider à mieux faire savoir, de communiquer... Près de 98 % des terminaux utilisent deux systèmes exploitation : iOS d'Apple et Android de Google. Sur ces deux systèmes, il existe des systèmes de contrôle parental extrêmement sophistiqués, avec une ergonomie qui a fait des progrès phénoménaux, mais qui sont peu utilisés. Le premier enjeu, c'est de mobiliser et de susciter l'usage. Nous devons travailler avec des réseaux d'associations de parents d'élèves, de collectivités territoriales, pour provoquer l'adhésion. La culture américaine est très forte pour livrer des résultats, tandis que la culture européenne est excellente pour concevoir des systèmes puissants. Nous devons nous retrousser les manches pour mobiliser ces outils.

**M. Mickaël Vallet, président.** – Merci pour cet exposé très intéressant. Je vous félicite d'avoir aussi peu pratiqué d'anglicismes dans un domaine où cela ne doit pas être évident...

*La réunion est close à 12 h 25.*

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

**Lundi 20 mars 2023**

- Présidence de M. Mickaël Vallet, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

**Audition de M. Paul Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et stratégies d'influence » à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 h 50.*

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



**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE  
FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES  
DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »**

**Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

*La réunion est ouverte à 17 h.*

**Audition de M. Philippe Boucly, président de France Hydrogène (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 55.*



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

**Mardi 21 mars 2023**

- Présidence de M. Jérôme Bascher, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 50.*

**Audition de M. André Laignel, premier vice-président délégué de l'association  
des maires de France et président du comité des finances locales**

**M. Jérôme Bascher, président.** – Merci de votre présence, cher André Laignel, vous êtes ici chez vous, en tant que représentant des collectivités territoriales. Notre commission a débuté ses travaux le 1<sup>er</sup> mars, vous en connaissez l'objet et elle rendra son rapport en juin, en coordination avec les travaux des autres instances du Sénat. Nous cherchons à savoir dans quelle mesure l'impact des décisions de l'État sur les finances locales est évalué en amont, quelle est la situation actuelle sur le sujet, et comment nous pourrions l'améliorer.

**Mme Guylène Pantel, rapporteure.** – Avec cette mission, mon groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) a souhaité mener une réflexion sur l'impact concret des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités locales. Ce sujet me tient à cœur et j'ai interpellé le Gouvernement lors d'une question d'actualité en novembre dernier.

Pourquoi un tel sujet ? Parce qu'il est cœur d'enjeux majeurs pour le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales.

Trop souvent, le Gouvernement évalue mal, au moment de l'élaboration des textes, leur impact financier sur les collectivités territoriales : les études d'impact sont insuffisantes, voire bâclées. La concertation préalable avec les élus est trop limitée, quand elle a lieu... De plus, le Comité national de l'évaluation des normes (CNEN), doté de faibles moyens et souvent saisi en urgence, ne peut pas jouer pleinement son rôle : ni lui ni aucune autre autorité ne contrôlent l'objectivité et la sincérité des études d'impact. Nous serons donc très attentifs à votre point de vue.

Deuxième sujet : l'analyse précise de la situation. Dans notre rapport, nous souhaitons, à partir d'exemples concrets et récents, souligner les charges, directes ou indirectes, que les décisions de l'État font peser sur les collectivités. Je pense en particulier aux petites communes dont les ressources techniques et financières sont limitées.

Dans le cadre de cette mission, nous distinguerons les décisions réglementaires et les décisions budgétaires.

Les décisions réglementaires concernent les décrets et arrêtés dont on sait qu'ils imposent des normes de plus en plus nombreuses aux collectivités locales. La délégation aux collectivités territoriales du Sénat vient de rendre un rapport sur « l'addiction aux normes » : il souligne, par exemple, que le code général des collectivités territoriales a triplé de volume

en 20 ans et dépasse aujourd'hui le million de mots. Le Sénat a organisé le 16 mars dernier, à l'initiative de notre collègue Françoise Gatel, les états généraux du poids des normes. Les associations d'élus locaux y ont été directement associées et une charte inédite d'engagements a été signée entre le Sénat et le Gouvernement. Selon le rapport d'activité du CNEN, les normes réglementaires représentent, en 2022, un coût net de 2,5 milliards d'euros pour les collectivités : c'est considérable.

Quant aux décisions budgétaires, elles pèsent à la fois sur les recettes (à la baisse) et sur les dépenses (à la hausse). 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 sommes donc impatients de vous entendre sur ces sujets, d'autant que vous avez la « double casquette » de premier vice-président délégué de l'AMF et de Président du Comité des finances locales (CFL).

Vous avez été destinataires d'un questionnaire. Je ne serai donc pas plus longue et je vous propose de céder la parole en prenant les questions dans l'ordre. Nous aurons ensuite un temps d'échange avec nos collègues.

**M. Jérôme Bascher, président.** – Merci, lorsque c'est pertinent, de distinguer dans votre propos ce qui relève plus spécifiquement de vos fonctions à l'AMF et de celles au CFL...

**M. André Laignel, premier vice-président délégué de l'Association des Maires de France et président du Comité des finances locales.** – Merci pour cette invitation. Votre mission est vaste, je ne veux pas remonter trop loin mais vos questions ne sont pas nouvelles, et elles s'aggravent. En 2014, les collectivités locales ont été très largement contributrices à l'effort de réduction des dépenses publiques : elles ont participé pour 42 milliards d'euros, donc proche de 50 milliards en euros constants. C'est pourquoi nous disons que nous avons largement fait notre part. Cependant, chacun constatera que cet effort n'a pas eu d'effet sur la situation des comptes de l'État. Je m'étonne, dans ces conditions, que l'on continue de demander aux collectivités territoriales de participer au redressement des comptes publics car en réalité, elles sont les seules à l'avoir fait...

Or, nous avons quelques inquiétudes, et nous l'avons dit à la Première ministre et aux ministres des finances et des comptes publics. Car lorsque le ministre de l'économie évoque une revue des dépenses publiques, ce qui est un exercice très certainement utile pour l'État, il a ajouté « et notamment pour les collectivités territoriales » : nous nous sommes alors permis de lui rappeler le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales.

Vous me demandez des exemples de transferts de charges et d'empiètement, par l'État, de ce principe de libre administration et d'autonomie financière – mais par où commencer, tant ces exemples abondent ? Voyez la dernière loi de finances, où les chiffres avancés par Bercy sur l'état des finances locales, qui serait brillant, ne cessent d'étonner les maires, qui sont en prise avec la réalité, tout autre.

La dernière loi de finances a acté la non indexation de la DGF, alors que nous demandons l'indexation de manière constante. La DGF n'est pourtant pas une gratification, ni une amabilité, c'est un dû ; il doit être en euro constant. Bercy nous nous dit que les montants sont stables depuis dix ans, c'est vrai ; mais ce qui peut s'entendre quand l'inflation est à 1 %,



comme dans le quinquennat précédent, et quoiqu'il faille aussi regarder la répartition de cette dotation, mais c'est une autre histoire – ce qu'on peut entendre comme « stable » ne l'est plus avec 7,1 % d'inflation pour l'an passé, et peut-être 5 % cette année : quand Bercy se félicite d'une augmentation de 1,76 %, nous voyons, nous, que nous perdons encore du « pouvoir d'action », c'est une évidence. On nous a promis une compensation intégrale des charges transférées, ce n'est pas le cas : la parole républicaine n'est pas respectée, nous avons largement documenté ce point avec toutes les charges mal compensées, je vous renvoie aux travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Je peux aussi vous parler des deux décrets que nous avons examinés ce matin au CFL, ce sera *in vivo*, des exemples encore tout chauds.

Le premier est lié à suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Quand l'État fait un cadeau fiscal, il le fait avec l'argent des collectivités territoriales. C'était vrai pour la taxe d'habitation, ça l'est pour la CVAE. Aucune entreprise ne m'avait dit que cette taxe était un problème, l'État la supprime, promet une compensation à l'euro près, mais ce n'est pas le cas, nous en avons parlé ce matin sur le décret d'application. La CVAE a déjà été payée à l'État, la DGFIP nous a redonné le chiffre ce matin : 11,3 milliards d'euros. Bercy nous assure que l'intégralité de cette somme nous reviendra – tout en réservant, donc en nous retirant 600 millions d'euros pour la part dite dynamique, et en ponctionnant 500 millions pour abonder le fonds vert – lequel a déjà siphonné, pour atteindre les 2 milliards annoncés, plusieurs autres fonds, dont le fonds « friches », et encore 150 millions d'euros pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Nous sommes bien sûr favorables à renforcer les moyens des SDIS, mais pourquoi, quand l'État annonce un grand plan national, il le finance avec l'argent des collectivités territoriales ? C'est aussi ce qui s'est passé, rappelez-vous, après la tempête qui s'est abattue sur Saint-Martin : le Gouvernement annonce une aide de 50 millions d'euros, très bien, mais il les prend sur la DGF. Où est la sincérité financière de l'État ? On a de quoi se poser la question... Ce matin encore, les représentants de Bercy ont eu beau jeu de nous annoncer que toute la CVAE nous sera compensée, on comprend qu'une partie est déjà attribuée au SDIS et au fonds vert – et je ne sais pas pour vous, mais j'ignore quels seront les critères de répartition de ce fonds, et j'ai pu constater que mon préfet aussi... Nous avons demandé que les élus émettent un avis sur la répartition du fonds vert, il y a le précédent de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), mais nous sommes dans le brouillard...

Bercy, encore, nous dit que la situation des finances locales serait bonne, voire excellente, parce que nous avons de la trésorerie. Nous débattons avec les mêmes chiffres, puisqu'ils viennent de l'administration, mais nous n'y voyons pas la même chose – et il faut regarder dans le détail. Oui, il y a de la trésorerie, mais c'est souvent en vue d'un projet, d'un investissement – et vous le savez comme moi, dans les petites communes, les petites villes, un mandat ne permet souvent guère plus qu'un grand projet, pour lequel on mobilise des moyens en amont... –, et il y a aussi de l'épargne de précaution, ce qui, chacun en conviendra, a son utilité par les temps qui courent... Donc lorsque nous avons examiné le décret d'application lié à la suppression de la CVAE, nous nous sommes abstenus, car personne au CFL n'était volontaire pour défendre ce transfert – et il y a eu un vote contre, qui du coup l'a emporté et l'avis du CFL a été négatif, ce qui fait mauvais genre, même si cela n'a aucun effet puisque l'avis est consultatif.

Le deuxième décret que nous avons examiné ce matin au CFL prévoit une série d'exonérations supplémentaires de taxe foncière liées à des travaux d'amélioration de

l'habitat, pour leur rénovation énergétique. Ici encore, nous partageons l'objectif de lutter contre les passoires thermiques, mais l'État allonge de dix ans des exonérations de taxes foncière qu'il ne compense qu'au cinquième aux collectivités territoriales : on ne peut accepter que l'État fasse des cadeaux avec les moyens des collectivités territoriales ! Or, nous sommes constamment placés dans cette situation, le rapport d'Alain Lambert au CNEN le montre bien, cela devient ingérable. Dans ma ville, il me manque 1,5 million d'euros pour boucler mon budget, suite à la renégociation des tarifs énergétiques, qui en sont à un tiers d'augmentation – et l'an prochain je verrai ce qu'il en sera pour le gaz. Voilà la réalité concrète – mais pour Bercy, la situation de nos finances serait bonne et certains n'hésitent pas à nous critiquer, à dire que nous nous plaignons de tout, j'ai même entendu cette expression : nous serions des « pleureuses »... En réalité, la situation devient très difficile à gérer, ce qui explique les démissions d'élus et d'adjoints, elles sont plus importantes que dans la mandature précédente. Mais tout cela échappe à nos interlocuteurs de Bercy. Ce matin, j'ai demandé s'il s'agirait d'une exonération ou d'un dégrèvement – on ne savait d'abord pas me répondre, on a consulté, avant d'avouer, timidement, que ce serait une exonération, donc bien moins remboursée à la collectivité territoriale puisque le dégrèvement doit être intégralement compensé...

**M. Jérôme Bascher, président.** – Merci pour ces propos très vivants et d'une grande actualité.

**Mme Guylène Pantel, rapporteure.** – Hier, le maire d'une commune de 950 habitants m'a alertée : pour installer une boulangerie dans le village, il avait loué un local commercial, mis à disposition du boulanger ; mais les frais d'énergie ont décuplé, passant de 800 à 8 000 euros, la situation est tout simplement intenable et le maire ne voyait pas d'issue...

Les dotations sont devenues un outil permettant de fixer en loi de finances le volume global des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ce fonctionnement entraînant un manque de lisibilité et de prévisibilité, seriez-vous favorable à une nouvelle clé de répartition des impôts nationaux, gage de stabilité et d'une possibilité d'anticipation pour les exécutifs locaux ?

**M. André Laignel.** – Un mot sur l'inflation : tous les maires ont des difficultés pour boucler leur budget. Et face à cette situation, Bercy globalise en noyant le poisson. Je l'ai dit à la Première ministre, précisément. Bercy fait comme si les collectivités étaient assises sur un tas d'or, c'est très loin de la réalité. Il doit bien exister des collectivités sans difficultés, mais je n'en vois pas souvent et je n'ai jamais connu de situation comme aujourd'hui, une année non pas difficile, mais impossible – et pourtant, nous passerons le cap puisque nous sommes tenus à l'équilibre budgétaire. Nous tiendrons, mais à quel prix pour le service local ? Dans mon intercommunalité, j'ai fermé ma piscine, ma patinoire, provisoirement, car je dois d'abord rééquilibrer mes budgets. Et comme nous n'avons quasiment plus de maîtrise des impôts, comment ajuster autrement que sur la taxe foncière ?

À l'AMF, nous ne sommes pas favorables aux impôts nationaux pour les collectivités territoriales, nous souhaitons que chaque niveau de collectivité ait un impôt dédié – et nous sommes pour l'universalité de l'impôt, pour que tout citoyen paie quelque chose, même peu, car être citoyen, c'est aussi participer. Or, plus on déconnecte les citoyens et les entreprises de l'impôt local, moins on peut lier le service à une participation, ce qui était le cas avant. Aujourd'hui, on peut tout réclamer sans rien payer. Ensuite, Bercy explique que

la TVA est une manne, on nous parle d'un transfert de revenus pour l'éternité, mais en l'espèce, le mur s'appelle l'annualité budgétaire.

**M. Olivier Henno.** – Vous qui êtes l'un des pères de la décentralisation de 1982, pensez-vous qu'on puisse encore parler d'autonomie des collectivités locales avec le peu d'outils fiscaux qui sont encore entre leurs mains ? Aviez-vous imaginé ce type d'autonomie, en 1982 ? Lorsque j'étais maire, en 2001, nous avions encore la taxe d'habitation, mais aujourd'hui, que reste-t-il ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Ne pensez-vous pas que des normes se contredisent – et que faut-il faire, lorsque cela se produit ? Comment, par exemple, articuler les normes de sécurité et d'accessibilité ? J'avoue que dans bien des cas, je ne sais pas faire...

Je vous rejoins pour déplorer que l'État fasse financer ses annonces par les collectivités territoriales, ce qui contredit leur autonomie financière. Je me demande si, dans le fond, il n'y a pas autre chose et je m'alarme aussi lorsque la Cour des comptes, dans son dernier rapport, estime nécessaire de diminuer le nombre de communes : le remplacement des ressources propres par des dotations n'est-elle pas un levier d'une réorganisation du territoire, contre les communes, alors que la crise sanitaire a encore montré qu'elles sont un échelon indispensable de notre démocratie ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Une rumeur veut que les collectivités auraient beaucoup d'argent, mais la trésorerie des collectivités, là où elle existe, sert aux investissements, donc à l'économie locale, c'est vertueux, il en va de la vie sur les territoires : comment le faire comprendre à Bercy ? Les normes et contraintes budgétaires, de plus en plus nombreuses, paraissent avoir pour objectif de mettre les communes en difficultés, pour mieux les supprimer ensuite.

Les charges transférées aux collectivités sont évaluées de manière statique, alors qu'elles évoluent dans le temps, elles peuvent aller jusqu'à décupler. Le Gouvernement nous répond qu'on peut toujours financer par l'impôt local ; mais comme il n'y a quasiment plus d'impôt aux mains des collectivités, c'est peine perdue. Dès lors, comment faire ? Que pensez-vous d'une clause de revoyure ?

**M. Jérôme Bascher, président.** – Êtes-vous plutôt pour une indexation des charges, ou pour une clause de revoyure ?

Alain Lambert nous a parlé d'un projet d'intégrer le CFL et le CNEN : qu'en pensez-vous ?

Vos avis sont consultatifs, souhaiteriez-vous qu'ils deviennent contraignants ? Ou, à tout le moins, qu'ils interviennent plus tôt, comme l'avis du Conseil d'État pour les projets de loi ?

Les tarifs, enfin, paraissent le dernier levier entre les mains des collectivités dès lors que les taux d'imposition sont liés – au passage, êtes-vous pour la déliaison des taux ? –, mais ce levier étant forcément limité par la capacité des usagers à payer le service, n'est-ce pas là, indirectement, un moyen pour l'État de mettre aussi la main sur les compétences optionnelles des collectivités territoriales ?

**M. André Laignel.** – Il y a deux volets dans l'autonomie : l'un est financier, l'autre, fiscal, et ce sont deux sujets différents. La Constitution ne mentionne que l'autonomie

financière des collectivités ; la loi organique sur les finances publiques l'a considérablement rognée, en acceptant que des dotations abondent cette autonomie, alors qu'elles sont aux mains de l'État, ce qui n'était pas l'idée du Constituant. Il faudrait à tout le moins corriger ce point dans la loi organique, en précisant que l'autonomie financière des collectivités locales signifie qu'elles décident des taux et de l'assiette de leurs taxes – sinon, à quoi bon parler d'autonomie ?

Il y a, ensuite, l'autonomie fiscale, que nous réclamons depuis longtemps, sans être jamais entendus – la situation est même bien pire, puisqu'on nous dépouille de nos impôts au point qu'on en arrive à l'os, voire à la moelle. On entend déjà ceux qui dénoncent l'augmentation des impôts fonciers, la suite logique sera qu'on supprime ces impôts – certains le demandent, ce qu'on comprend de la part de promoteurs immobiliers, moins quand il s'agit d'institutions en charge de l'intérêt général. Nous demandons, pour notre part, que la notion d'autonomie fiscale soit introduite dans la Constitution, au même titre que l'autonomie financière.

La dépendance aux dotations est la forme la plus vicieuse de tutelle.

**M. Jérôme Bascher, président.** – Cette formule restera, historique !

**M. André Laignel.** – On a les formules historiques qu'on peut... En tout cas, si certains vont jusqu'à penser qu'il y a trop de communes en France, ce n'est pas notre cas à l'AMF – et c'est tout le charme de la Cour des comptes, d'être une maison sérieuse, mais qui se regarde dans le miroir, plutôt que de regarder l'avenir... L'idée qu'il y ait trop de communes est une erreur fondamentale. Car quel est le plus grand problème, dans notre société ? Celui d'avoir le sentiment d'être déclassé – et quand on a ce sentiment, le maire est le dernier espoir, le dernier recours institutionnel ; dès lors, éloigner la décision de nos concitoyens, c'est ce qui peut conduire le plus directement aux extrêmes.

Je vous rejoins entièrement sur le fait que la trésorerie des collectivités territoriales sert aux investissements locaux. Bercy nous dit qu'on a davantage investi en 2022 qu'en 2020 et 2021, et que ce serait là le signe infaillible que nos finances se portent bien. Mais c'est oublier l'effet de rattrapage, au lendemain de la crise sanitaire ! Je l'ai vécu dans ma petite ville : j'ai présenté des projets d'investissement dans ma campagne électorale, en 2020, je les ai même inscrits au budget, mais après l'élection, avec la crise sanitaire, nous n'avons pas pu les réaliser – alors nous les avons reportés, dont une part n'a pas pu se faire avant l'an dernier. L'année 2022 est donc de rattrapage – et il faut compter aussi avec le début de l'inflation. Cette année, l'investissement sera encore gonflé par l'inflation, même s'il y aura moins d'opérations réalisées. Je m'inquiète donc particulièrement pour 2024, avec la répercussion de ces décalages. Attention aux faux-semblants avec les chiffres...

La multiplication des normes et des contraintes est-elle délibérée de la part de l'État, pour en finir avec les petites collectivités ? Je n'irai pas jusqu'à le dire, mais je comprends qu'on puisse se le demander.

Entre l'indexation et la revoyure, je préfère la première, mais il y a des sujets où la clause de revoyure est meilleure, par exemple pour les transferts de compétence progressifs – l'indexation, elle, est préférable quand la charge revient chaque année.

Avec Alain Lambert, nous avons signé une tribune commune pour demander la création d'une autorité administrative indépendante, avec la fusion du CFL et du CNEN.

Quoique nous venions de familles politiques différentes, nous avons de l'estime et de l'amitié avec Alain Lambert et nous estimons, de concert, qu'il faut un lieu de convergence. L'avis doit-il rester consultatif ? Il l'est dans la plupart des cas, nous ne sommes décisionnaires que dans un très petit nombre de cas, par exemple sur la répartition de certaines dotations, et encore...

Je suis également favorable à la déliaison des taux, car la liaison des taux n'a plus aucun sens. On nous a longtemps objecté qu'il ne fallait pas peser sur les entreprises, les chiffres montrent qu'en réalité, les ménages paient déjà plus de 60 % des impôts locaux.

Enfin, je partage vos préoccupations sur les politiques tarifaires, elles deviennent d'autant plus un problème, que l'inflation fait perdre du pouvoir d'achat aux ménages.

**M. Lucien Stanzione.** – L'indexation ne serait-elle pas un frein, en période d'inflation ? Ne faut-il pas la redoubler avec une clause de revoyure ? Que pensez-vous du devenir des communes ? Quelles vous paraissent les intentions de l'État ?

**M. André Laignel.** – Nous réclamons le tarif réglementé pour toutes les collectivités, votre assemblée en est saisie le 6 avril. Comme je l'ai dit à la Première ministre, le fameux « filet de sécurité » énergétique a des mailles si larges qu'il n'attrape pas grand-chose, on nous disait que 22 000 communes seraient aidées, elles ne seraient plus que 4 000 et certaines, même, devraient rembourser l'aide reçue – mieux vaudrait une règle générale. Je ne sais pas, par exemple, si ma ville est éligible... et je n'ai pas obtenu de réponse de Bercy, c'est vous dire.

Enfin, je crois aux communes, envers et contre tout, et celui qui voudrait s'y attaquer, rencontrerait une opposition qui ferait paraître ce qu'on connaît actuellement comme de la petite bière : on ne mesure pas ce qui se passerait dans notre pays si demain on annonçait à nos concitoyens que leur mairie, le lieu qu'il leur reste pour dire leurs difficultés, devait disparaître... Je crois à la force des communes, elles incarnent la proximité, la démocratie – y toucher, ce serait l'une des actions les plus déstabilisantes pour la République et pour la démocratie.

**M. Jérôme Bascher, président.** – Merci pour ces propos clairs et francs, ils sont tels que vous êtes connu et reconnu. Je ne doute pas que notre rapport sera en convergence avec vos vues.

*La réunion est close à 18 heures.*

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



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

**Mardi 21 mars 2023**

- Présidence de Mme Anne Ventalon, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition des professionnels du bâtiment (sera publiée ultérieurement)**

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

*Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 17 h 15.*

**Mercredi 22 mars 2023**

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Situation des établissements français à l'étranger - Audition de M. Olivier Brochet, directeur, et de Mme Odile Hagenmüller, sous-directrice de l'immobilier de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de M. Jean-Marc Merriaux, directeur général de la Mission laïque française (sera publiée ultérieurement)**

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

*Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 15 heures.*





**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 27 MARS ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 263

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions du rapporteur sur les pétitions relatives à l'interdiction du déterrage du blaireau et l'abolition de la vènerie ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 349 (2022-2023), présentée par MM. Laurent Duplomb, Pierre Louault, Serge Mérillou et plusieurs de leurs collègues, pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 441 (2022-2023), présentée par MM. Frédéric Marchand, François Patriat et plusieurs de leurs collègues, visant à favoriser l'installation ou le maintien de lieux de convivialité en milieu rural ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 170 rect. (2022-2023), présentée par M. Rémi Cardon et plusieurs de ses collègues, visant à résorber la précarité énergétique

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Michèle Ramis, directrice des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) sur le Brésil et l'intégration régionale en Amérique latine.

*À 11 heures*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Myriam Fillaud, Magistrat, Chef du bureau de liaison New Yorkais d'UNITAD (mission des Nations Unies sur les crimes internationaux de Daesh), Conseillère politique auprès du Représentant Spécial.

## Commission des affaires sociales

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 213

Captation vidéo

- Audition commune sur les enjeux philosophiques de la fin de vie :

. Mme Monique Canto-Sperber, directrice de recherche au CNRS, membre du comité consultatif national d'éthique

. M. Bernard-Marie Dupont, médecin, juriste, professeur d'éthique médicale

. M. André Comte-Sponville, philosophe, essayiste

. M. Jacques Ricot, philosophe, chercheur associé au département de philosophie de l'université de Nantes

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Pascal Savoldelli et plusieurs de ses collègues relative à la maîtrise de l'organisation algorithmique du travail (n° 770, 2021-2022) (Rapporteuse : Mme Cathy Apourceau-Poly)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 mars, à 12 heures*

- Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche (n° 417, 2022-2023)

## Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

Cycle d'auditions sur l'avenir des concessions d'autoroutes :

- Audition de MM. Éric Jeansannetas, président, et Vincent Delahaye, rapporteur de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (2020)

- Audition de M. Pierre Coppey, président de la société Vinci Autoroutes

- Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF)

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 h 30*

Salle 245

Captation vidéo

- Audition de M. Clément Hénin, rapporteur, M. Philippe Hayez, président de la section Enseignement supérieur et recherche, et M. Philippe Rousselot, président de la section Enseignement scolaire, jeunesse et sport de la 3ème chambre de la Cour des comptes sur le rapport Universités et territoires

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 38 (2021-2022), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré (M. Jean Hingray, rapporteur)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023 à 12 heures*

## **Commission des finances**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 heures*

Salle 131

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n°35 (2022-2023) visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires, présentée par M. Rémi FÉRAUD, et plusieurs de ses collègues

- Examen du rapport de M. Gérard LONGUET, rapporteur, et élaboration du texte de la commission 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 Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Charles GUENÉ, rapporteur pour avis, 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

- Examen du rapport de M. Jérôme BASCHER, rapporteur, et élaboration du texte de la commission 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 Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 9 heures*

Salle 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ;

- Examen du rapport de Mme Françoise Dumont et du texte proposé par la commission 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 ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission 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 ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Agnès Canayer et du texte proposé par la commission 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 ; Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 27 mars 2023, à 12 heures

*À 11 heures*

Salle A216 – 2e étage aile Est

- Audition conjointe, sur la réforme de la procédure pénale, de : – M. Serge Guinchard, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas ; – Mme Jocelyne Leblois-Happe, professeur à l'université de Strasbourg ; – Mme Haritini Matsopoulou, professeur à l'université Paris-Saclay ; – M. Sébastien Pellé, professeur à l'université Toulouse Capitole ; – M. Jean-Christophe Saint-Pau, professeur à l'université de Bordeaux

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 14 heures*

Salle René Monory

- Instrument du marché unique pour les situations d'urgence : examen de la proposition de résolution européenne de Mmes Amel Gacquerre et Christine Lavarde et de M. Didier Marie

**Jeudi 30 mars 2023**

*À 9 heures*

Salle René Monory

- Intelligence artificielle : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de M. André Gattolin, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Cyril Pellevat et Mme Elsa Schalk ;

- Suivi d'activité de la commission 2021-2022 : examen du rapport de M. JeanFrançois Rapin

## **Commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie**

**Mardi 28 mars 2023**

*À 13 h 45*

Salle A263 - 2ème étage Ouest

Examen, en première lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 206 (2022-2023), présentée par M. Jean Bacci, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, rapporteurs) Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au vendredi 24 mars 2023 à 12 heures

## **Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française**

**Mardi 28 mars 2023**

*À 13 h 30*

Salle Monory

Captation

Audition commune des représentants des laboratoires et entreprises pharmaceutiques : - M. Philippe Lamoureux, directeur général du Leem - M. Laurent Borel-Giraud, représentant du Gemme - Mme Corinne Blachier-Poisson, présidente de l'Agipharm - M. Didier Véron, président du G5 Santé - Mme Karine Pinon, présidente de l'Amlis

**Mercredi 29 mars 2023**

6276

*À 13 h 30*

Salle 216

Captation

Audition commune d'associations : - Mme Catherine Simonin, de France Assos Santé - Mme Juliana Veras, coordinatrice de Médecins du Monde - Dr Julie Allemand-Sourrieu du Collectif Santé en danger - Frank Prouhet du Collectif Notre santé en danger - Un représentant de l'AFM-Téléthon

*À 16 h 30*

Salle 263

Captation

Audition de M. Reda Guiha, président de Pfizer France

### **Commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence**

**Lundi 27 mars 2023**

*À 15 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition de M. Julien NOCETTI, enseignant-chercheur à l'Académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan

### **Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique**

**Lundi 27 mars 2023**

*À 15 heures*

Salle n° 263

Captation vidéo

- Audition de M. Thierry Repentin, président et de Mme Valérie Mancret\_Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

*À 17 heures*

Audition de M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

*À 18 h 30*

Audition de M. Boris Ravignon, président et de M. José Caire, directeur villes et territoires durables de l'Agence de la transition écologique (ADEME)

**Mission d'information « Gestion durable de l'eau »**

**Mardi 28 mars 2023**

*À 14 h 30*

Salle 245

Captation vidéo

-° Table ronde autour des collectivités territoriales :

. Assemblée des départements de France (ADF) : Mme Coralie DENOUES, présidente du conseil départemental des Deux-Sèvres ;

. Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) : M. Christian MÉTAIRIE, co-président de la commission transition écologique, maire d'Arcueil ;

. Association des Maires Ruraux de France (AMRF) : M. Michel GROS, membre du Bureau, président de l'AMRF du Var ;

. Association des petites villes de France (APVF) : M. Francisque VIGOUROUX, vice-président, maire d'Igny ;

. France Urbaine : Mme Delphine MICHEL, vice-présidente de la Métropole du Grand-Nancy déléguée Eau, forêts et transition écologique, conseillère municipale de Nancy, déléguée Ville, nature et eau ;

. Intercommunalités de France (AdCF) : M. Régis BANQUET, vice-président Grand cycle de l'eau, président de Carcassonne aggro et Mmes Oriane CÉBILE, conseillère Eau, Climat, Énergie et Biodiversité et Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement ;

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 14 heures*

Salle 245

Captation vidéo

-° Audition de MM. Jean-Paul DORON, 1er vice-président, et Hamid OUMOUSA, directeur général de la fédération nationale de la pêche en France et de la protection des milieux aquatiques

**Jeudi 30 mars 2023**

*À 11 heures*

Salle 213

Captation vidéo

-° Table ronde autour des acteurs de l'hydroélectricité:

. EDF hydro : Mme Emmanuelle VERGER, directrice et M. Bruno de CHERGÉ, en charge des relations institutionnelles ;

. Société Hydro-Électrique du Midi (SHEM) : M. Cyrille DELPRAT, directeur général ;

. Compagnie nationale du Rhône (CNR) : Mme Laurence BORIE-BANCEL, présidente du directoire ;

. France Hydro-Électricité : Mmes Christine ETCHEGOYHEN, ancienne présidente, administratrice et présidente de la commission environnement et Cécile BELLOT, responsable environnement ;

. Fédération des moulins de France : MM. Alain EYQUEM, président et Michel ANDREU, administrateur

**Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »**

**Mardi 28 mars 2023**

*À 17 heures*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de Mme Christine AVELIN, directrice générale de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

**Mission d'information sur le thème : « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »**

**Mardi 28 mars 2023**

*À 16 h 30*

Salle 213

Captation vidéo

- Audition des associations d'élus départementaux, en présence de Mme Marie-Pierre Mouton, présidente du département de la Drôme, présidente de la commission Éducation, sport, culture de l'Assemblée des départements de France, Mme Marie Cieters, vice-présidente du département du Nord en charge de l'éducation et des collèges, et Mme Nathalie Léandri, vice-présidente du département des Hauts-de-Seine en charge de l'éducation et du numérique éducatif

**Mercredi 29 mars 2023**

*À 13 h 45*

Salle A120

Captation vidéo

- Audition des associations d'élus régionaux, en présence de Mme Florence Dubessy, vice-présidente du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes déléguée à l'éducation et aux lycées, et Mme Carole Canette, vice-présidente du conseil régional de Centre-Val de Loire

**Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France**



**Mercredi 29 mars 2023**

*À 17 heures*

Salle 67

Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, de maires de la montagne :

. Un représentant de l'Association nationale des élus de la montagne (sous réserve de confirmation) ;

. M. Gilles Cremillieux, maire d'Orpierre (Hautes-Alpes) ;

. M. André Mir, maire de Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées) ;

. Mme Christine Portevin, maire de Guillestre (Hautes-Alpes) ;

. M. Sébastien Pradier, président des maires ruraux de l'Ardèche, maire du Cros-de-Géorand ;

. Mme Annie Sagnes, maire de Luz-Saint-Sauveur (Hautes-Pyrénées).

*À 17 heures*

Salle 67

Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, de représentants d'associations de maires ultramarins :

. M. Michel-Ange Jérémie, président de l'association des maires de Guyane, maire de Sinnamary ;

. M. Jean-Claude Maes, président de l'association des communes et collectivités d'outre-mer, maire de Capesterre-de-Marie-Galante (Guadeloupe) ;

. M. Jocelyn Sapotille, président de l'association des maires de Guadeloupe, maire de Lamentin ;

. M. Yannick Cambray, maire de Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon) (sous réserve de confirmation) ;

. M. Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade (Saint-Pierre-et-Miquelon) (sous réserve de confirmation) ;

. M. Justin Pamphile, président de l'association des maires de Martinique, maire du Lorrain (Martinique) (sous réserve de confirmation).