

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 6995

- *Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publié ultérieurement)..... 6995*
- *Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Examen du rapport et du texte de la commission..... 6995*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 7005

- *Projet de loi de programmation militaire 2024-2030 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques ..... 7005*
- *Audition de M. Gilles Andréani, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale..... 7015*
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Gilles Andréani aux fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale..... 7022*
- *Audition de Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France au Royaume-Uni (sera publié ultérieurement)..... 7023*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7025

- *Rapport d'analyse prospective annuel de la Haute autorité de santé et sur les obligations vaccinales – Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé ..... 7025*
- *Enjeux juridiques nationaux et internationaux du débat sur la fin de vie – Audition..... 7040*
- *Proposition de nomination de M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du collège de la Haute Autorité de santé – Désignation d'un rapporteur ..... 7051*
- *Audition de M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du collège de la Haute Autorité de santé ..... 7052*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Lionel Collet aux fonctions de président de la Haute Autorité de santé ..... 7064*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Examen du rapport et du texte de la commission..... 7065*
- *Mission d'information relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance - Désignation d'un rapporteur ..... 7078*

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 7079**

- *Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes ..... 7079*
- *Audition de M. Bernard Roman, ancien président de l'Autorité de régulation des transports.... 7090*
- *Commission sur l'avenir des concessions autoroutières - Audition de M. Philippe Nourry, président des sociétés Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et AREA ..... 7102*
- *Audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ..... 7116*
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon, aux fonctions président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ..... 7119*
- *Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission (sera publié ultérieurement) ..... 7120*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis ..... 7120*
- *Proposition de nomination de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public – désignation d'un rapporteur ..... 7121*
- *Proposition de nomination par le Président de la République de M. Olivier Thibault aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité - Désignation d'un rapporteur ..... 7121*
- *Mission flash sur l'opportunité de la mise en place d'une consigne sur les bouteilles plastiques - Désignation d'un rapporteur ..... 7121*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 7123**

- *Proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité - Examen des amendements au texte de la commission ..... 7123*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne - Désignation d'un rapporteur ..... 7134*
- *Gouvernance des fédérations sportives et la mise en œuvre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France - Audition de MM. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football (FFF) et Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby (FFR) (sera publié ultérieurement) ..... 7134*

**COMMISSION DES FINANCES ..... 7135**

- *Audition de M. Guillaume Valette-Valla, directeur de Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)..... 7135*
- *Questions diverses..... 7146*
- *Projet de loi de programmation militaire 2024-2030 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques ..... 7147*
- *Installation des agriculteurs - Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes ..... 7159*
- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Désignation d'un rapporteur..... 7173*
- *Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission..... 7173*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 7185**

- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis ..... 7185*
- *Audition de M. Éric Sander, secrétaire général, de l'Institut du droit alsacien-mosellan (sera publié ultérieurement)..... 7185*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE FRANÇAISE ..... 7187**

- *Audition de M. Renaud Cateland, directeur de l'Agence générale des équipements et produits de santé ..... 7187*
- *Audition de Mme Pauline Londeix et M. Jérôme Martin, co-fondateurs de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (OTMeds) ..... 7201*
- *Audition de M. Jean-Paul Tillement, membre de l'Académie nationale de médecine, M. Yves Juillet, membre de l'Académie nationale de médecine, Mme Claire Siret, présidente de la section santé publique du Conseil national de l'ordre des médecins, et M. Patrick Léglise, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens d'exercice hospitalier et hospitalo-universitaire ..... 7213*
- *Audition de Mmes Audrey Derveloy, présidente, Clotilde Jolivet, directrice des relations publiques et gouvernementales, et M. Jean-Marc Lacroix, pharmacien responsable de Sanofi France ..... 7226*
- *Audition de MM. Anthony Puzo, secrétaire général, et Antoine Puzo, président, de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP) et MM. Frédéric de Girard, vice-président, et Germain Hezard, secrétaire général, de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques - Log Santé (sera publié ultérieurement) ..... 7239*

- *Audition de Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique France (sera publié ultérieurement)..... 7240*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ..... 7241**

- *Précarité énergétique – Audition (sera publié ultérieurement) ..... 7241*
- *Fraudes à la rénovation énergétique - Audition (sera publié ultérieurement) ..... 7241*
- *Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits (sera publié ultérieurement)..... 7241*
- *Audition de fédérations de diagnostiqueurs immobiliers (sera publié ultérieurement)..... 7242*

**MISSION D'INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D'UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... 7243**

- *Audition de Mme Christelle Rouillé, directrice générale d'Hynamics, MM. Pierre de Raphelis Soissan, directeur business développement d'Hynamics, Arthur Parenty, responsable des affaires publiques d'Hynamics et Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques du groupe Électricité de France (sera publié ultérieurement) ..... 7243*
- *Audition de M. Erwin Penforis, vice-président de la branche mondiale Énergie Hydrogène d'Air liquide, co-secrétaire du Conseil de l'hydrogène (sera publié ultérieurement)..... 7243*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 AVRIL ET À VENIR 7245**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 12 avril 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h05.*

### **Audition de M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications (sera publié ultérieurement)**

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

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

### **Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi (PPL) visant à résorber la précarité énergétique, déposée par notre collègue Rémi Cardon et plusieurs de ses collègues. Le texte sera examiné en séance publique le 3 mai prochain.

Cette proposition de loi ayant été inscrite dans le cadre de l'espace réservé à un groupe d'opposition, nous appliquons le *gentlemen's agreement* conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission, validé par la Conférence des présidents : la commission ne peut pas modifier le texte au stade de son examen en commission, sauf accord du groupe l'ayant inscrit à l'ordre du jour ; elle ne peut que l'adopter ou le rejeter, et elle pourra toujours le modifier au stade de son examen en séance.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Je partage le constat de l'auteur de la PPL, à savoir le besoin d'accélération de la rénovation énergétique des logements – et plus particulièrement des rénovations globales et performantes – et de la lutte contre les passoires thermiques afin de sortir de la précarité énergétique. Mais les solutions proposées doivent être approfondies d'ici à la remise des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, créée à la demande du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, et à l'examen de la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC). Si nous n'avons pas de visibilité concernant l'examen de ce dernier texte, le rapport de la commission d'enquête est attendu pour le mois de juillet prochain.

Cette position est aujourd'hui largement partagée par les acteurs avec lesquels j'ai échangé. Malgré les délais très serrés, j'ai tenu à solliciter l'ensemble des intervenants : les administrations centrales, les guichets opérationnels et, bien sûr, tous les organismes spécialisés ; je pense, notamment, à l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), au Conseil scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ou encore au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE), autant d'acteurs que nous avons entendus ou allons entendre dans le cadre de la commission d'enquête.

Je voudrais insister sur le constat partagé et donner quelques éléments de compréhension du sujet et du besoin d'une accélération attendue pour sortir de la précarité énergétique. Le dernier rapport de l'ONPE, publié le 16 mars dernier, dresse un bilan alarmant. En 2021, 11,9 % des Français ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques de leur logement, et sont donc considérés comme souffrant de précarité énergétique. En 2022, 863 000 ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie en raison d'impayés, soit une hausse de 28 % par rapport à 2019. Selon les données publiées le 30 mars dernier par le Médiateur national de l'énergie (MNE), 27 % des ménages déclarent avoir des difficultés à payer leurs factures, contre 18 % en 2020.

La France s'était pourtant engagée, au travers de la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, à rénover 500 000 logements par an dont la moitié occupée par des ménages modestes pour disposer d'un parc basse consommation d'énergie en 2050 et réduire de 15 % la précarité énergétique à l'horizon 2020. Cet engagement a été renouvelé à l'occasion de la loi « Climat et résilience » de 2021, qui fixait l'objectif de disposer d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Mais, selon le rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC) de juin 2022, les émissions du bâtiment représentent 18 % des émissions nationales de CO<sub>2</sub>. Elles sont en baisse de 0,2 million de tonnes sur la période 2019-2021, alors qu'elles devraient baisser de 3 à 4 millions de tonnes, selon la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), au cours de la période 2022-2030. Cela devrait se traduire par 370 000 puis 700 000 rénovations globales et performantes par an à partir de 2030.

Or, selon le rapport de février 2023 de l'Observatoire de la rénovation énergétique des logements (ONRE), 2,4 millions de logements ont bénéficié d'une aide en 2019, pour des travaux qui ont permis 8,6 térawattheures par an d'économies d'énergie ; il s'agit, pour l'essentiel, de rénovations partielles. Selon l'Agence nationale de l'habitat (Anah), 66 000 rénovations globales ont été réalisées en 2022, un chiffre en progression certes, mais qui reste loin de l'objectif visé. Au total, 3,4 milliards d'euros ont été distribués par l'Anah, mais l'essentiel a conduit à changer le mode de chauffage. Si la massification des aides et des gestes de rénovation a été réussie, celle des rénovations globales reste à entreprendre.

À cet égard, les mesures les plus contraignantes contre les passoires thermiques de la loi « Climat et résilience » commencent à entrer en vigueur et à produire leurs effets. Les biens classés G+ sont interdits à la location depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, avant les G qui le seront en 2025, les F en 2028 et les E en 2034. De même, l'obligation de réaliser un audit énergétique pour les biens classés G et F est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril ; elle s'appliquera aux biens E en 2025 et aux D en 2034. Les conséquences de ce calendrier exigeant, qui avait suscité notre inquiétude dès 2021, sont particulièrement lourdes et complexes pour les propriétaires bailleurs, les vendeurs et l'ensemble d'un marché immobilier sous forte tension.

Si je partage les constats et la volonté d'aller de l'avant, j'estime que les solutions proposées dans cette PPL doivent faire l'objet d'un approfondissement. En effet, l'examen de la PPL intervient en amont de plusieurs échéances importantes. Comme je l'ai indiqué, le Sénat a lancé en janvier 2023 une commission d'enquête, que j'ai l'honneur de présider, sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments. Les sujets évoqués, dont celui de la précarité énergétique à laquelle une table ronde a été consacrée, font actuellement l'objet d'un examen renforcé. Les conclusions et les

recommandations de cette commission d'enquête devraient être publiées fin juin ou début juillet 2023.

Par ailleurs, le Gouvernement doit présenter au Parlement – normalement le 1<sup>er</sup> juillet prochain, mais cette date risque d'être difficile à tenir – la nouvelle LPEC, qui permettra de fixer dans la loi les objectifs de la politique énergétique, dont ceux qui sont afférents à la précarité énergétique ; s'ensuivra l'actualisation de la SNBC et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Enfin, la restitution des travaux du Conseil national de la refondation (CNR) sur le logement est prévue fin avril ou début mai, au moment de l'examen du texte en séance. Le CNR devrait, lui aussi, faire des propositions sur ce sujet.

Sur le fond, j'émetts quelques réserves concernant la pertinence de certaines mesures proposées dans cette PPL.

L'article 1<sup>er</sup> conduirait à conditionner l'accès aux aides à la réalisation d'une rénovation performante et globale ; il donnerait comme objectif un reste à charge nul pour les ménages les plus précaires, et prévoirait d'identifier dans la LPEC les moyens et les actions nécessaires à la résorption prioritaire des passoires thermiques.

Or, s'il est nécessaire d'accélérer les rénovations globales et performantes, ce que prévoit d'ailleurs la loi au travers d'« une incitation financière accrue », l'évolution ne peut être que progressive pour ne pas déstabiliser le secteur et préserver le succès obtenu par MaPrimeRénov' et MaPrimeRénov' Sérénité – le dispositif destiné aux ménages les plus précaires –, de même que la possibilité de poursuivre un parcours de rénovation par étapes. En outre, les autres types d'aides à la rénovation énergétique – gestes de travaux, bouquets de travaux –, s'ils peuvent paraître moins efficaces sur le plan climatique, sont importants d'un point de vue socioéconomique.

Quant au reste à charge, il est actuellement trop élevé ; l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) l'a démontré dans une récente publication sur les aides à la rénovation des logements. Par exemple, un ménage très modeste peut avoir un reste à charge d'environ 35 000 euros pour la rénovation d'un pavillon. La loi « Climat et résilience » prévoit déjà, à mon initiative, un « reste à charge minimal », sans que cette mesure soit pour le moment appliquée de manière satisfaisante.

Bien que l'idée soit généreuse, le reste à charge nul présente, à mes yeux, une difficulté philosophique : chacun doit contribuer, même de façon minime, selon ses moyens. Ce reste à charge nul présente également le risque que se renouvellent les dérives déjà identifiées lors des opérations d'isolation ou de changement de chaudière à 1 euro. Les ménages doivent rester des acteurs impliqués dans la rénovation de leur logement.

S'agissant enfin de la priorisation des rénovations énergétiques sur les passoires thermiques, une telle précision n'est pas indispensable par rapport à la loi « Climat et résilience » qui a permis la prise en compte, sur l'initiative du Sénat, des « typologies d'habitation », et semble potentiellement contradictoire avec l'objectif de massification des rénovations énergétiques, en saisissant, par exemple, toutes les opportunités de changement de propriétaires ou de locataires.

L'article 2 de la PPL prévoit de garantir l'égalité d'accès aux guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), quelle que soit la densité de

population. La loi « Climat et résilience » a déjà prévu un service harmonisé avec des compétences équivalentes, au besoin par des guichets physiques itinérants, sur l'ensemble du territoire, y compris dans des zones moins peuplées.

L'État et l'Anah ont été chargés de l'animation nationale de ce service harmonisé, tandis que les collectivités territoriales doivent réaliser son bilan. L'imperfection du dispositif actuel est largement partagée, mais il est en cours de déploiement. On recense actuellement 551 espaces Conseil France Rénov', avec 2 254 conseillers ; 771 000 ménages ont été accueillis en 2022, et la plateforme internet a reçu 6,8 millions de visites.

Depuis avril 2023, le Gouvernement donne à d'autres acteurs la possibilité d'être agréés comme « Accompagnateur Rénov' », afin d'accroître la capillarité du réseau ; des doutes existaient pourtant sur leur neutralité et sur la capacité à éviter les conflits d'intérêts, notamment vis-à-vis des entreprises privées. Il paraît donc prématuré d'aller plus loin à ce stade, et il s'avérerait peu productif d'ouvrir des espaces Conseil France Rénov' sans prendre en compte l'intensité de la demande potentielle. Il s'agit également de respecter les prérogatives des collectivités territoriales, car ces guichets doivent couvrir l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), auxquels peuvent être déléguées les aides à la pierre de l'Anah.

L'article 2 prévoit de demander à ces guichets d'identifier, en lien avec l'ONPE, les ménages en situation de précarité énergétique. À la demande du Sénat dans la loi « Climat et résilience » – l'article L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation (CCH) –, les données des audits et des diagnostics de performance énergétique (DPE) sont transmises à l'Anah, aux associations, aux collectivités, à la caisse d'allocations familiales (CAF) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) qui versent les aides personnelles au logement (APL).

Bien que la mission de l'ONPE soit davantage la production de statistiques au niveau national que le déploiement d'un service social vers les publics ciblés, l'organisme a créé, début 2021, un outil de géolocalisation – Géodip – des zones de précarité énergétique ; à ce jour, peu de communes s'en sont saisies. De surcroît, rien n'interdit aux guichets France Rénov' de nouer des liens avec les différents acteurs locaux ou professionnels susceptibles d'accompagner ces ménages en précarité énergétique, depuis l'établissement du premier diagnostic jusqu'au contrôle des travaux.

L'article 3 a pour objet d'étendre jusqu'à six ans le délai pour réaliser une rénovation performante et globale, dès lors que les travaux sont réalisés par le propriétaire occupant, accompagnés et planifiés dès le départ. La plupart des acteurs considèrent qu'une rénovation globale doit idéalement être réalisée en une seule étape ou, au maximum, deux ou trois dans un délai limité. Le règlement prévoit entre dix-huit mois et trois ans selon la situation du logement, de la maison individuelle à la grande copropriété. Cette mesure ajouterait de la complexité au dispositif et limiterait son efficacité. Il ne me paraît donc pas pertinent de revenir sur ce point ; il s'agit plutôt de travailler sur les modalités de financement par subvention, prêt ou portage selon la situation du ménage voire la création de caisses d'avance comme l'idée en a émergé lors de la commission d'enquête.

Enfin, l'article 4 suggère de compléter les compétences du CSTB de manière à promouvoir les matériaux adaptés aux spécificités locales et, sur cette base, proposer des normes adaptées outre-mer. Ces missions, qui figurent notamment à l'article R. 121-1 du CCH, concernent déjà le CSTB. Celui-ci procède également à des études de matériaux en coopération avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), afin de



fiabiliser le DPE et d'évaluer les rénovations sur les matériaux anciens et biosourcés. Il est, par exemple, à l'origine d'une labellisation de l'écoconception des produits de construction. Outre-mer, le CSTB mène un programme de recherche, dénommé ECCO DOM, afin de réaliser des économies d'énergie dans les logements sociaux. Il a également été saisi pour faire face aux risques climatiques et environnementaux propres à ces régions.

Telles sont les raisons qui me conduisent à proposer le rejet de la PPL. Même si je partage les constats de départ. Nous devons encore travailler sur les solutions à apporter pour les intégrer, d'une manière ou d'une autre, à la future LPEC. Il s'agira également de tenir compte des conclusions et des recommandations de la commission d'enquête, susceptibles d'être reprises par la suite dans différents textes de loi.

Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient maintenant d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives au contenu en matière de rénovation énergétique de la LPEC, y compris ses dispositions programmatiques relatives aux aides des ménages à la rénovation énergétique ; à la définition de la rénovation énergétique performante, dont celle globale ; aux missions et aux modalités d'organisation du SPPEH, y compris ses relations avec l'ONPE ; aux compétences du CSTB en matière d'adaptation des techniques et des matériaux aux spécificités des outre-mer.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Rémi Cardon, auteur de la proposition de loi.** – Madame la rapporteur, je vous remercie pour votre constat partagé et vos remarques pertinentes. Permettez-moi de revenir sur la chronologie de cette PPL. Le 27 juillet 2022, lors de l'audition de la ministre de la transition énergétique, Mme Pannier-Runacher, j'ai soulevé quelques propositions ; en août 2022, j'ai échangé avec la cellule juridique du Sénat et, durant l'automne, j'ai convaincu mes collègues socialistes d'inscrire ce texte dans une « niche ». Ma proposition de loi a été déposée en décembre avant la création de la commission d'enquête. Sur le fond, elle cible la précarité énergétique et vient donc en complément de la commission d'enquête, dont le périmètre est plus large.

Combien faudra-t-il de rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), de *think tanks*, de fondations et d'organismes pour agir enfin sur ce sujet ? Combien faudra-t-il de rapports sénatoriaux et de commissions d'enquête ? Combien faudra-t-il de plans de sobriété énergétique du Gouvernement ? Cette PPL répond à une urgence, et je suis ravi que la commission d'enquête donne un coup de projecteur sur cette question dramatique de la précarité énergétique.

En rédigeant cette PPL, de nombreux usagers mécontents m'ont alerté sur le dispositif MaPrimeRénov'. Alors qu'on leur avait promis un versement des subventions dans un délai de 35 jours, certains usagers m'ont indiqué les avoir reçues six mois, voire un an plus tard. Des retraités, par exemple, ont été obligés de solliciter un prêt à un taux de 10 %, car ils attendaient les subventions ; ils se sont endettés, car l'État n'est pas assez réactif.

Cette PPL sert également à dire que l'on ne peut plus regarder les trains qui passent. La réforme des retraites a bouleversé le calendrier du Gouvernement, avec notamment la PPE qui devait être débattue en 2023. En tant que parlementaire, j'ai essayé d'agir. Si l'on continue sur le rythme actuel, il faudra 2 000 ans pour rénover les passoires

thermiques. L'idée n'est pas d'ajouter encore des milliards, mais d'être plus efficace dans l'utilisation de ceux qui sont à disposition.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous ne sommes pas responsables de l'ordre du jour du Gouvernement. Je crains, hélas !, que le report de cette PPL n'ait pas de lien avec la réforme des retraites.

J'insiste sur le fait que l'on ne remet pas en cause la liberté, pour chacun des groupes, de déposer des PPL. Nous avons accueilli cette PPL comme toutes les autres, sans aucune forme de réticence. Néanmoins, mon rôle, en tant que présidente de commission, est d'organiser nos travaux de telle sorte que l'action du Sénat soit cohérente.

Nous sommes tous préoccupés par ces questions ayant trait à la précarité énergétique de nos concitoyens, surtout en ces temps de forte inflation du coût de l'énergie. Des échéances arrivent, notamment la rénovation des biens classés F et G ; une crise du logement se profile, et tous les groupes politiques du Sénat sont inquiets pour l'avenir. Au-delà des articles, cette PPL permet d'évoquer tous ces sujets. Nous aurions préféré un renvoi du texte en commission plutôt que de le rejeter ; mais tel est le choix du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

**M. Daniel Gremillet.** – Avec les difficultés économiques de ces deux dernières années, on comprend que l'idée d'une planification fixe dans le temps d'une rénovation, comme cela était proposé au départ, n'est pas opportune. Toutes les familles ne sont pas en situation de pouvoir planifier la totalité des travaux.

Beaucoup d'interrogations persistent encore, notamment concernant le bois ou le gaz. Pour un particulier, il est difficile aujourd'hui de lancer une rénovation aussi lourde avec autant d'interrogations. On ne peut pas jouer avec les familles, il s'agit d'être en phase avec les réalités de la vie.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Nous partageons les préoccupations de nos collègues socialistes concernant l'urgence du dossier et la nécessité d'aller plus loin.

La vraie question est celle-ci : comment être efficace ? Il s'agit de ne pas reproduire les mêmes erreurs que pour le droit au logement opposable (Dalo), avec des objectifs élevés et trop peu de délibérations sur les moyens pour les atteindre. Sur quelles bases, par exemple, pouvons-nous mettre en œuvre le reste à charge zéro ?

Il convient de mettre de l'ordre dans les dispositifs. Nous ne ferons pas l'économie d'une révolution copernicienne concernant le financement de la réhabilitation. Au départ, je n'étais pas favorable à l'idée d'un prêt à taux zéro pour l'ensemble des travaux, remboursable au moment de la vente du bien ou de l'héritage ; je suis à présent convaincue que, pour beaucoup de gens, il est plus facile de financer leur rénovation ainsi, plutôt que de s'en remettre à des systèmes de rénovation graduée avec des primes.

En l'état actuel, la PPL apparaît restrictive et pas toujours opérationnelle. Par ailleurs, nous attendons les conclusions de la commission d'enquête. Le prochain budget s'annonce encore trop épuré pour obtenir des modes de financement plus opérationnels sur les réhabilitations. Nous allons donc nous abstenir sur ce texte.

**M. Daniel Salmon.** – Les passoires thermiques représentent 30 % de la consommation d'énergie du logement, alors qu'elles ne concernent que 18 % des logements. Nous devons mener une action forte dans ce domaine.

Depuis le moment où M. Cardon a lancé l'idée de déposer une PPL, les choses ont évolué et l'on se retrouve aujourd'hui en décalage. La commission d'enquête a pour mission d'analyser toutes les politiques publiques, car cette problématique de la rénovation thermique traîne depuis des années ; nous patinons, à l'écart de la trajectoire idéale.

Des questions se posent au niveau de l'accompagnement et concernant le reste à charge. Nous voterons en faveur de ce texte, de manière à ne pas froisser nos collègues socialistes. Des éléments intéressants seront certainement repris soit dans une PPL après la commission d'enquête, soit dans le cadre de la LPEC.

**M. Bernard Buis.** – La PPL est partie d'une bonne intention : résorber la précarité énergétique dont souffrent beaucoup de nos concitoyens. Notre pays compte 5 millions de logements considérés comme des passoires énergétiques. Conscients de l'importance du sujet, nos collègues du groupe Écologie - Solidarité et Territoires ont demandé une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, dont le champ d'investigation est plus global.

Ce texte n'étant pas mûr en l'état, il est préférable de le rejeter. Nous pensons qu'il est plus sage d'attendre les conclusions de la commission d'enquête avant de modifier des dispositifs déjà complexes.

**Mme Viviane Artigalas.** – Nous partageons le constat sur l'application de la loi « Climat et résilience ». Notre PPL s'inscrit en complément des travaux nécessaires menés par la commission d'enquête. Par ailleurs, le texte reprend des dispositions que nous avons défendues dans le cadre de la loi « Climat et résilience ». Il prend en compte la nécessité de répartir les efforts de rénovation sur l'ensemble des territoires, y compris les territoires ruraux. Il existe une forte inégalité territoriale concernant le fonctionnement des guichets France Rénov'. Dans mon département, cela fonctionne très bien ; dans d'autres, comme celui de M. Cardon, beaucoup moins bien.

Un autre objectif poursuivi par l'auteur de ce texte était d'envoyer un message positif aux citoyens qui ne perçoivent pas encore les signes concrets de la transition énergétique. On observe, encore une fois, une forte inégalité dans l'accès aux dispositifs.

Nous partageons les constats de la rapporteur : trop de peu de rénovations globales ; un reste à charge trop élevé – entre 35 et 40 % encore – pour les familles modestes ; la méconnaissance des dispositifs sur certains territoires ; et l'inadaptation de certaines normes. Nous voterons naturellement en faveur de ce texte.

Nous n'acceptons pas de renvoyer le texte en commission, car le fait de discuter de cette PPL en séance permettra d'alerter sur la mauvaise application de la loi « Climat et résilience ».

**Mme Valérie Létard.** – Le rapport présenté est éloquent : tout en étant en phase avec les objectifs, cette PPL est confrontée à un problème de temporalité. Nous déplorons ce mauvais concours de circonstances, car une telle initiative mériterait toute notre attention.

Le sujet excède la problématique ciblée par la PPL. Comme cela a été rappelé, on constate aujourd'hui un inégal accès à tous ces dispositifs compliqués et peu identifiables. Il s'agit d'effectuer un véritable travail de coordination des acteurs. Les initiatives peuvent être différentes d'un territoire à l'autre ; certaines intercommunalités sont en pointe, et l'État veut s'assurer de la mise en cohérence des dispositifs.

Entre la loi « Climat et résilience » et son application, comme avec le dispositif zéro artificialisation nette (ZAN), beaucoup d'ajustements sont nécessaires. La loi était très ambitieuse ; aujourd'hui, des éléments ne correspondent pas à la réalité. Si le sujet des ménages modestes est essentiel, d'autres ne sont pas à négliger, comme la question des classes moyennes ou des retraités – notamment ceux qui s'assurent des compléments de revenus en louant des petits logements privés et ne seront pas accompagnés pour ces rénovations. Une approche globale est nécessaire, avec des moyens à la hauteur.

**M. Franck Montaugé.** – En dépit du problème de temporalité, je remercie M. Cardon pour sa PPL. Je salue également la qualité des travaux en cours dans le cadre de la commission d'enquête ; nous sommes en train de récolter une matière très utile.

La principale question concerne le pouvoir d'achat, plus encore dans la période actuelle, avec l'inflation et toutes les conséquences sur la vie des gens. Cette question inclut celle du logement. Je souscris à l'idée d'une approche englobant l'ensemble des problématiques.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – La commission d'enquête part du constat que la France, si elle affiche une ambition forte en matière de rénovation énergétique, échoue à atteindre ses objectifs. Se pose ainsi la question de l'efficacité des politiques de rénovation énergétique, notamment au regard du statut des personnes – propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et locataires.

L'association Stop à l'exclusion énergétique citait hier le nombre de 500 000 propriétaires occupants vivant dans des passoires thermiques ; 59 % des personnes souffrant de précarité énergétique sont des locataires. Les propriétaires bailleurs ont, quant à eux, de plus en plus de difficultés à rénover les logements, tandis que pèse la menace d'interdiction de location dès 2025 pour les logements les plus énergivores. Nous craignons une crise supplémentaire sur le marché du logement, avec des ventes massives de logements et le retrait d'un grand nombre d'entre eux du marché de la location. Nombre de propriétaires bailleurs baissent les bras. Nous devons prendre en compte tous ces éléments et arrêter de raisonner en silo.

Nous avons conscience que les pouvoirs publics aspirent à prendre le virage de la massification de la rénovation énergétique. Tous les acteurs demandent un changement d'échelle et insistent sur la nécessité de se concentrer sur les rénovations globales et performantes.

Pour endiguer la précarité énergétique, le principal facteur est l'accompagnement. Nous avons beaucoup d'espoir avec le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' renforcé. Les agréments seront donnés en avril. Toutefois, les inquiétudes portent sur les financements. Le programme du service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare) s'arrête fin 2023, et les acteurs nous disent n'avoir aucune visibilité pour la suite.

L'accompagnement est essentiel : il faut créer un climat de confiance, notamment avec les ménages très modestes ou en très grande précarité, pour les convaincre de mener les travaux. L'accompagnement doit être personnalisé, non standardisé. Chaque cas est particulier. Il faut aussi un seul référent, qui suive toutes les étapes, jusqu'au contrôle des travaux ; sinon nous perdrons la confiance des ménages.

La qualité des travaux est un enjeu important, tout comme la formation de la filière. La demande va monter en puissance alors que le nombre d'entreprises labellisées RGE (Reconnu garant de l'environnement) est trop faible. Il faut aussi simplifier les processus d'agrément.

J'en viens au reste à charge. Il est bien beau de dire que l'on veut un reste à charge zéro – il faut certes un reste à charge minimal, car il est bien trop élevé, notamment pour les rénovations globales –, mais, hier, lors de nos auditions, les acteurs ne demandaient pas un reste à charge nul, mais simplement supportable. C'est une question de dignité ; chacun doit se sentir engagé dans la rénovation de son logement, et donc y participer financièrement.

Enfin, concernant MaPrimeRénov', on met souvent en avant des cas problématiques mais qui ne reflètent pas toute la réalité : sur 700 000 attributions annuelles quelques centaines de cas sont en difficulté. Si tout n'est pas parfait, les améliorations des processus de l'Anah sont nettes.

Le sujet de la précarité énergétique est fondamental. Dans le cadre de la commission d'enquête, même si les sujets sont plus larges, nous souhaitons être force de proposition pour résorber ce fléau.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

##### *Article 2*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

##### *Article 3*

*L'article 3 n'est pas adopté.*

##### *Article 4*

*L'article 4 n'est pas adopté.*

##### *Article 5*

*L'article 5 n'est pas adopté.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

*La réunion est close à 11 h 25.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE****Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense, et de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente de la commission des finances -

*La réunion est ouverte à 9 h 20*

**Projet de loi de programmation militaire 2024-2030 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques**

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Nous avons le plaisir de recevoir ce matin le Premier président Pierre Moscovici, pour nous présenter l’avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

Depuis la révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) que nous avons adoptée fin 2021, le Haut Conseil peut désormais, en application de son article 61, rendre un avis sur les projets de lois de programmation dites « sectorielles ». Il s’agit donc là d’une première application de cette nouvelle disposition puisque les deux autres textes de programmation récents, la loi de programmation pour la recherche et la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur, avaient été déposés avant l’entrée en vigueur de la révision de la Lolf.

C’est toutefois une première un peu particulière puisque la Lolf prévoit que cet avis permette en principe d’évaluer la compatibilité entre le projet de loi, d’une part, et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur, d’autre part. Or, vous le savez, nous n’avons pas de loi de programmation des finances publiques en vigueur, ce qui rend l’exercice pour le moins complexe.

L’enjeu budgétaire du projet de loi de programmation militaire est de taille et mérite qu’on s’y penche : 400 milliards d’euros de crédits nouveaux sont en effet prévus sur la période, portant les crédits de la mission « Défense » de 44 milliards d’euros en 2023 à 69 milliards d’euros en 2030. C’est un total nettement supérieur aux 295 milliards d’euros prévus sous la précédente programmation, pour les années 2019 à 2025.

Le contexte du retour de la guerre sur notre continent justifie plus que jamais que le Parlement se saisisse pleinement du débat sur l’effort que notre nation doit consacrer à sa défense et à ses armées pour la période qui s’ouvre.

Cette audition marque donc le début des travaux de la commission des finances sur ce texte important, qui seront conduits par notre rapporteur spécial Dominique de Legge. Je sais que, de son côté, la commission des affaires étrangères et de la défense a déjà lancé les siens.

**M. Cédric Perrin, président.** – Je remercie le président de la commission des finances d’avoir proposé à notre commission cette audition conjointe sur le texte majeur

qu'est la loi de programmation militaire (LPM). C'est pour nous l'occasion d'un éclairage différent sur ce texte, que nous devons considérer dans le contexte plus large du budget de l'État. L'exercice a ses limites, nous en avons conscience, puisque l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques n'est pas parvenu à son terme. Nous avons néanmoins quelques interrogations sur la présentation de cette LPM, au regard du principe de sincérité budgétaire. Votre regard sur ce sujet sera précieux.

Les ressources supplémentaires, tout d'abord : elles sont évaluées à 13 milliards d'euros sur la période. Il ne s'agit pas uniquement de ressources extrabudgétaires, puisque celles-ci sont évaluées à 6 milliards d'euros, comme le ministre nous l'a confirmé lors de son audition. Le ministère compte donc, par ailleurs, sur 7 milliards d'euros pour compléter cette enveloppe de ressources supplémentaires. Que penser de cette présentation des choses ? Est-il normal de compter dès à présent sur la solidarité interministérielle ou sur de supposées « marges frictionnelles », c'est-à-dire sur les retards des industriels ?

Quant au report de charges, ce n'est plus un tabou depuis l'an dernier, mais un instrument assumé de gestion de l'inflation. L'actuelle LPM prévoyait une trajectoire de baisse de ce report de charges. Le ministère semble maintenant adopter la position inverse de celle vantée en 2018. Quelles pourraient être les conséquences de cette pratique, à horizon de cinq ans ? N'y a-t-il pas un risque de diminuer considérablement la marge de manœuvre du ministère pour réaliser les objectifs de la LPM ?

L'inflation, en effet, introduit une incertitude majeure. Elle représenterait 30 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. Nous nous demandons si cette évaluation n'est pas sous-estimée. Là encore, nous avons le sentiment d'un certain manque de transparence. Il est très difficile d'évaluer ce que signifiera vraiment la trajectoire qui nous est proposée, en termes réels. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les anticipations d'inflation du Haut Conseil pour la période concernée ?

Le report d'une partie importante de l'effort après 2027 n'arrange rien. Sans doute pourrez-vous aussi nous éclairer sur l'évolution de la part du budget de la défense dans le budget de l'État.

La défense est le secteur régalién par excellence. Les lois de programmation garantissent, certes, des ressources à certains secteurs, au détriment d'autres dépenses budgétaires. Mais les secteurs régaliens ne sont-ils pas, eux aussi, en train de devenir une variable d'ajustement, compte tenu de l'ensemble des dépenses contraintes ? Le risque que les dépenses d'investissement courant sur de longues périodes soient en particulier victimes de ces ajustements est bien connu. La pratique d'étalement des programmes a été, à juste titre, très critiquée par la Cour des comptes.

**M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques.** – C'est la première fois que le HCFP est amené à exercer la nouvelle compétence que le législateur organique lui a conférée en décembre 2021, et qui consiste à rendre un avis sur la compatibilité des lois de programmation dites « sectorielles » avec les objectifs de dépenses pluriannuels que l'État a fixés en loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP n'est pas en mesure aujourd'hui de rendre un avis tel que prévu par le législateur organique. En effet, le projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement en septembre 2022 n'a pas été adopté. En conséquence, le Haut Conseil ne peut pas évaluer la compatibilité du projet de loi de programmation militaire avec une



LPFP qui n'existe pas. La loi organique prévoit que, dans ce cas, il analyse la compatibilité du projet de LPM avec l'article liminaire de la dernière loi de finances. Or celle-ci porte exclusivement sur 2023, alors que le projet de loi de programmation militaire commence en 2024. Ainsi, le HCFP ne peut pas exercer pleinement son mandat.

La nécessité pour la France de disposer d'une loi de programmation des finances publiques à même de fournir une ancre pluriannuelle pour l'évolution de la dépense publique et de la dette est impérative. Le Parlement a adopté plusieurs lois de programmation sectorielles ces dernières années, en particulier la loi de programmation de la recherche 2021-2030 et la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur 2023-2027. Je ne conteste en rien l'intérêt de ces lois de programmation : cette démarche peut être utile, car nos politiques publiques doivent être prévisibles et financées à moyen terme. Mais cela ne doit pas se faire dans le brouillard. On ne peut pas et on ne doit pas empiler de telles lois sans fixer de limite globale à la dépense publique, au risque de s'engager sur une trajectoire de finances publiques non soutenable.

Le Parlement et le Gouvernement doivent fixer des plafonds pluriannuels de dépenses publiques, comme le législateur organique l'a prévu. Cet outil est indispensable pour piloter l'évolution des comptes publics.

La France a connu une érosion progressive de la situation de ses finances publiques au sein de la zone euro, alors qu'elle faisait figure de bonne élève au moment de l'entrée dans l'euro : au début des années 2000, notre dette publique était exactement la même que celle de l'Allemagne, soit 58,9 % du PIB. Progressivement, elle est devenue l'un des pays les plus endettés de cette zone monétaire : sa dette a augmenté de 55 points, contre 40 points pour l'Italie et 10 points pour l'Allemagne. Un certain nombre de nos partenaires, frappés par les mêmes crises, ont réussi à engager une dynamique de diminution de la dette en profitant des périodes de croissance pour réduire les déficits, mais pas la France.

La LPFP doit nous permettre d'empêcher une dérive lente de nos comptes publics. La France n'est pas une championne de l'austérité, ce n'est pas sa culture. Il s'agit de prévoir des efforts raisonnables de maîtrise de la dépense publique pour se conformer aux objectifs fixés. Nous n'avons pas aujourd'hui le cadre conceptuel et législatif pour le faire. Les pouvoirs publics doivent utiliser tous les moyens à leur disposition, à commencer par ceux prévus par la loi organique, pour gérer au mieux les finances publiques et maintenir une gouvernance irréprochable. Le Haut Conseil appelle une nouvelle fois à l'adoption rapide d'une LPFP crédible et ambitieuse.

En l'absence de LPFP et à la demande du Gouvernement, le HCFP a donc examiné la conformité de la trajectoire du projet de loi de programmation militaire avec celle du projet de loi de programmation des finances publiques déposé le 26 septembre 2022 au Parlement. Cette trajectoire n'a pas été actualisée depuis septembre 2022, alors même que la loi de finances initiale pour 2023 a été votée avec un montant de dépenses accrues de 8 milliards d'euros par rapport à celles inscrites dans le projet de LPFP. La trajectoire de référence est donc d'ores et déjà dépassée en 2023.

J'en viens au contenu de l'avis du HCFP. Le projet de loi de programmation militaire prévoit une trajectoire de crédits de paiement pour la mission « Défense » qui s'élève à 400 milliards d'euros au total sur la période 2024-2030, en faisant la somme de l'ensemble des exercices. Le projet de loi prévoit une augmentation des crédits de cette mission de 3 milliards d'euros par an entre 2024 et 2027, puis de 4,3 milliards d'euros par an

jusqu'en 2030. Les crédits atteindraient ainsi 69 milliards d'euros courants en 2030, contre 47 milliards en 2024.

L'avis du Haut Conseil porte trois messages.

Premier message : la trajectoire de crédits de paiement de la mission « Défense », soit 400 milliards d'euros, est compatible avec celle du projet de loi de programmation des finances publiques.

Deuxième message : le HCFP ne peut pas assurer que la trajectoire des besoins programmés, évaluée à 413,3 milliards d'euros dans le projet de loi de programmation militaire, soit entièrement prise en compte dans le projet de LPFP. Dès lors, la compatibilité des deux trajectoires est affectée d'incertitude – je n'aime pas, pour ma part, utiliser le terme d'insincérité, qui implique un désir de tromper.

Troisième message : dans la mesure où environ 20 % des dépenses de l'État sont désormais couvertes par les lois de programmation sectorielles, qui prévoient des augmentations importantes de moyens, les dépenses restantes, qui représentent 80 % des dépenses de l'État, devront faire l'objet d'une maîtrise encore plus stricte pour permettre le respect de la trajectoire visée par le projet de LPFP.

Permettez-moi de revenir sur ces trois points.

Premièrement, le projet de loi de programmation des finances publiques couvre la période 2023-2027, alors que le projet de loi de programmation militaire s'étend de 2024 à 2030. L'examen de la compatibilité de ces deux trajectoires doit donc uniquement porter sur la période 2024-2027. Le HCFP a constaté que les crédits budgétaires de la mission « Défense » inscrits dans le projet de LPM et dans le projet de LPFP étaient identiques pour les années 2024 et 2025.

L'administration a par ailleurs indiqué au HCFP que la trajectoire du projet de loi de programmation militaire était bien incluse dans celle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2026 et 2027 - pour lesquelles les plafonds de dépenses par mission n'étaient pas précisés - ce que le Haut Conseil n'a pu vérifier directement.

Vous avez évoqué la question des restes à payer de la mission « Défense » qui, en 2022, représentaient 93 milliards d'euros, en hausse de 8 milliards par rapport à 2021. Comme l'explique la note d'exécution budgétaire pour 2021 de cette mission, publiée par la Cour des comptes, les restes à payer augmentent pour deux raisons : des acquisitions importantes de matériel ; la modification d'une partie des contrats de maintenance. La hausse des ressources prévue par la LPM permettra de financer ces reports de charges.

Deuxièmement, le Haut Conseil relève que le projet de LPM établit à 413,3 milliards d'euros le montant des besoins programmés pour la période 2024-2030, alors qu'il n'identifie que 400 milliards d'euros de crédits budgétaires pour les financer. Il y a un « hiatus » de 13,3 milliards d'euros, qui serait financé de trois manières. D'abord, l'administration attend des ressources extrabudgétaires – recettes de cessions immobilières, cessions de matériels, recettes du service de santé des armées – d'un montant total de 5,9 milliards d'euros, et qui sont donc bien documentées. Ensuite, les besoins supplémentaires seraient financés par la solidarité interministérielle, soit par des transferts provenant d'autres budgets ministériels ayant des dépenses moindres que prévu. Enfin, les

marges frictionnelles ainsi que les reports de charges du ministère seraient mobilisés pour assurer le besoin de financement résiduel. Ces sources de financements sont toutefois moins documentées.

Ces 13,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires ne sont pas isolés dans le projet de loi de programmation des finances publiques. Le Gouvernement n'a pas fourni d'éléments permettant au Haut Conseil de s'assurer que ces dépenses supplémentaires sont pleinement prises en compte dans la trajectoire de dépenses. La compatibilité est donc ici moins assurée.

Ainsi, l'impact exact du projet de loi de programmation militaire sur le montant des dépenses publiques prévues dans le projet de LPFP reste affecté d'incertitude. Le ministère des armées a indiqué qu'il avait demandé pour 2023 des ouvertures de crédits supplémentaires très significatives, notamment en lien avec l'inflation qui s'annonce plus forte que la prévision du Gouvernement. À cet égard, nous avons souligné dans de précédents avis que l'anticipation d'inflation de 4,2 % pour 2023 était inférieure au consensus, soit 4,5 %, lequel pourrait également évoluer. Nous n'avons pas sur ce point de lumières plus précises.

Enfin, l'effet conjugué de ce projet de loi de programmation militaire, de la loi de programmation de la recherche et de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur serait de contraindre fortement les autres dépenses du budget de l'État. Les crédits couverts par ces trois textes vont augmenter plus rapidement que le total de la dépense de l'État, ce qui impose une baisse en volume des autres dépenses pour atteindre les objectifs fixés dans le projet de loi de programmation des finances publiques. Cette baisse des crédits restants – soit 80 % des dépenses de l'État – devrait être de 1,4 % par an en moyenne sur la période 2023-2027, alors qu'elle n'était que de 0,3 % par an entre 2012 et 2019. L'exigence de documentation de cette maîtrise de la dépense augmente également.

Nous faisons face à une montagne d'investissements publics indispensables pour notre défense, nos hôpitaux, nos universités, mais aussi la transition énergétique et écologique. Néanmoins, le mur de la dette est déjà très élevé – près de 3 000 milliards d'euros – et coûte de plus en plus cher puisque les taux d'intérêt remontent, d'où l'importance à cet égard de préserver la crédibilité du pays. Dans le passé, nous n'avons pas suffisamment utilisé les périodes de croissance pour réduire le déficit annuel. C'est pourquoi les moyens supplémentaires octroyés à l'État régalien impliquent des efforts collectifs de maîtrise de la dépense dans les autres champs de l'action publique. Laisser tout dérapier aurait des conséquences : l'explosion du service de la dette et l'incapacité à financer l'investissement.

Il n'y a pas de fatalité : notre pays est capable de s'engager dans une revue de ses dépenses publiques et d'en tirer les enseignements. La Cour des comptes est prête à y contribuer ; elle va publier ce printemps neuf notes thématiques analysant les dépenses engagées pour diverses politiques publiques.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Vous nous avez invités à réfléchir aux notions d'insincérité et d'incertitude. Après votre exposé, nous avons du moins la certitude que ce projet de loi de programmation militaire ne sera pas un long fleuve tranquille !

Mes vues concordent pleinement avec celles de Cédric Perrin. Je souhaiterais formuler quatre observations.

Premièrement, vous avez évoqué l'écart de 13,3 milliards d'euros entre les crédits de paiements prévus – 400 milliards d'euros – et les besoins programmés sur la période. Si l'on veut donner un ordre de grandeur, cette dernière somme correspond à peu près au cumul des marches qui doivent être franchies après 2027 dans cette programmation. En son sein, la provenance de 5,9 milliards d'euros est à peu près identifiée – essentiellement des cessions et les ressources du service de santé. Il reste donc 7,4 milliards d'euros à trouver, ce qui correspond à peu près en ordre de grandeur à la hausse des restes à payer en 2022 indiquée à l'instant. Vous considérez que la programmation ne peut être qualifiée d'insincère mais les incertitudes qui l'entourent demeurent très fortes ; la concordance des ordres de grandeur laisse penser qu'on renvoie à des jours meilleurs la résolution des impasses budgétaires. Je souligne également que la solidarité interministérielle, évoquée parmi les ressources restant à trouver, a été quasiment inexistante dans la période précédente. Enfin, il est expliqué que le besoin programmé pourrait être atteint grâce à des moindres dépenses, ce qui est pour le moins étonnant : il est paradoxal qu'une programmation intègre d'emblée l'idée d'une surestimation du besoin.

En deuxième lieu, je souhaite mentionner la problématique soulevée par la construction de la programmation sur la base de l'évolution des prix à la consommation. Je crains que la vision des coûts exposée par le Gouvernement ne soit trop optimiste. Du fait de la hausse de la demande d'équipements militaires liée à la montée des tensions internationales et de l'évolution spécifique des prix des matières premières dont les équipementiers ont besoin, les coûts pour le ministère des armées risquent d'augmenter plus vite que l'indice des prix à la consommation.

Troisièmement, la diminution des provisions pour les opérations extérieures (Opex) n'a pas non plus été évoquée. Cette diminution représente pourtant en cumulé 2,4 milliards d'euros par rapport à un scénario où la provision serait maintenue à son niveau de 2023 sur toute la période. On nous explique certes que les coûts liés à la guerre d'Ukraine seront comptabilisés à part. Pour autant, cela fait plusieurs années que les sommes prévues pour les Opex s'avèrent insuffisantes en cours d'exercice. L'incertitude est là encore importante.

Quatrièmement, vous avez insisté sur l'addition des lois de programmation et la diminution des marges qui en découle pour le reste du budget. Si l'on y ajoute l'augmentation de la charge de la dette, qui n'est quant à elle pas programmée, mais est certaine ainsi que le budget de l'éducation nationale, c'est la moitié du budget de l'État qui se trouve complètement figée. Il serait trop optimiste de penser qu'on pourrait ne faire porter les efforts que sur des missions budgétaires d'ampleur relativement minime.

En conclusion, je ne sais pas si cette programmation est insincère, mais elle me paraît difficile à assumer au regard des contraintes générales que connaît notre pays. Fonder nos perspectives d'ici à 2030 sur une amélioration de la situation internationale et de nos finances publiques ne me paraît pas réaliste.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vous avez relevé l'essentiel : l'absence de maîtrise de nos comptes publics, alors même que la majorité présidentielle avait, dès le précédent quinquennat, insisté sur la nécessité d'une programmation susceptible de permettre cette maîtrise. Je m'étonne et m'indigne donc de la volte-face du Gouvernement, qui s'exonère de la mise en œuvre d'une trajectoire claire de maîtrise de nos comptes en renvoyant à plus tard, on ne sait trop quand, la loi de programmation des finances publiques. Cela témoigne d'un manque de courage vis-à-vis de nos concitoyens, en plus de nous mettre

en difficulté vis-à-vis de nos partenaires européens. On peut craindre une forme d'inconséquence budgétaire, voire une amnésie vis-à-vis des engagements pris il y a quelques semaines.

Pour qualifier cette programmation, vous avez dit privilégier la notion d'incertitude. Ce terme est employé pour qualifier quelque chose d'imprévisible. Si c'est ainsi que vous l'avez employé, nous devons quand même nous interroger, au vu des enjeux régaliens et budgétaires de ce texte. Ne serait-il qu'un paravent chargé de couvrir les incertitudes ? J'ai pour ma part des doutes sur la capacité du Gouvernement à conduire les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique et dans le même temps honorer l'engagement, inscrit dans diverses lois de programmation, de dépenses nouvelles mal renseignées. Pour s'assurer que les engagements pris dans ce projet de loi puissent être tenus, ne faudrait-il pas par ailleurs s'engager réellement dans la voie de la sobriété budgétaire ?

**M. Cédric Perrin, président.** – Je partage les propos de MM. Husson et de Legge. L'essentiel de la discussion porte sur les 13,3 milliards d'euros dont la provenance reste incertaine : ce n'est pas une paille au regard de l'augmentation annuelle prévue d'ici à 2030 ! On avait parlé de ventes de fréquences – déjà évoquées en 2016, elles n'avaient finalement pas eu lieu – et d'efforts importants de la part de la base industrielle et technologique de défense (BITD), pourtant déjà mise à rude épreuve. Cette incertitude majeure pèse sur notre défense. Nous serons vigilants pour que ce projet de loi de programmation militaire soit le plus sincère possible.

**M. Rachid Temal.** – Il est certain que le monde sera toujours plus incertain... En matière militaire, entre la décision de lancer un programme et sa réalisation, beaucoup de temps s'écoule, ce qui justifie les lois de programmation. Pour autant, il faut s'appuyer sur l'existant. À cet égard, il est regrettable qu'aucun bilan n'ait encore été fait de la loi de programmation militaire en vigueur actuellement, qui court jusqu'en 2025. Par ailleurs, c'est la seconde fois qu'on nous dit qu'il y aura une bosse ! Je regrette aussi le flou quant à l'origine de 7,4 milliards d'euros au sein des 13,3 milliards d'euros de ressources non couvertes par des crédits de paiements. L'incertitude règne aussi pour les restes à payer ou l'inflation prévue. Un vrai débat de fond doit se tenir autour des Opex : quel modèle d'armée, quelle logique d'intervention de la France dans le monde ? Je me félicite que l'Ukraine ne soit pas intégrée dans ces comptes, mais il faudra bien payer les dépenses engagées. Surtout, je regrette la faiblesse du travail d'analyse, financière et géopolitique, qui aurait dû précéder le dépôt de ce texte. Toutes les majorités avaient su faire des livres blancs ; ce n'est pas le cas cette fois.

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne suis pas un fervent partisan des lois de programmation. D'une manière générale, je les trouve « bloquantes » pour l'avenir, même s'il est vrai qu'en matière de défense, la nécessité d'anticiper est réelle

13,3 milliards d'euros restent donc à financer en plus de la programmation des crédits, ce qui est conséquent. Pourriez-vous préciser ce que recouvrent les recettes du service de santé des armées évoquées pour contribuer au financement de ce besoin ?

**M. Christian Bilhac.** – Avec la modération qui vous caractérise, vous avez tout de même parlé de « trajectoire dépassée », « d'incertitudes » et de « nécessaires efforts collectifs ».

Lors de l'examen au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques il y a six mois, nous étions nombreux, au sein de la commission des finances, à penser que nous n'allions pas assez loin dans le redressement des comptes publics.

La loi de programmation militaire prévoit 400 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Je rappelle que, pour redresser les comptes publics, 52 milliards d'euros d'économies, partagées entre la sécurité sociale et les collectivités territoriales, étaient prévues. Or on voit bien sur le graphique qui nous a été présenté que le compte n'y est pas. J'ai noté également que la marche de progression des crédits resterait inchangée jusqu'en 2027, et donc qu'une grande partie de l'effort portera sur les trois années 2028, 2029 et 2030.

Vous évoquez des incertitudes. Pour ma part, j'ai la certitude que nous allons dans le mur si nous ne prenons pas en compte notre niveau d'endettement.

Enfin, peut-être faudrait-il faire un rapport sur les comptés à part, qui deviennent à la mode. Les dépenses liées à l'Ukraine ou à la dette covid sont comptées à part. Dès qu'une difficulté se présente, on la compte à part. Je veux bien, mais il faudra quand même que les Français remboursent !

**M. Emmanuel Capus.** – Face aux menaces préoccupantes qui pèsent sur la France, je me réjouis de l'augmentation significative des crédits prévue par ce projet de loi de programmation militaire. Je me réjouis également que le Haut Conseil des finances publiques considère cette augmentation comme compatible avec la trajectoire sinon de rigueur, du moins de maîtrise des comptes, qui était prévue dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Au-delà de cette lecture comptable, les dépenses militaires représentent également des emplois et des investissements qui concourent à notre base industrielle et technologique de défense (BITD). Quelles sont vos hypothèses chiffrées sur la croissance induite par cette loi de programmation militaire ?

**M. Pierre Moscovici.** – Monsieur Temal, la Cour des comptes a dressé un bilan plutôt rassurant – je l'ai présenté en son temps – de la LPM 2019-2025.

Ce bilan montrait une exécution plutôt conforme à la programmation, avec des capacités militaires très fortement employées et des fragilités qui ont été définies depuis. Nous appelions notamment à faire des choix pour améliorer les programmes d'armement et la coopération européenne. Incontestablement, des progrès, bien qu'incomplets, ont été accomplis.

Pour le reste, je vous laisserai débattre avec qui de droit – cela ne relève pas de ma compétence – du contenu et de la pertinence de la loi de programmation.

La question se pose de savoir ce qui se passerait en cas d'inflation supérieure aux estimations. La loi de programmation militaire a été construite en effet sur le fondement de prévisions d'inflation identiques – c'est la moindre des choses – à celles du projet de loi de programmation des finances publiques.

Or la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est désormais légèrement optimiste. Selon le consensus des économistes du Haut Conseil, l'inflation pour 2023 devrait atteindre en effet 4,9 %, contre 4,2 % anticipés par le Gouvernement. Par ailleurs, dans son

avis relatif au projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil relevait des incertitudes à partir de 2026. Plusieurs dirigeants d'organisations internationales ont également alerté sur une résistance de l'inflation, qui doit nous faire réfléchir. Il est donc possible que les prévisions à partir desquelles a été construite la loi de programmation militaire aient été sous-évaluées.

Pour assurer le respect des orientations stratégiques du projet loi de programmation militaire, ce surplus d'inflation pourrait nécessiter un ajustement des crédits budgétaires en euros courants. Des mesures d'ajustement en cas de hausse du prix des carburants opérationnels sont déjà explicitement prévues, mais il peut y en avoir d'autres.

Dans un contexte d'inflation dynamique, une question sous-jacente est celle de la trajectoire financière en volume. En valeur, la LPM prévoit une augmentation importante des crédits de la mission « Défense » de 6,3 % par an en moyenne entre 2023 et 2027. Ces dépenses restent dynamiques en volume, puisque, en tenant compte des prévisions d'inflation initiales, elles augmenteraient de plus de 4 % par an entre 2023 et 2027. Avec une inflation plus forte, la hausse serait certes moindre, mais il y a tout de même une place pour une augmentation des dépenses de défense. Tout cela demande à être ajusté dans le temps en fonction de l'évolution de l'inflation.

Si les opérations extérieures ont été surexécutées ces dernières années, on note une baisse de la provision de 1,1 milliard d'euros à 0,8 milliard d'euros en 2024, qui se justifie notamment par un moindre engagement en Afrique, avec par exemple la fin de l'opération Barkhane.

Bien que nous n'ayons pas réalisé de simulations sur le sujet nous n'avons pas le sentiment que la loi de programmation militaire induise globalement un surcroît de croissance potentielle. Lors de la présentation de ce même avis à l'Assemblée nationale, la question m'a été posée de l'existence d'un éventuel multiplicateur keynésien. Il peut y en avoir un localement – des emplois seront créés et certaines régions seront particulièrement concernées –, mais sur le moyen terme, nous n'anticipons pas de surcroît de croissance.

Notre base industrielle technique et de défense, dont la capacité reste entourée d'incertitudes, n'entre pas dans le champ d'expertise du Haut Conseil des finances publiques.

Quant aux recettes du service de santé – 0,5 milliard d'euros par an – elles correspondent aux contributions des armées à l'offre de soins. L'augmentation prévue ne nous paraît pas inatteignable.

Monsieur le rapporteur spécial, je vous l'accorde : si un certain nombre de dépenses – les 5,9 milliards d'euros – sont documentées et crédibles, des incertitudes subsistent sur les 7,4 milliards d'euros restants, pour lesquels nous manquons d'une documentation précise au sujet de leur financement.

Monsieur le rapporteur général, faut-il, dans ces conditions, parler d'incertitude ou d'insincérité ? Pour nous il ne s'agit pas de grammaire comptable. La sémantique a son importance. Elle est économique, mais aussi politique. L'insincérité supposerait un désir assumé de tromper le Parlement et la certitude que toutes les hypothèses sur lesquelles a été construit le projet de loi sont inatteignables. Ce n'est pas notre avis et c'est la raison pour laquelle je suis extrêmement économe du mot « insincérité ». J'ai trop de respect pour les

responsables politiques – je l’ai été dans le passé – pour penser que ces derniers puissent être facilement insincères. En revanche, il peut leur arriver d’être volontaristes.

C’est donc à dessein que je parle ici d’incertitudes. Aux incertitudes internationales que vous avez évoquées les uns et les autres et qui sont incontestables, s’ajoutent les incertitudes sur l’inflation et, enfin, les incertitudes sur le financement des fameux 7,4 milliards d’euros. Sur ce dernier point, il ne serait pas illégitime que vous posiez la question à qui de droit à l’occasion de l’examen du projet de loi de programmation militaire.

Pour notre part et malgré nos demandes, nous n’avons pas obtenu de réponse. Sachez que le Haut Conseil mène son expertise à partir d’un questionnaire qu’il adresse aux administrations et à partir d’auditions approfondies des administrations concernées. Sur le financement des 7,4 milliards d’euros, nous n’avons pas eu de détails comparables à ceux que nous avons eus sur les 5,9 milliards d’euros. Voilà pourquoi nous disons que les uns sont documentés et globalement atteignables, et les autres incertains.

Enfin, reste la grande question de la maîtrise de nos comptes publics, qui relève bien, cette fois, des missions du Haut Conseil comme de la Cour des comptes. Le Sénat est une assemblée pluraliste par définition, où s’expriment des positions différentes. Évidemment, selon que l’on soit de droite, de gauche, du centre ou d’ailleurs, la façon de réduire les déficits publics et la dette ainsi que la conception qu’on en a ne sont pas les mêmes. J’appelle néanmoins votre attention sur le fait que la maîtrise des comptes publics est un impératif auquel personne, j’y insiste, ne peut se soustraire.

Nous sommes en effet confrontés à une situation très particulière. La France est un des pays les plus endettés de la zone euro – à hauteur de 111 % du PIB –, alors que ce n’était pas le cas autrefois. De surcroît, la dynamique de désendettement y est quasi nulle. Ainsi, selon la loi de programmation des finances publiques, la dette s’élèverait toujours à 111 % du PIB et le déficit public tout juste à 3 % du PIB en 2027.

Nous sommes donc entrés dans une logique sinon de décrochage, du moins de divergence avec nos partenaires. La part des dépenses publiques dans le PIB – 58 % aujourd’hui en France – n’est certes pas un indicateur pertinent en soi, car il faut se rapporter à la qualité de ladite dépense, mais avons-nous vraiment le sentiment que nos concitoyens sont satisfaits de l’éducation nationale, de la santé ou des différents services publics ?

Le service de la dette est en passe de rattraper, voire de dépasser le budget de la défense comme deuxième budget de l’État. Or vous le savez par expérience, il s’agit de la dépense publique la moins productive qui soit. Tout euro qui y est consacré est un euro en moins pour notre défense, notre sécurité intérieure, nos hôpitaux ou encore notre justice.

Réduire notre dette est donc indispensable. C’est une condition pour retrouver des marges de manœuvre, préparer l’avenir et investir. Voilà pourquoi nous ne pouvons pas nous dérober devant cette question d’une grande gravité pour la Nation. Elle mérite un grand débat et des mesures à la hauteur de l’enjeu.

En ce sens, la revue de dépenses publiques qui s’engage est un exercice extrêmement important, qui n’a jamais été tenté dans notre pays et dont nous avons un besoin impératif. La Cour des comptes, que je préside par ailleurs, y tiendra toute sa place.



Je le redis : nous avons besoin d'une loi de programmation des finances publiques qui soit crédible et plus ambitieuse que le projet qui a été présenté en septembre dernier. La revue de dépenses publiques doit nous permettre de réaliser les efforts collectifs dont le pays a besoin. Grâce à ces derniers, nous resterons crédibles et forts au sein de la zone euro, ce qui est notre choix collectif.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 10 h 20.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 25.*

### **Audition de M. Gilles Andréani, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale**

**M. Christian Cambon, président.** – L'ordre du jour de notre matinée appelle, en second point, l'audition de M. Gilles Andréani, dont la nomination par le Président de la République est envisagée pour exercer les fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN).

Avant de l'accueillir, il me revient de procéder au préalable à deux formalités : le rappel du cadre juridique de cette audition et la désignation d'un rapporteur.

En ce qui concerne le cadre juridique, je rappelle qu'en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition du candidat devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces auditions doivent être suivies d'un vote.

Les modalités de cette audition et du vote ont été précisées par la loi organique et la loi ordinaire du 23 juillet 2010 : l'audition est publique et fait l'objet d'une captation audiovisuelle ; en outre nous l'avons ouverte à la presse.

À l'issue de cette audition, nous procéderons au vote, qui se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote. Nous procéderons ensuite au dépouillement.

Je vous rappelle que l'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si « l'addition des votes négatifs dans chaque commission représent[ait] au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

À l'issue de l'audition, je demanderai aux personnes extérieures à notre commission de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote.

Enfin, en application du règlement du Sénat dans le cadre de cette procédure de nomination de l'article 13 de la Constitution, nous devons désigner un rapporteur à qui il reviendra de présenter le candidat et de formuler des questions. Je vous propose de nommer notre collègue Pascal Allizard.

J'invite maintenant M. Gilles Andréani à nous rejoindre pour débiter l'audition.

Nous accueillons donc M. Gilles Andréani, qui était président de la quatrième chambre de la Cour des comptes jusqu'en février dernier, à la suite du choix du Président de la République, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, de proposer sa candidature au poste de président de la Commission du secret de la défense nationale.

Monsieur Andréani, cette audition, qui sera suivie d'un vote, vous permettra de nous faire part de vos motivations pour présider une autorité administrative indépendante qui occupe un rôle central dans la préservation ou la levée du secret de la défense nationale. Ce sujet nous concerne au premier chef, notre commission étant compétente en matière de défense, mais aussi, pour certains d'entre nous, au titre de la délégation parlementaire au renseignement.

Enfin, avant de donner la parole au rapporteur, je souhaite signaler une particularité de la Commission du secret de la défense nationale, qui est d'être à la croisée du judiciaire et du parlementaire puisque, outre son président, y siègent deux magistrats – un du Conseil d'État et un de la Cour de cassation – et deux parlementaires : un député et une sénatrice, en l'occurrence notre collègue Catherine Belhiti, membre de la commission des lois.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site internet du Sénat.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Monsieur Andréani, comme l'a rappelé le président de la commission, vous avez occupé jusqu'en février dernier le poste de président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, chargée du contrôle des ministères de l'intérieur, de la justice, des affaires étrangères et des armées, ainsi que des services du Premier ministre et de la présidence de la République.

Depuis votre nomination à la Cour des comptes à votre sortie de l'École nationale d'administration (ÉNA) en 1981, votre carrière s'est construite en alternance entre vos fonctions de magistrat et celles d'expert en relations internationales au ministère des affaires étrangères et à l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord). Vous avez dirigé le Centre d'analyse et de prévision et avez donc toujours été concerné par les questions de défense et de sécurité nationale. Vous êtes en quelque sorte un praticien du secret de la défense nationale, tantôt dans des fonctions exigeant le secret pour préserver les intérêts fondamentaux de la Nation, tantôt de l'autre côté, celui de l'exercice de la justice et du contrôle.

Votre qualité de magistrat semble particulièrement vous destiner à la Commission du secret de la défense nationale, mais c'est à vous de nous en convaincre et de nous expliquer en quoi cette autorité indépendante, créée en 1998, a constitué une innovation dans la déclassification et la communication par le Gouvernement d'informations utiles à la justice.

Par définition, le secret est dérogoire à nos principes de transparence, de contrôle et de libre accès des citoyens aux informations. La CSDN est donc au cœur de cette exigence de conciliation entre le fonctionnement de la justice et la préservation de la sécurité nationale. Depuis 2015, cette possibilité de demander l'accès à des informations classifiées a été étendue au Parlement, par la voie du président d'une des commissions permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances. Il s'agissait d'une avancée majeure pour le Parlement, mais, sur les 106 saisines enregistrées par la Commission entre 2016 et 2021, aucune n'a été formulée par le Parlement. Quelle réflexion pourriez-vous faire sur ce constat et quelles suggestions pourriez-vous nous faire pour « amorcer la pompe » ?

Alors que nous allons bientôt aborder l'examen du projet de loi de programmation militaire, vos réflexions sur d'éventuelles évolutions du dispositif législatif actuel pourront nous être utiles.

J'observe que, depuis 2009, le président de la CSDN dispose d'un pouvoir de perquisition dans le but de prévenir le risque de compromission d'informations protégées. De 2009 à 2021, 72 perquisitions ont été réalisées. Disposez-vous des moyens juridiques et des ressources humaines nécessaires pour cette mission, notamment pour examiner des données numériques ?

Enfin, à la lecture du dernier rapport de la CSDN pour la période 2019-2021, on peut déplorer l'allongement continu des délais moyens de traitement entre la date de saisine de l'autorité administrative par la juridiction et la date de saisine de la CSDN par l'autorité administrative. Ce délai de transmission qui était en moyenne de 44 jours sur la période 1999-2009 est passé à 188 jours sur le triennat 2019-2021. Il faut noter que les deux plus « mauvais élèves » sont le ministère de l'intérieur – délai moyen de 291 jours – et le ministère des armées – 164 jours. Par comparaison, le ministère des affaires étrangères et les services du Premier ministre effectuent cette transmission en 5 ou 6 jours. Comment expliquer ces délais de traitement et quelles réformes mettre en œuvre pour résorber ce point noir du dispositif de déclassification ?

Je vous cède maintenant la parole.

**M. Gilles Andréani, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de la commission du secret de la défense nationale.** – C'est un honneur pour moi d'être présent à cette audition, qui doit examiner ma nomination à la tête de la CSDN et la soumettre à vos suffrages.

Je commencerai par quelques mots sur la CSDN et son rôle. Ensuite, je vous parlerai de mon parcours et de mes ambitions pour la Commission, si cette nomination est confirmée. Enfin, je répondrai à vos trois questions, monsieur le rapporteur.

Vous l'avez rappelé, tous les pays démocratiques reconnaissent la nécessité de protéger le secret de la défense nationale, avec des dispositions particulières qui dérogent au droit commun de l'accès aux documents administratifs. Saisie par une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions du code de la défense qui régissent le secret en 2011 et a estimé que « le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation ».

En France comme ailleurs, la protection du secret de la défense nationale relève principalement de l'exécutif, dans le cadre d'un régime légal et pénal qui échappe largement au contrôle juridictionnel et parlementaire de droit commun. L'exécutif jouit d'une large part d'appréciation pour déterminer quelles informations doivent relever du secret. Les décisions à cet égard ne sont pas soumises au contrôle du juge et, une fois protégés, les documents relevant du secret de la défense nationale ne sont accessibles qu'à des personnes habilitées et ne peuvent pas être produits lors d'une procédure juridictionnelle. Leur communication au Parlement est également limitée.

Ces exceptions justifiées par la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation doivent néanmoins être conciliées avec le droit des personnes à un recours juridictionnel effectif et à un procès équitable, avec la recherche des auteurs d'infraction et avec les pouvoirs de contrôle du Parlement. Notre pays a choisi, pour concilier ces deux séries d'objectifs, un dispositif original : la création d'une autorité administrative indépendante, qui examine les documents classifiés demandés à l'exécutif par un juge ou, depuis 2015, par le Parlement et qui doit rendre un avis public pour justifier sa décision. La Commission est saisie par l'autorité administrative à laquelle s'est adressé le juge ou le Parlement. Elle doit rendre son avis dans les deux mois ; elle a toujours respecté ce délai, en statuant dans les vingt à trente jours. La CSDN est indépendante par sa composition, puisqu'elle réunit deux parlementaires nommés jusqu'à la fin de leur mandat et trois magistrats nommés pour six ans non renouvelables, et la procédure de leur nomination conforte son autorité et son indépendance.

Le dispositif ainsi constitué me semble équilibré. Il est né dans un contexte judiciaire particulier, alors que l'opposition du secret de la défense nationale au juge dans des affaires sensibles avait laissé croire que la classification avait plutôt pour but de soustraire certains éléments au contrôle du juge que de préserver le secret de la défense nationale. Le dispositif trouvé est original, sans équivalent dans d'autres pays, et, je le répète, équilibré : il charge la Commission de balancer les exigences du secret avec celles de la bonne administration de la justice et de l'exercice de la mission de contrôle du Parlement. L'obligation de rendre des avis publics en fait un tiers de confiance qui atteste que, si un document est protégé, c'est bien pour des raisons d'intérêt national et non pour d'autres motifs. En même temps, ce dispositif respecte la séparation des pouvoirs, puisque c'est bien *in fine* l'exécutif qui décide de déclassifier ou non un document, au vu d'un avis indépendant et public, ce qui tempère le caractère discrétionnaire d'une telle décision. De fait, dans la quasi-totalité des cas, l'administration suit l'avis de la Commission.

Le bilan de la CSDN paraît très positif. Elle est saisie, de fait, dans la totalité des cas par l'autorité judiciaire ou par une juridiction administrative, selon une répartition de trois quarts-un quart, *via* l'autorité administrative. Dans 60 % des cas, il s'agit du ministre des armées et, dans 30 % des cas, du ministre de l'intérieur. La Commission s'est prononcée dans trois quarts des cas en faveur de la déclassification totale ou partielle, les avis étant suivis par l'exécutif dans 95 % des cas et même dans 100 % des cas au cours des six dernières années, sous la présidence de Jean-Pierre Bayle.

Vous m'interrogez sur les demandes de déclassification introduites par le Parlement, monsieur le rapporteur ; le traitement de la première demande de ce type est en cours, elle émane du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale. La décision doit être rendue dans les prochains jours.

Pour ce qui me concerne, je suis honoré d'être proposé, sous réserve de vos suffrages, pour présider cette institution. Je m'efforcerai de faire en sorte, si la procédure va à son terme, que cette commission exerce pleinement sa mission dans les meilleures conditions d'indépendance, d'impartialité et d'efficacité.

J'ai passé la moitié de ma carrière en détachement au ministère de la défense et surtout au ministère des affaires étrangères, dans lequel je me suis beaucoup occupé de sécurité internationale. J'ai aussi présidé la quatrième chambre de la Cour des comptes, qui veille, entre autres, au contrôle des services de renseignement. J'ai eu dans mes fonctions à connaître d'informations classifiées et je crois connaître les exigences de la protection du secret de la défense nationale. Toutefois, j'appartiens par formation à une institution dont la mission est de contrôler l'administration, d'informer les citoyens et de favoriser le débat public et la transparence. Entre ces deux exigences, celles que la loi charge la CSDN d'équilibrer – l'exigence de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et la bonne administration de la justice et les droits de la défense –, il y a un équilibre à trouver qui ressemble aux deux pôles de mon activité professionnelle. En outre, sur la méthode, la CSDN, sans être une juridiction, s'y apparente par sa composition et par son mode de décision. L'indépendance, la collégialité, l'impartialité, le respect pour le service public de la justice sont des principes que je me suis efforcé de défendre à la Cour des comptes.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué la question du délai de saisine par l'autorité administrative. La dégradation de ce délai est en effet préoccupante. Les délais anormaux que vous avez cités doivent être réduits et je m'y emploierai. De tels délais tiennent à deux facteurs : soit il s'agit d'une demande de documents désignés précisément par le juge ou par le Parlement et ce délai est lié à l'inertie administrative et à la négligence qui peuvent se manifester, de manière tout à fait indue ; soit il s'agit d'une demande relative à un ensemble important de documents se rapportant à une affaire et cela concerne alors plusieurs services, ce qui peut prendre du temps. Toutefois, même dans cette situation, on ne conçoit pas que le délai de traitement dépasse 140 jours, délai observé l'année dernière.

Une méthode possible pour améliorer ces délais serait, outre le partage de bonnes pratiques, de faire en sorte que la CSDN soit avisée dès l'origine de la demande de saisine introduite par le juge ou le Parlement, afin qu'elle puisse se mettre en relation avec l'autorité administrative concernée et lui demander de s'expliquer si le délai est trop important ; cela exigerait une modification de la loi. C'est une question à laquelle M. Bayle était déjà sensible et qu'il faudra régler. La crise de la covid-19 avait mis cette question entre parenthèses, car les délais avaient forcément augmenté à cette époque, mais ces délais ne sont plus justifiés et il faut s'attacher à les réduire. Peut-être cela devra-t-il passer par une modification de la loi, si la diffusion de bonnes pratiques ne suffit pas.

Pour ce qui concerne les saisines parlementaires, monsieur le rapporteur, la CSDN est à la disposition du Parlement. Les présidents des commissions permanentes chargées de la sécurité intérieure, de la défense ou des finances des deux chambres ont de larges pouvoirs, sous réserve de motiver leur demande. Je le disais, l'Assemblée nationale y a recouru, dans le cadre d'une commission d'enquête. En tout état de cause, il me semble que la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui a ouvert cette faculté au Parlement, a représenté un progrès important. Il appartient désormais au Parlement de s'en saisir.

Pour ce qui concerne les perquisitions, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel de 2009, lorsqu'une perquisition se déroule dans un « local abritant » – c'est-

à-dire un local répertorié comme contenant des documents relevant du secret de la défense nationale –, le juge doit adresser une demande motivée de perquisition et le président de la Commission assiste à la perquisition. Ensuite, les documents sont non pas saisis par le juge mais remis au président de la CSDN, qui sélectionne ceux qui se rapportent aux motifs justifiant la perquisition. Ces documents sont confiés à la garde du président de la Commission, qui émet un avis sur l’opportunité de déclassifier.

Une autre procédure est applicable si l’on découvre fortuitement, lors d’une perquisition dans un lieu privé, des documents relevant du secret de la défense nationale. Dans ce cas, le président de la CSDN ou son délégué se rend sur place sans délai. Si ce sont des documents numériques, la Commission fait appel à tout expert pour procéder à la mise à jour des informations saisies. La procédure a été compliquée à régler, initialement, avec les parquets et les juges d’instruction, mais elle est maintenant convenablement réglée, elle s’exerce, d’après ce que j’ai pu comprendre, dans des conditions satisfaisantes.

Le dispositif décrit respecte la séparation des pouvoirs. Le président de la CSDN ne cherche pas à imprimer sa marque à cet organisme collégial. J’aborde ces fonctions en ayant conscience de leur rôle important et original. Il s’agit d’une autorité administrative indépendante à la jonction de l’administratif et du judiciaire, par sa composition et la destination des documents sur lesquels elle se prononce, et son indépendance est confortée par le mode de désignation de ses membres et par son caractère collégial.

Je serai fier de faire progresser, si je peux, cette institution importante et méconnue.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci de votre présentation et de votre volonté d’accélérer le rythme de transmission des saisines, un sujet important auquel notre commission est également confrontée, par exemple pour l’approbation des traités mais aussi pour tout ce qui relève du secret de la défense nationale. Nous avons dû nous réunir en formation restreinte, il y a quelque temps, lorsque nous avons convoqué la ministre de la défense sur un sujet sensible. Nous aurions pu solliciter le concours de la CSDN pour nous éclairer sur ce sujet.

**M. Yannick Vaugrenard.** – La délégation parlementaire au renseignement, au sein de laquelle je siége, est parfois confrontée au refus du Gouvernement de divulguer certaines informations ; je pense au prétendu bombardement attribué à la France à Bounti, au Mali, ou à l’affaire Pegasus. La CSDN aurait-elle pu jouer un rôle dans ces deux affaires, pour lever des secrets de défense nationale ?

**M. Ludovic Haye.** – Nous vivons actuellement un virage technologique majeur. Comment adapterez-vous la protection du secret à l’ère du numérique, avec une accélération du transfert des informations, le développement de la cybermalveillance ou l’émergence de la désinformation et de l’intelligence artificielle ? Quelle est votre vision de la fiabilité humaine, alors que le Pentagone a diffusé des documents secrets à la suite d’une erreur humaine ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Quel commentaire vous inspire l’avis du Conseil d’État de juillet 2021 sur les délais d’accès aux archives de plus de cinquante ans ?

**M. Hugues Saury.** – Sur quels critères s’appuie la Commission pour rendre ses avis sur une demande de déclassification ? Qu’est-ce qui doit impérativement relever du secret ? Existe-t-il une marge d’appréciation pouvant varier selon sa composition ?

**M. Joël Guerriau.** – La CSDN pourrait-elle élargir ses compétences, en développant par exemple l'autosaisine ?

**M. Gilles Andréani.** – L'indépendance est fondamentale pour l'exercice des missions de la Commission.

Oui, il y a des administrations qui – secret de la défense nationale ou non – ont des réserves à communiquer des informations, on observe dans certaines administrations une tendance à opposer de l'inertie ou des refus francs à des demandes pourtant légitimes et confortées par la loi. J'y ai moi-même été confronté à la Cour des comptes et je n'y ai jamais cédé, je me suis toujours efforcé de convaincre mes interlocuteurs que les secrets protégés par la loi n'étaient pas opposables à la Cour ; il appartient en revanche à celle-ci de ne pas les publier, de ne pas les compromettre. C'est une discipline à laquelle je me suis toujours soumis et elle est inhérente aux fonctions auxquelles j'aspire.

Je ne peux pas me prononcer sur des affaires particulières, auxquelles je n'ai eu accès, comme vous, que par la presse. Cela dit, même si je ne connais pas la CSDN de l'intérieur, j'observe que celle-ci a tout de même construit une forme de jurisprudence que l'on peut discerner dans ses avis et son exigence de transparence est essentielle dans l'accomplissement de sa mission. L'attitude des administrations qui la saisissent montre qu'elles ont compris que la charge de la preuve leur incombe : elles doivent convaincre la Commission que tel ou tel document ne doit pas être divulgué. Ainsi, cette discipline rend impraticables les stratégies d'obstruction, d'après ce que je perçois.

Le virage numérique est en effet un sujet lourd. Les saisies de documents électroniques aboutissent à remettre à la Commission des masses très importantes d'informations, dont il faut extraire les données pertinentes. Les services compétents de l'État prêtent leur concours à la CSDN pour cela et il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de difficulté technique majeure.

Sur l'accès aux documents de plus de cinquante ans, je dirai deux choses. C'est par principe une bonne chose que les historiens aient accès aux documents secrets après cinquante ans ou plutôt qu'il y ait une présomption de déclassification après cinquante ans, la CSDN pouvant connaître, *via* une saisine, des documents qui resteraient classifiés. Ce n'est pas une vue de l'esprit qu'un secret de défense nationale de plus de cinquante ans mérite encore d'être protégé. J'ai un exemple en tête : les techniques de Saddam Hussein pour fabriquer de l'uranium enrichi étaient directement issues de la déclassification du projet Manhattan.

Sur l'élargissement des pouvoirs de la CSDN, je ne peux pas imaginer d'autosaisine, je ne vois pas dans quelles conditions cela pourrait s'appliquer. En revanche, on pourrait imaginer, mais c'est une simple hypothèse car je ne connais pas les modes de fonctionnement interne, de prévoir que la Commission ait son mot à dire sur la politique de déclassification, sur les documents historiques ou sur une révision de l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret. Pour autant, en l'état actuel de la loi, sa mission est claire. Le fait de laisser à l'exécutif la faculté de suivre ou non l'avis de la Commission, qui est généralement suivi, me paraît équilibré. Les pouvoirs d'instruction du président offrent des possibilités de dialogue avec l'administration sur ses arguments en faveur du maintien du secret. Cela me semble équilibré et, *a priori*, je ne vois pas de besoin d'élargir ses pouvoirs.

**M. Olivier Cigolotti.** – Nous sommes plusieurs rapporteurs budgétaires à être confrontés à la classification de la disponibilité technique opérationnelle (DTO). Ne pensez-vous pas qu’il s’agisse d’une « surclassification » ?

**M. Gilles Andréani.** – Cette évolution m’avait frappé comme président de chambre. Aujourd’hui, la disponibilité des matériels est exprimée en rapport aux contrats opérationnels et non plus en valeur absolue comme c’était le cas naguère. La Cour des comptes a relevé cette tendance pour la regretter, car elle prive le Parlement d’une information importante dont la divulgation n’était pas considérée, jusqu’alors, comme contraire aux intérêts supérieurs de la Nation. Toutefois, je ne connais pas le détail de cet élément et mes propos ne préjugent en rien d’une décision de la Commission si elle était saisie sur ce sujet par une saisine parlementaire et si j’en étais désigné président.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, monsieur Andréani.

Cet échange a été utile pour nous éclairer sur le fonctionnement de cette institution, que nous aurions intérêt à saisir plus fréquemment. Notre commission en particulier est souvent confrontée à la question du secret. Plus généralement, le projet de loi de programmation militaire est entouré d’un certain flou et le Parlement doit pouvoir exercer son contrôle sur le fondement d’éléments concrets.

Sans préjuger du vote des deux commissions, je souhaite que nous puissions nous fonder sur vos compétences antérieures et sur votre volonté d’indépendance. Il faut que des organismes de contrôles rappellent au Gouvernement la nécessité de se soumettre aux institutions juridictionnelles, mais aussi bien sûr au contrôle par le Parlement.

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

### **Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Gilles Andréani aux fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale**

**M. Christian Cambon, président.** – L’audition de M. Gilles Andréani étant achevée, nous allons maintenant procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l’article 19 *bis* de notre règlement. En application de l’article 1<sup>er</sup> de l’ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs des commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Gilles Andréani aux fonctions de président de la Commission du secret de la défense nationale, simultanément à celui de la commission de la défense de l’Assemblée nationale.*



**M. Christian Cambon, président.** – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission de la défense de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 29

Bulletins blancs : 3

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 26

Pour : 26

Contre : 0

*La réunion est close à 11 h 30.*

**Jeudi 13 avril 2023**

- Présidence de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Hélène Tréheux-Duchêne, ambassadrice de France au Royaume-Uni (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.*

*La réunion est close à 10 h 45.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 5 avril 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Rapport d'analyse prospective annuel de la Haute autorité de santé et sur les obligations vaccinales – Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous commençons nos travaux de ce matin par l'audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente du collège de la Haute Autorité de Santé (HAS), sur le rapport d'analyse prospective annuel de la HAS et sur les obligations vaccinales. Ce sujet a fait l'objet d'une actualité récente.

La présidente est accompagnée de Mme Patricia Minaya-Flores, chef du service d'évaluation en santé publique et des vaccins, et de Mme Michèle Morin-Surroca, responsable de la mission en charge du rapport d'analyse prospective.

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

Madame la Présidente, nous vous entendons pour la dernière fois en cette qualité, puisque nous procéderons, dès la semaine prochaine, à l'audition de votre possible successeur, M. Lionel Collet, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Je souhaite témoigner de la qualité des relations que nous avons entretenues avec vous durant les années de votre mandat à la tête de la HAS. Je vous remercie pour tous ces échanges.

Je vous propose de commencer cette audition commune en nous présentant le rapport d'analyse prospective annuel de la HAS et en évoquant les travaux de la HAS sur la question de l'obligation vaccinale. Nous poursuivrons, comme de coutume, par les questions des commissaires.

**Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé.** – Merci beaucoup, Madame la Présidente, de m'accueillir aujourd'hui pour ma dernière audition auprès de vous après quelques années de mandat qui ont été particulières, puisque marquées par une crise sanitaire. Je laisserai bientôt la place à mon successeur. Je tenterai aujourd'hui de répondre à vos questions sur l'institution, avant de quitter mes fonctions.

Je vous remercie de m'accueillir pour traiter deux sujets d'importance. Le premier d'entre eux concerne le rapport d'analyse prospective, dont vous avez confié la réalisation à la HAS. Je viens vous en présenter chaque année les résultats. Nos travaux ont certes été ralentis au cours des dernières années par la covid-19. Cette année, le thème est précisément l'expertise publique en santé en situation de crise. Auparavant, je souhaite vous présenter notre dernier avis récent sur les obligations vaccinales qui concernent les professionnels de santé.

Je sais que cet avis était particulièrement attendu dans les médias et plus largement dans la société, en particulier concernant l'obligation de vaccination des professionnels de santé contre la covid-19. Comme vous le savez, la HAS a toutefois été saisie en novembre 2022, dans le cadre de sa mission d'élaboration des recommandations vaccinales, par la direction générale de la santé afin d'actualiser l'ensemble des obligations et recommandations vaccinales des professionnels des secteurs sanitaire, médico-social et de la petite enfance.

La HAS a également été saisie par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale afin d'évaluer l'évolution de la situation épidémiologique ainsi que des connaissances médicales et scientifiques au regard de l'obligation vaccinale dont font l'objet les sapeurs-pompiers professionnels bénévoles. Nous avons répondu simultanément.

Au regard de l'ampleur de ces travaux, nous avons proposé d'élaborer cet avis en deux temps. Le premier temps a concerné l'analyse des vaccins aujourd'hui obligatoires. Ils font l'objet d'une obligation vaccinale pour ces professionnels. Il s'agit des vaccins contre la covid-19, la diphtérie, le tétanos, la poliomyélite et l'hépatite B. Dans un second volet, l'été prochain, nous examinerons les vaccins actuellement recommandés, par exemple contre l'hépatite A, la coqueluche, *etc.*

Ces recommandations, permettez-moi d'insister sur ce point, sont rendues sur la base d'éléments strictement médicaux et scientifiques. Je rappelle que le Conseil consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) a parallèlement été saisi par le ministre pour se prononcer sur les questions éthiques, sur l'acceptabilité sociale et sur les conséquences de l'obligation vaccinale ou de sa levée. Nous n'avons pas étudié ces considérations. Nous nous sommes limités au champ médical et scientifique. Nous avons évidemment pris en compte les données épidémiologiques, la couverture vaccinale, la disponibilité des vaccins et les dernières données d'efficacité et de sécurité. En février dernier, nous avons publié la note de cadrage. Nous avons ainsi rendu publics les éléments sur lesquels nous allons nous prononcer.

En raison de l'importance et du caractère sensible du sujet, il nous a semblé indispensable de ne pas déroger à nos méthodes habituelles, à savoir la consultation des principaux acteurs concernés. Le sujet le méritait amplement. Entre le 20 février et le 3 mars, nous avons donc organisé une large consultation publique qui a permis de recueillir les contributions des parties prenantes. Plus de 251 parties prenantes ont répondu à la consultation publique. Les parties prenantes qui ont accepté de rendre publiques leurs réponses seront citées dans le rapport.

Les éléments qui nous ont conduits à prendre notre décision ont trait à la baisse de la pression épidémique, à la moindre virulence des variants omicron et, bien entendu, à l'immunité acquise par la population française, en particulier les soignants, grâce à la maladie et à une importante couverture vaccinale aujourd'hui, y compris chez les professionnels. Ce dernier point est un paramètre important de la prise de décision.

Nous avons donc pris la décision de préconiser, non plus une obligation, mais une recommandation forte de la vaccination des professionnels (dont les sapeurs-pompiers professionnels et bénévoles et les étudiants) contre la covid-19. Pour votre information, nous préconisons également une recommandation forte de la vaccination contre la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite pour les étudiants et les professionnels, sauf à Mayotte où elle devrait rester obligatoire, la couverture vaccinale étant insuffisante et le nombre de cas de

diphthéries, en particulier, plus élevé. Nous préconisons enfin le maintien de l'obligation vaccinale contre l'hépatite B et son extension aux professionnels libéraux qui exercent dans des postes à risque, c'est-à-dire exposés aux accidents d'exposition du sang.

Je ne manquerai pas de répondre à vos questions sur ce sujet au terme de mon propos introductif.

Néanmoins, cette audition avait à l'origine pour but de venir présenter le dernier rapport d'analyse prospectif de la HAS. Dans le cadre de sa mission de production d'analyse prospective, la HAS a retenu, pour sa 4<sup>ème</sup> édition, le thème de l'expertise publique en santé en situation de crise.

La pandémie de covid-19 a conduit les décideurs à solliciter très largement l'expertise sanitaire pour éclairer ses décisions urgentes et souvent inédites dans un contexte d'incertitudes important et des connaissances qui, de nulles initialement, sont arrivées progressivement, mais massivement. L'investissement, l'adaptabilité et la réactivité de l'ensemble des institutions pour répondre à ce défi ont été déterminants pendant les trois années qui ont vu se succéder des vagues épidémiques requestionnant systématiquement les connaissances nouvellement acquises et imposant une actualisation des avis en conséquence.

Il nous a semblé indispensable de tirer les enseignements de cette mobilisation et de capitaliser sur les acquis, afin de permettre de mieux se préparer collectivement à faire face aux prochaines crises, qui malheureusement ne manqueront pas de survenir.

Nous avons souhaité contribuer à cette réflexion avec notre rapport d'analyse prospective. À ce titre, outre des recommandations générales, nous avons pris des engagements pour nous-mêmes.

Je tiens à préciser en premier lieu que le rapport n'a pas pour objet la gestion de la crise, mais bien l'expertise et sa mobilisation en situation de crise.

Pour élaborer ce rapport, la HAS s'est fondée sur les données disponibles publiées et sur l'audition de plus de 80 acteurs particulièrement mobilisés pendant la pandémie. Un point important à souligner est l'accueil extrêmement positif de la démarche par nos interlocuteurs et la spontanéité de leurs propos qui constituent toute la richesse de ces entretiens. Chacun s'est montré soucieux de réaliser un retour d'expérience sur une période particulièrement difficile.

Le rapport aborde de nombreux axes : la coordination de l'expertise, l'enjeu des données de santé, la recherche, le besoin d'une expertise transdisciplinaire et intégrant les savoirs expérientiels, des organisations d'expertise réactives et agiles, l'importance d'une communication adaptée pour renforcer la confiance. Je ne peux les évoquer tous mais je répondrai bien évidemment à toutes vos questions.

Je souhaite m'arrêter sur quelques points en particulier. Je souhaite en premier lieu souligner l'importance du respect des principes fondamentaux de l'expertise. Le rapport rappelle que, même en situation de crise, peut-être même davantage encore en situation d'urgence, il est impératif de respecter les principes fondamentaux d'une expertise scientifique, à savoir l'indépendance de l'expertise, la transparence et la pluridisciplinarité du processus. Ces principes sont indispensables à la production d'une expertise de qualité, ainsi

qu'à sa crédibilité, sa légitimité et, *in fine*, au débat démocratique et au maintien de la confiance du public.

L'indépendance doit être considérée au sens large, c'est-à-dire y compris vis-à-vis du politique. À cet égard, la publication des avis et des recommandations constitue un élément fondamental de transparence. La HAS publie ses productions immédiatement après leur validation.

Le deuxième point important que nous soulignons concerne le besoin de coordination de l'expertise en situation de crise. La multiplication d'instances et d'acteurs mobilisés a engendré une complexification de l'écosystème qui a été probablement source de confusion et de doute quant à la crédibilité des instances d'expertise existantes. La mise en place d'une coordination centralisée en situation de crise doit viser à mobiliser les instances d'expertise de façon cohérente et complémentaire, à éviter les redondances constatées et à gagner en lisibilité auprès du public et des professionnels de santé.

La proposition de la HAS n'est pas de créer une nouvelle méta-structure qui complexifierait encore davantage l'écosystème, mais de s'appuyer sur les organismes existants.

Cette organisation doit être pensée hors situation de crise pour être efficace. Une coordination hors crise est une condition préalable pour construire ou renforcer les partenariats entre acteurs dont nous avons pu constater l'intérêt en situation d'urgence. Connaître et bien appréhender les missions de chacun, avoir l'habitude de travailler et réfléchir ensemble sont des atouts indispensables qui permettent l'adaptabilité du système en situation de crise.

La capacité d'adaptation et d'organisation des structures pour répondre dans l'urgence représente un troisième élément essentiel. Pour poursuivre sur l'écosystème d'expertise français, la crise a montré que l'écosystème a su s'adapter et développer la réactivité nécessaire à la situation. Les organismes ont pu réussir grâce à la mobilisation de leurs compétences à travers l'investissement majeur de leurs équipes et de leurs réseaux d'experts. Ces structures ont su capitaliser sur la maturité de leurs organisations, en simplifiant et contractant les étapes de leur processus de travail, mais en maintenant leurs fondamentaux. Il ne s'agit toutefois pas d'un fonctionnement normal. Il n'est pas possible de s'attendre par conséquent à ce qu'il soit pérennisé.

Le rapport propose de capitaliser sur ces acquis en formalisant des organisations spécifiques à la crise et en poursuivant le développement de méthodes de production rapide. La HAS a pris des engagements dans ce sens. Nous insistons également sur l'intérêt d'une approche collaborative entre institutions et sur le partage des connaissances et synthèses de données.

Un quatrième point fondamental porte sur la nécessité d'une expertise interdisciplinaire fondée sur des données en temps réel et intégrant les savoirs expérimentiels. La crise a montré l'enjeu de l'accès à des données en temps réel et aux connaissances produites notamment sur le territoire national. Ces données sont cruciales notamment pour la production d'une expertise actualisée et d'avis pertinents.

Nous avons dû nous appuyer essentiellement sur des données étrangères dans les premières phases de la crise (américaines, israéliennes et anglaises). Il n'existait pas en

France, au préalable, de systèmes d'information intégrés permettant de disposer de ces données.

Il est donc nécessaire d'établir une cartographie des besoins prévisibles pour définir des systèmes d'information adaptables et activables en urgence et interconnectés. Le développement de systèmes d'information spécifiques aux établissements et services sociaux et médico-sociaux est indispensable.

La recherche doit être soutenue et coordonnée afin de répondre aux problématiques soulevées. Une recherche appliquée en lien avec les besoins de l'expertise doit se développer. Le lien entre recherche et expertise doit être renforcé.

Il est important également de construire et de favoriser les remontées de terrain, de façon à disposer des données de l'expérience de terrain qui se construisent progressivement.

J'ai souligné, dans mon propos, le respect des principes fondamentaux de l'expertise. La multidisciplinarité, en particulier l'intégration de l'expertise des sciences humaines et sociales, mais également la prise en compte des savoirs issus des acteurs de terrain et des usagers, sont également indispensables pour éclairer la décision publique et appréhender les problématiques dans leur ensemble.

Chaque crise a des particularités. Un retour d'expérience nous paraît néanmoins indispensable pour une meilleure anticipation et une meilleure préparation des crises futures.

Je vous remercie. Je suis prête à répondre, autant que je le peux, à vos questions.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci beaucoup. Je donne la parole à Corinne Imbert.

**Mme Corinne Imbert.** – Merci, Madame la Présidente. Je souhaite saluer le travail réalisé par Dominique Le Guludec et les excellentes relations que nous avons entretenues.

Je reviens sur les différents points que vous avez évoqués. Vous faites état d'une nécessité de coordination voire d'une mutualisation des expertises entre organismes. Comment concevez-vous cette collaboration entre acteurs dont les statuts sont parfois hétérogènes, tout en permettant à chacun de conserver son indépendance ? Je fais notamment référence à Santé publique France. Quel acteur identifiez-vous pour assurer la mission d'une nécessaire coordination pérenne en dehors de toute crise ? Considérez-vous que ce rôle a été assumé par le Conseil scientifique pendant la crise sanitaire, tandis qu'il serait assumé aujourd'hui par le comité de veille et d'anticipation des réponses sanitaires (COVARIS), créé l'an passé ?

Notre commission mène actuellement une mission d'information sur les données de santé. Vous faites le constat d'une insuffisante ouverture des données à des fins d'expertise durant la crise. Comment voyez-vous à présent la situation ? Quels auraient pu être, selon vous, les éléments qui auraient pu être plus rapidement mis à disposition pour contribuer à vos missions d'expertise ?

Vous avez évoqué les liens importants entre recherche et expertise en temps de crise sanitaire. Comment garantir la lisibilité des travaux menés, ainsi que la crédibilité et la

qualité des études réalisées ? Je fais référence à la course aux solutions miracles pendant la crise sanitaire et aux différentes déclarations venant du sud de la France.

Enfin, vous avez constaté des enjeux de confiance entre les organismes d'expertise dans un contexte institutionnel complexe créant de la confusion. Il s'agit parfois d'un terreau propice à la désinformation. Comment garantir la qualité, la crédibilité, l'indépendance et la réputation des expertises ? Comment assurer une transparence de nature à rassurer sur la probité des experts ? Comment dissocier les travaux des autorités d'expertise sanitaire du discrédit qui frappe les responsables politiques ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – La première question porte sur la coordination et la mutualisation. Fort heureusement, la coordination a eu lieu entre institutions. Nous sommes partenaires par exemple de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Un membre de Santé publique France fait en outre partie de la commission de vaccination. Nous travaillons ensemble. Néanmoins, la coordination n'est pas structurée. Il s'agit d'un travail spontané. En temps de crise, nous avons besoin d'éléments activables et pouvant être renforcés immédiatement. Il serait important de prendre le temps par conséquent d'un retour d'expérience pour définir la manière d'établir cette coordination. Il s'agit de créer une « couche supplémentaire ». Il s'agit d'organiser un partage, qui ne serait d'ailleurs pas seulement propice en situation de crise. Les enjeux de santé publique sont en effet aujourd'hui trop nombreux. Nous ne parvenons pas à aboutir. Les plans de santé publique comprennent un nombre d'axes extrêmement élevé. Il serait nécessaire de les prioriser et de définir les acteurs impliqués, les financements et les résultats attendus. Cette construction, en l'occurrence, ne peut être réalisée qu'entre les différentes institutions responsables. Vous, qui représentez les Français, pouvez vous saisir du sujet.

La HAS est une autorité publique indépendante. Dans la pratique, elle garantit une forte indépendance. Certes, nous travaillons avec le ministère dans le même objectif, mais nos avis sont rendus en toute indépendance. Ils sont construits selon des méthodes internationales et reconnues, incluant un certain nombre d'étapes, parmi lesquelles figurent une analyse de la littérature, des groupes de travail, des relectures par des parties prenantes, *etc.* Ces étapes sont relativement longues. En en gardant les fondamentaux, nous avons cependant pu les compresser. Nous avons rendu des avis en huit jours en nous mobilisant. Les salariés des institutions ont ainsi travaillé sans cesse pendant plusieurs mois. Les experts et les associations de patients se sont également mobilisés – parfois dans des délais très courts. L'indépendance et la qualité sont des principes auxquels nous ne dérogeons pas. Pour autant, quand des experts scientifiques rendent un avis scientifique en toute indépendance, nous comprenons que le politique puisse effectuer d'autres choix. La science n'est en effet pas le seul facteur à prendre en compte. Il existe également des enjeux financiers, sociétaux, *etc.* En revanche, l'avis scientifique se construit de façon distincte de ces contingences. J'y vois le signe d'une maturité démocratique précieuse en France, qui n'existe pas dans tous les pays.

De nombreux conseils ont été créés pendant la crise. Parfois, leurs missions ont été redondantes avec celles des institutions existantes. Nous pouvons comprendre que, dans l'urgence, le pouvoir politique ait eu besoin de conseils auprès de lui. Néanmoins, je pense qu'une analyse des compétences de chaque institution en-dehors de toute crise montrerait sur quelle institution pouvoir s'appuyer le cas échéant, jusqu'à peut-être rendre inutile le conseil scientifique. J'ai beaucoup échangé avec le professeur Delfraissy, ainsi qu'avec le conseil de stratégie vaccinale du Pr Fischer. La loi nous confie la stratégie vaccinale. La situation était compliquée. Nous ne souhaitons pas exprimer des avis divergents, qui auraient affolé les Français. Or ces divergences ont existé, car l'analyse scientifique n'est pas univoque et car



nos méthodes nécessitent un travail plus rigoureux. Aujourd'hui, les personnes du comité COVARS assument des missions qui sont strictement superposées aux missions de nombreuses institutions en temps de crise (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail – ANSES, Santé publique France, HAS). Nous avons des échanges réguliers pour tenter de limiter les difficultés induites. Je crains néanmoins qu'elles ne puissent être évitées. Nous devons par conséquent mener une réflexion « à froid ». Je crois que, concernant la stratégie vaccinale, la HAS n'a pas failli. La France a obtenu des résultats en termes de mortalité. La priorisation sur les personnes fragiles a été payante. D'autres pays qui ne l'ont pas mise en œuvre ont enregistré, en particulier les deux premières années, un taux de décès nettement supérieur, avec des systèmes de santé pourtant fonctionnels.

Vous parlez des données. Il existe deux difficultés, relatives respectivement au recueil et à la mise en cohérence des données. Nous avons besoin des données des établissements de santé. Elles étaient faciles à obtenir. Il était plus difficile d'obtenir les données relatives aux décès dans les EHPAD. Nous avons besoin de connecter ces données (hospitalisation, réanimation, décès) aux facteurs de risque, aux comorbidités, avec des données de l'assurance-maladie. Nous avons besoin de savoir par exemple si ces personnes avaient été vaccinées pour adapter notre stratégie vaccinale. L'interconnexion était essentielle. Le partage de l'analyse de ces données était également extrêmement important.

Nous entretenons une culture de collaboration avec le HCSP et l'ANSM. Je crois qu'elle doit être renforcée. Surtout, les systèmes d'information sont à construire pour nous permettre d'obtenir les éléments nécessaires quand nous en avons besoin.

La crédibilité des études, quant à elle, est notre objectif. La crédibilité passe par l'indépendance, vis-à-vis des liens d'intérêt financiers, avec les laboratoires, vis-à-vis des lobbies et vis-à-vis du politique. La transparence est essentielle. La crédibilité pour nos concitoyens passe par l'indépendance, par la transparence et par les méthodes employées. Cette expertise nécessaire se construit sur plusieurs années. La HAS aura 20 ans l'année prochaine. Elle a construit son savoir-faire.

La désinformation, de son côté, est un problème collectif et sociétal. Elle profite des réseaux sociaux et de la façon dont l'information parvient aux citoyens. Nos concitoyens ne connaissent ni la source, ni la façon dont certaines informations sont construites. Notre travail est donc également un travail de pédagogie pour expliquer la méthode de construction de nos avis. Durant la crise, je n'étais que peu présente sur les plateaux de télévision. En revanche, nos équipes ont passé beaucoup de temps à apporter des explications aux journalistes. Ce travail était essentiel pour que les Français comprennent. Ce point nécessite également d'être renforcé.

**Mme Chantal Deseyne.** – Je vous remercie pour la présentation de votre rapport. Je souhaite revenir sur les obligations vaccinales. Ne craignez-vous pas que la levée de l'obligation vaccinale contre la covid-19 ne brouille le message et que votre avis soit retenu comme une inutilité de la politique vaccinale ? Dans le même ordre d'idée, lier l'obligation vaccinale à son acceptabilité sociale n'est-il pas de nature à affaiblir le caractère objectif de sa nécessité médicale ? Ne craignez-vous pas que la fin de l'obligation vaccinale n'adresse un message malheureux sur l'adhésion de la population aux campagnes de vaccination, tandis que nous savons qu'une part non négligeable de la population est réticente ou hostile à la vaccination ?

S'agissant de votre recommandation de vaccination contre l'hépatite B, pouvez-vous nous préciser la population de professionnels concernés ? Concernant la recommandation de vaccination contre la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite, pouvez-vous préciser les raisons qui ont guidé votre choix ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je souhaite compléter par une question. Une recommandation est-elle en cours sur l'usage de vaccins contre plusieurs méningocoques ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – Il s'agissait d'une vraie préoccupation de ne pas brouiller le message vaccinal. Depuis le début de la crise, nous nous adaptons à l'épidémie, à la pression épidémique, aux variants, à leur gravité, *etc.* Nous n'agissons pas autrement aujourd'hui. C'est pourquoi nous avons pris le temps d'organiser une consultation publique. J'ai été chahutée parce que les pays voisins de la France ont levé plus rapidement l'obligation vaccinale. En Angleterre, cependant, tandis qu'il n'a jamais existé d'obligation vaccinale des soignants, le taux de vaccination des soignants a été de 94 %. Nous affrontons, en France, une situation particulière. La société française, en général, exprime de nombreux doutes vis-à-vis de la vaccination. C'est pourquoi nous avons recommandé l'obligation vaccinale, que nous n'avions pas recommandée initialement. Initialement, nous avons souligné la nécessité de convaincre. Le taux de vaccination est cependant resté insuffisant, entraînant des clusters dans les hôpitaux. Il existe par conséquent des critères pour imposer une obligation à des personnes en fonction de leur métier. Ces critères sont clairs : la maladie doit être sévère, il doit exister un risque particulier pour les professionnels ou pour les personnes dont ils ont la charge et le vaccin, enfin, doit évidemment être sûr et efficace. La vaccination a été primordiale pour sauver des vies. L'obligation vaccinale était un devoir. Les patients ont en effet le droit d'être protégés.

Aujourd'hui, la situation épidémique a évolué. Nous gardons une recommandation forte. Nous avons organisé une consultation publique parce qu'en France, la sensibilité est différente. Nous comprenons les préoccupations vis-à-vis de la crédibilité et de l'utilité des vaccins. Néanmoins, je crois que les Français sont intelligents. L'imposition d'un produit qui n'est plus réellement nécessaire n'améliorera pas notre crédibilité.

Concernant l'hépatite B, la contamination a lieu lors d'accidents d'exposition au sang. L'obligation dépend de la fiche de poste et de l'activité du professionnel de santé. Aujourd'hui, seuls les professionnels de santé dans les établissements publics sont soumis à obligation. Nous pensons qu'un chirurgien dans une clinique privée doit être vacciné pour ne pas contaminer ses patients. Le statut de l'établissement ne doit pas être pris en compte. Seul le métier exercé doit être pris en compte pour dicter l'obligation de vaccination contre l'hépatite B. Les textes législatifs seront par conséquent à revoir.

S'agissant de la diphtérie, du tétanos et de la poliomyélite, je souhaite faire comprendre que l'obligation des soignants est liée à leur métier. Or le tétanos ne se transmet pas en soignant des patients. Nous recommandons fortement que les Français se vaccinent contre le tétanos. Les soignants ne transmettent cependant pas particulièrement la maladie. Il n'existe donc aucune raison d'agir différemment pour les soignants. Quelques cas de résurgence de diphtérie ont en outre été constatés dans le monde. C'est pourquoi nous sommes prudents. Nous réexaminerons le sujet. La poliomyélite n'entraîne, de son côté, que peu de risques. Enfin, aucun soignant n'a été contaminé par la diphtérie depuis 2012, à l'exception de cas à Mayotte. Parce que les enfants sont vaccinés dans leur petite enfance, nous n'avons donc pas à obliger les soignants à se vacciner.

Pour la méningite B, nous avons rendu un avis sur la vaccination en 2021. Initialement, l'avis de la commission technique n'était en faveur de la vaccination car l'épidémiologie était extrêmement faible. Après une consultation publique, nous avons changé d'avis. Nous avons introduit la vaccination contre les infections invasives à méningocoque B dans les vaccinations possibles remboursables, le vaccin étant relativement coûteux.

Par ailleurs, Santé publique France a lancé une alerte en février 2023 sur les méningocoques B et W. Nous avons initié un travail de révision de la stratégie contre les différents méningocoques. La vraie question concerne la population à vacciner contre A, C, W et Y et selon quel schéma. Un travail reste par conséquent à mener pour affiner la stratégie vaccinale contre la méningite.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une question m'a été posée sur les stagiaires étudiants travaillant dans des établissements où les soignants sont soumis à obligation vaccinale. Sans troisième dose, ils ne pouvaient plus exercer. Leur situation évoluera-t-elle avec l'avis rendu par la HAS ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – Tout à fait.

**Mme Brigitte Micouleau.** – Le cancer de la moelle osseuse est une maladie grave à l'issue souvent fatale. Les membres de l'association française des maladies du myélome multiple sont extrêmement sévères envers la HAS. Ils estiment incompréhensible certaines décisions de la HAS relatives à la non-mise à disposition de nouveaux médicaments innovants des catégories des bispécifiques, susceptibles de prolonger la vie des patients. Sur le marché européen, les autorisations ont d'ores et déjà été délivrées. Pouvez-vous apporter des éléments sur la position de la HAS sur le sujet ?

**Mme Florence Lassarade.** – Je souhaite revenir sur la stratégie vaccinale. J'ai travaillé sur le sujet à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) qui a rendu quatre rapports successifs. Le premier d'entre eux datait du mois de novembre 2020. Il précisait l'intérêt de la vaccination des soignants, qui n'était pas encore retenue. Il indiquait également que le vaccin ne protégeait pas de la transmission. Ce second point a été un péché originel de mauvaise communication. Je pense que la confiance dans la vaccination en a été altérée.

Comme pédiatre, j'ai connu, il y a 20 ans, l'époque où le personnel de maternité refusait systématiquement de se vacciner contre la coqueluche. Le personnel le refuse encore, tandis qu'il s'agit d'une maladie extrêmement dangereuse pour les nouveau-nés. Personne ne s'est inquiété de connaître les raisons pour lesquelles les soignants ne se vaccinaient pas. En 2018, nous avons rédigé un rapport sur l'hésitation vaccinale au niveau des nourrissons. Néanmoins, la vaccination du nourrisson a été acceptée. La vaccination est-elle plus facile chez un enfant parce qu'il ne décide pas ? Je l'ignore.

Par ailleurs, le vaccin contre le méningocoque B est-il aujourd'hui automatiquement remboursé ou remboursé à la demande ?

Le vaccin contre le papillomavirus, quant à lui, est le seul vaccin qui existe contre le cancer actuellement. Il n'est pourtant pas envisagé de le rendre obligatoire du fait des événements autour de la covid-19, tandis qu'en Australie, le cancer du col de l'utérus disparaît du fait du recours au vaccin.

En outre, la question de l'obligation de la vaccination contre la covid-19 pose la question de l'obligation éventuelle de la vaccination contre la grippe, puisque nous savons que de nombreuses personnes âgées meurent de la grippe.

De son côté, la maladie d'Alzheimer peut actuellement bénéficier d'un traitement expérimental sur la base de deux injections d'un coût de 2 000 euros chaque mois. Il semble qu'il s'agisse d'un progrès considérable si la maladie est diagnostiquée suffisamment tôt. Or la France n'a-t-elle pas d'appétence pour ce traitement, sans doute en raison de son coût. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Annie Le Houerou.** – Je suis membre de la mission d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale et je souhaite vous interroger sur les ressources de la HAS. J'ai compris que vous êtes une autorité indépendante. Pour autant, vos ressources proviennent de l'État et de la branche maladie. Ont-elles été adaptées aux nouvelles missions qui lui ont été confiées sous votre présidence, du fait de nombreuses modifications législatives et de la crise de la covid-19 ? Comment ont évolué les relations entre la HAS et l'État, mais également entre la HAS et la Sécurité sociale ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – La question sur le myélome multiple est extrêmement importante. Des informations fausses circulent que les Français croient.

Les dispositifs de financement des innovations que vous avez votés sont extrêmement pertinents en France. Pour tous les médicaments innovants contre des pathologies graves, il existe l'autorisation d'accès précoce, un an avant l'autorisation de mise sur le marché (AMM), c'est-à-dire avec peu de données pour ces produits. Depuis que la HAS a la charge de ce dispositif, après avis de l'ANSM, nous avons rendu 111 avis et près de 90 % d'avis positifs en cancérologie. Les Français ont donc très tôt accès à l'innovation au prix revendiqué par l'industriel. Pour les accès précoces, le délai moyen pour rendre une décision est en outre de 68 jours.

Concernant le passage du produit dans le système de remboursement habituel, c'est-à-dire dans le droit commun, la HAS est accusée d'être trop sévère. La HAS pose la question de la nécessité ou non de rembourser le produit. Elle interroge en outre sur le niveau de progrès apporté réellement par le produit. L'information est utilisée par le Comité économique des produits de santé (CEPS) et par le ministère pour fixer les prix. Ces innovations affichent des prix extrêmement élevés. Il nous appartient d'exiger un niveau de progrès suffisant pour justifier le prix.

Pour l'ensemble des médicaments que vous citez, nous avons rendu un avis positif au remboursement. En revanche, certains de ces produits nous arrivent avec des données extrêmement faibles, si bien que l'AMM est conditionnelle. Or pour une grande partie, les promesses ne sont pas ensuite tenues en phase 3, et nous indiquons alors ne pas disposer des données nécessaires pour quantifier le progrès rendu. Dans ce cas, nous donnons un ASMR V, c'est-à-dire le plus bas niveau d'évaluation de l'amélioration du service médical rendu. Les laboratoires n'obtenant pas le prix souhaité sont mécontents. En revanche, un décret est prévu pour l'accès direct. Les médicaments jugés importants, obtenant un accès précoce, verront leur prix directement fixé par le laboratoire avant la négociation. Je crois que l'État agit par conséquent de manière significative pour l'accès aux médicaments innovants.

Il existe un point faible, qui nécessiterait des modifications de décrets. Dans le cadre de l'AMSR V, le médicament n'a pas prouvé qu'il était plus efficace que d'autres. Bien

qu'il puisse être utile grâce à son efficacité particulière sur certains malades (avec, de surcroît, des pénuries au niveau d'autres médicaments analogues), il n'existe donc pas de raison de le payer plus cher que d'autres. S'il s'agit d'un médicament dans une pharmacie, il est pris en charge. Un médicament coûteux à l'hôpital, en revanche, ne figure pas sur la liste en sus, c'est-à-dire se voyant appliquer un mécanisme dérogatoire de prise en charge financière dans les établissements. Nous pensons que, lorsque ces médicaments ont été appréciés comme suffisants, ils doivent figurer sur la liste en sus quand ils le méritent. Les malades en ont besoin, à l'hôpital comme en ville. Il s'agit d'une anomalie à faire évoluer.

Par ailleurs, les industriels évoquent les délais les plus longs d'Europe en France, de plus de 500 jours. Les 500 jours s'étalent entre l'autorisation de mise sur le marché européenne et la prise de décision du remboursement. Il existe trois étapes : le dépôt du dossier par le laboratoire à la HAS prend entre 110 jours en moyenne ; l'étape de la HAS dure entre 90 et 110 jours en moyenne ; après le rendu d'avis, la phase de négociation du prix qui dure le complément. Durant cette phase, cependant, si le médicament innovant traite une pathologie grave, il est pris en charge. Dans l'intervalle, l'ensemble des médicaments indispensables sont pris en charge. Au regard de la durée des trois phases précédemment décrites, chacun doit donc assumer sa part de responsabilité.

Nous pouvons tenter, de notre côté, de travailler plus rapidement. Vous nous faites cependant l'honneur de nous confier de nombreuses nouvelles missions, traduisant la confiance que vous nous accordez. Or les effectifs de la HAS n'ont pas évolué depuis sa création. Nous n'avons notamment pas reçu d'effectifs supplémentaires durant la crise sanitaire. Dans l'extraordinaire période que nous connaissons en termes d'innovations, nous agissons au mieux, avec un nombre de dossiers qui augmente en permanence. Nous subissons cependant des contraintes inhérentes aux ressources humaines de l'établissement.

S'agissant des ressources de la HAS, je laisse une situation qui n'est absolument pas satisfaisante. Deux lois régissent respectivement les effectifs et les finances. La situation n'est pas toujours simple. J'ai évoqué précédemment la question des effectifs. Concernant les finances, par le passé, la HAS percevait des redevances des industriels dont elle examinait les dossiers. Elle avait constitué un fonds de roulement d'un montant excessif. Dans une bonne gestion des finances publiques, il a été normalement décidé de réduire le budget de la HAS de 15 millions d'euros – il est passé de 70 à 55 millions d'euros pour élargir ce fonds de roulement. Ensuite, le budget a encore été réduit de 2 millions d'euros en 2021-2022 pour des raisons que nous ignorons. Notre budget a donc été réduit de plus de 17 millions d'euros. Désormais, nous avons totalement épuisé notre fonds de roulement. L'année prochaine, nous serons en déficit de 17 ou 18 millions d'euros. Il vous appartiendra de juger des ressources à accorder à la HAS. Je précise également que l'argent a été géré avec parcimonie. Aujourd'hui, j'indique clairement que nous ne parviendrons pas à gérer nos effectifs avec les ressources financières dont nous bénéficions, même si les salariés de la HAS sont extrêmement motivés et investis.

La question de la coqueluche sera traitée dans l'avis du mois de juillet prochain. Je ne peux pas vous indiquer si une obligation vaccinale sera retenue pour certains soignants de la petite enfance. Ce point est en cours d'examen. Pour autant, nous ne sommes pas restés inertes vis-à-vis de la coqueluche. Nous avons en effet rendu, en 2022, un avis sur la vaccination des femmes enceintes.

Pour l'infection à papillomavirus humain (HPV), nous avons recommandé la vaccination des filles il y a longtemps. Nous avons préconisé la vaccination des garçons en

2019. Des décisions ont été annoncées récemment pour faciliter la vaccination HPV des adolescents sans la rendre obligatoire. Si la couverture vaccinale n'est pas suffisante, une nouvelle analyse sera peut-être nécessaire pour rendre la vaccination obligatoire le cas échéant. Elle est aujourd'hui fortement recommandée car elle est susceptible de quasiment éradiquer certains cancers.

Enfin, le dossier du traitement expérimental d'Alzheimer ne nous a pas encore été transmis. Lorsqu'il nous parviendra, il sera examiné pour l'accès précoce et le droit commun. Il s'agit de traiter des personnes pour lesquelles il existe une suspicion forte d'Alzheimer, sans signe important et sans dépendance. Le traitement dure longtemps. En outre, ces médicaments ont des effets secondaires. Nous devons peser par conséquent notre décision avec précaution. Il s'agit d'un dossier compliqué, sur lequel nous ne nous sommes cependant pas encore penchés.

**Mme Michelle Meunier.** – Je souhaite revenir sur les questions de crédibilité et de légitimité. Dans votre rapport d'analyse, vous préconisez notamment, pour crédibiliser la qualité de l'expertise, de mettre en place une communication efficace dans un langage accessible et de développer une culture scientifique et technique pour le grand public.

Je souhaite prendre l'exemple de la Journée nationale de sensibilisation au syndrome du bébé secoué, qui a lieu ce jour, 5 avril, pour vous interroger sur votre stratégie face au discours « déniériste ». Mon exemple est éloquent. Dès 2011, la HAS a émis des fiches sur le sujet. En 2017, vous les avez actualisées. Depuis 2019, une nouvelle communication rappelle la méthodologie scientifique. Elle précise que le fait de contester ces recommandations revient à se tromper de sujet. Il n'en demeure pas moins que, sur le terrain, des attaques ont lieu de la part de « déniéristes », c'est-à-dire de personnes s'inscrivant dans le déni du consensus scientifique. Parfois, ces personnes, par des procédures judiciaires, traînent notamment les services de protection maternelle et infantile (PMI) dans des situations inextricables. Je souhaite connaître la position de la HAS quand ses recommandations sont ainsi remises en cause. Quels moyens mobiliser pour crédibiliser votre expertise et décrédibiliser les discours de déni ? Comment mieux éduquer à l'information scientifique ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Le ministère de la santé est en réalité le ministère de la santé et de la prévention. Pourquoi ne pas axer davantage les travaux sur la prévention ? Un travail avec des experts permettrait une communication adaptée, au lieu d'utiliser des éléments de langage de cabinets de conseil.

Par ailleurs, nous sommes aujourd'hui confrontés à des maladies émergentes. Ne serait-il pas pertinent de mieux travailler d'ores et déjà avec l'ensemble des acteurs ? Nous bénéficierions de la phase descendante de la covid-19 actuelle, dans l'attente de la prochaine crise.

Concernant la recherche et l'innovation, n'est-il pas important de développer la recherche sur la cinétique vaccinale ?

Par ailleurs, un travail a lieu avec les médecins du travail. Les médecins du travail peuvent notamment réaliser un diagnostic biologique avant le vaccin. En fonction du taux d'anticorps, les médecins du travail peuvent décider ou non de vacciner. Dans le souci d'une plus grande efficacité, n'est-il pas utile, par conséquent, d'associer davantage la médecine du travail ?

Enfin, je crois que les équipements de sécurité pour les professionnels de santé doivent être une priorité dans les établissements. Les établissements souffrent en effet trop souvent de ruptures de stocks.

**M. Bernard Jomier.** – Je vous remercie, Madame la Présidente, pour votre long engagement et le travail que vous avez fourni. Vous terminez votre mandat. Je note la liberté de ton dont vous faites preuve en fin de mandat. En début de mandat, à la question de savoir si les moyens mis à disposition pour le fonctionnement de l'institution sont suffisants, la réponse est toujours affirmative. Je note qu'en fin de mandat, l'analyse est différente.

Vous indiquez que le rapport sur les obligations et les recommandations vaccinales repose sur des éléments strictement médicaux et scientifiques. Je l'ai lu. Il porte également des éléments de contexte. Quand, par exemple, vous analysez la disponibilité et les types de vaccins mis sur le marché par l'industrie pharmaceutique, il s'agit d'un élément pragmatique de contexte, et non pas d'un élément scientifique, que vous intégrez dans votre décision. Je ne cite que cet élément. Tout au long de votre exposé oral, vous avez cependant fait référence à de nombreux éléments de contexte. Vous avez notamment établi une comparaison avec la culture britannique. Votre rapport utilise d'ailleurs la mention « sans préjuger de l'avis du CCNE ». Or la HAS, si elle publie un rapport fondé uniquement sur des éléments médicaux et scientifiques, doit écarter les éléments de contexte. Dans le cas contraire, elle doit inclure l'ensemble des éléments de contexte.

Je cite un autre exemple fondamental, la distinction entre obligation et recommandation forte. La recommandation forte de porter le masque, par exemple, n'est respectée que par 10 à 15 % des personnes dans le métro. L'obligation est respectée par plus de 95 % des personnes. Votre prédécesseur à la HAS, dans ses fonctions ministérielles qui ont suivi, l'a d'ailleurs traduit, en 2018, dans une loi d'extension de l'obligation vaccinale à onze vaccins qui faisaient auparavant l'objet d'une recommandation forte. Les résultats sont désormais connus. Ils ont été publiés. Pour le vaccin contre la rougeole, les oreillons et la rubéole (ROR), nous sommes passés d'un taux de vaccination de 85 % qui nous empêchait de viser l'éradication, à un taux de plus de 95 %. Il s'agit d'une réussite.

Nous pouvons regretter que l'éducation à la santé ne soit pas suffisante. Mon constat est cependant pragmatique. L'obligation vaccinale d'extension dans la population générale conduit à l'éradication des maladies. Tout message contraire porté par une institution de santé risque de compromettre la protection vaccinale de notre population contre un certain nombre de maladies.

Je cite un dernier exemple. Vous proposez, dans votre rapport, d'ancrer l'obligation dans la pratique professionnelle. J'ai en mémoire l'avis du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) de 2017 sur la question. J'ai en mémoire les publications de la HAS rappelant cet avis en janvier 2023. Dans la déclinaison pratique, il s'agit cependant d'une « usine à gaz » inapplicable. Les pratiques professionnelles sont en effet variées. Sur un même poste de travail, les actes accomplis peuvent notamment varier avec le temps et entraîner des risques différents. L'obligation professionnelle générale d'un métier, au contraire, est simple d'application. La simplicité, en l'occurrence, est une garantie d'efficacité dans la décision publique.

Après avoir lu votre rapport, je suis conscient évidemment que votre objectif n'est pas de faire reculer la couverture vaccinale dans notre pays. Il est évident également qu'aucun soignant ne transmet le tétanos. Néanmoins, si nous appliquons vos recommandations, dans

20 ans, il existera deux catégories de Français, ceux qui ne sont pas soignants et seront soumis à une obligation générale et les soignants, soumis à une obligation générale en tant que citoyens, mais pas en tant que soignants. En d'autres termes, les soignants subiraient moins d'obligations théoriques que la population générale. Ce constat est incompréhensible. J'appelle par conséquent la HAS à revoir le bien-fondé et l'opportunité de son rapport.

**Mme Émilienne Poumirol.** – En complément, comment les personnes suspendues pendant deux ans et réintégrées dans les services seront-elles acceptées par leurs collègues qui ont suivi les obligations vaccinales ? Comment le message peut-il être clair, face aux pseudo-sachants qui inondent les réseaux sociaux de théories farfelues ? Je pense de surcroît que l'avis de la HAS augmentera les doutes sur l'ensemble des vaccins.

Ma seconde remarque porte sur l'accès précoce. Le délai de 500 jours est fréquemment cité. Il semble qu'il s'agisse d'une réalité. Je souhaite évoquer la maladie de Charcot et l'accès à un produit dont l'efficacité n'est pas aujourd'hui prouvée. Les traitements essuient actuellement des refus d'accès. Dans certains pays, ils ont cependant été acceptés. Certes, il n'existe pas de preuve scientifique de leur efficacité. Face à une pathologie comme la maladie de Charcot et au peu d'espoir qu'ont les malades, les refus sont néanmoins difficilement compréhensibles pour les patients et la famille. Il s'agit d'un cas particulier. Je crois toutefois qu'une large réflexion sur l'accès précoce doit être menée.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Cathy Apourceau-Poly a dû partir. Elle souhaitait savoir si le remboursement du vaccin contre les infections invasives à méningocoque B était intégral.

**Mme Dominique Le Guludec.** – Le remboursement est de 70 % par la Sécurité sociale, avant intervention de la mutuelle.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Très bien. Je vous laisse répondre aux autres questions.

**Mme Dominique Le Guludec.** – La question sur le syndrome du bébé secoué comprend deux versants, un versant médical et un versant juridique. Nous ne sommes pas compétents pour juger de la responsabilité d'une personne. En revanche, nous élaborons des recommandations de bonnes pratiques et des éléments pour savoir si le bébé a été ou non secoué, en particulier des signes radiologiques. La littérature continue à progresser dans le domaine. L'imagerie progresse également. C'est pourquoi nous revoyons régulièrement ces recommandations. Les recommandations de 2011 ont ainsi été actualisées en 2017 et en 2019. Elles sont en cours d'actualisation. Elles ne changent pas fondamentalement, mais sont de plus en plus précises. Dès lors que les données évoluent, nous faisons évoluer nos recommandations. Nous avons en outre récemment adopté un plan d'actualisation des recommandations, car la médecine évolue rapidement. Il s'agit d'un plan de collaboration avec l'ensemble des sociétés savantes, sur la base d'un système d'alerte et de priorisation. Nous ne pouvons pas tout actualiser en permanence. Nous aurions besoin de davantage de personnel. Nous actualisons déjà de nombreux dossiers. Nous pensons en revanche que l'impulsion des professionnels et des associations de patients peut nous alerter. Nous avons donc mis en place un dispositif d'actualisation des recommandations plus structuré.

Le sujet portait plus largement sur des recommandations remises en cause. Comme pour toute construction, la HAS est une fabrique à consensus, selon des méthodes reconnues sur le plan international. Le consensus est difficile à obtenir. Il nécessite une



procédure. Lorsque le sujet est controversé, comme l'autisme, nous avons recours à des processus de recommandations formalisés, avec des groupes de cotation indépendants. Cette formalisation se fonde, au préalable, sur l'existant dans la science, avant d'ouvrir la discussion avec les professionnels et les personnes concernées. Il est important qu'il existe ensuite des relais pour que les acteurs locaux (professionnels, associatifs, étatiques) s'approprient ces processus et ces messages et les transmettent.

Par ailleurs, la HAS assure chaque jour une mission de prévention. Les missions des agences sont claires. Santé publique France s'occupe de prévention en population générale. Nous nous occupons des soins. Les vaccins relèvent par exemple de la prévention. Nous réalisons des plans de dépistage. Nous menons de très nombreux travaux. Nous avons par exemple mené des travaux considérables sur l'activité physique face à toutes les pathologies en prévention primaire et secondaire. Nous donnons des outils pour une prise en considération plus importante par les professionnels de santé, afin qu'ils prescrivent l'activité physique adaptée, qui est autant efficace qu'un médicament face à de nombreuses pathologies. Quant aux maladies émergentes, nous avons apporté une réponse rapide l'année dernière sur Monkeypox. En 15 jours, nous avons émis des recommandations sur le vaccin et la prise en charge. En revanche, nous n'assumons pas de mission de recherche, mais entretenons des relations indispensables avec les chercheurs. Je crois que cette interaction avec la recherche doit être renforcée.

Nous travaillons de plus en plus sur les risques environnementaux. Nous avons une collaboration avec l'ANSES, Santé publique France, le HCSP et le ministère. Nous travaillons par exemple beaucoup sur la prise en charge de la population face à des sols pollués.

Concernant la recherche sur la cinétique vaccinale, j'insiste sur le fait que nous ne menons pas de missions de recherche. Je le déplore. Il pourrait s'agir d'une évolution importante, non pas pour devenir un organisme scientifique, mais pour commanditer ou participer à des recherches, afin de mieux remplir nos missions.

La collaboration avec les médecins du travail est extrêmement importante pour nous. Il existe une obligation d'immunisation pour les professionnels. S'ils ont souffert de l'hépatite, par exemple, ils n'ont plus besoin de se vacciner. Les médecins du travail assument un rôle essentiel. Ils font partie de nos experts et de nos groupes de travail. Nous travaillons également en labellisation avec eux. Sur le plan opérationnel, le nombre insuffisant de médecins du travail est en revanche une autre question, sur laquelle nous ne sommes pas en responsabilité.

Je souhaite revenir sur l'obligation vaccinale. Il convient de distinguer la vaccination en population générale, où les personnes sont égales, et la vaccination obligatoire pour certains citoyens français en fonction du métier qu'ils exercent. Les professionnels sont une catégorie de citoyens auxquels nous imposons une obligation et ôtons une liberté. Ce retrait doit être parfaitement justifié, non pas en fonction d'une stratégie globale de santé publique, mais en fonction d'une maladie particulière. Nous n'obligeons pas les soignants à se vacciner pour un principe. Le CCNE considérera peut-être que, sur un plan strictement éthique, il est nécessaire d'augmenter les obligations vaccinales. Du point de vue médical, l'obligation doit en revanche être justifiée par la maladie, par l'épidémie, par le risque encouru soit par les professionnels, soit par leurs patients. Ces sujets relèvent, en l'occurrence, d'éléments strictement médicaux et scientifiques. Aujourd'hui, nous avons pris notre avis en fonction du niveau épidémique et de la couverture vaccinale.

En tout état de cause, nous ne pouvons pas assimiler les décisions prises en population générale, qui sont totalement justifiées, et les obligations liées à un métier, en-dehors du contexte épidémique.

Il est vrai que des personnes sont réfractaires aux vaccins. Indépendamment du discours de la HAS, nous ne parviendrons malheureusement jamais à les toucher. Nous cherchons à toucher les hésitants. Nous faisons appel à leur intelligence. Je juge préférable, dans ce cas, de garder l'obligation vaccinale quand elle est absolument nécessaire, afin qu'elle ne puisse pas être contestée. Les messages sont d'autant plus acceptés qu'ils sont justifiés.

Pour les accès précoces, je répète qu'à la HAS, le délai est de 110 jours, et non pas de 500 jours. Par rapport aux autres pays européens, il s'agit d'un délai acceptable.

J'ignore si nous avons travaillé sur la maladie de Charcot. Vous me prenez de court. Les thérapies cellulaires face aux maladies dégénératives, quant à elles, en sont au stade de la recherche. Elles ne sont pas au stade de l'évaluation pour la prise en charge.

Je vous remercie de votre écoute. J'ai beaucoup apprécié nos relations. Il est essentiel à présent que ce dialogue perdure.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie.

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

## **Enjeux juridiques nationaux et internationaux du débat sur la fin de vie – Audition**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux de ce jour par une audition commune sur les enjeux juridiques nationaux et internationaux du débat sur la fin de vie.

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

Cette audition s'inscrit dans le cadre des travaux que nous conduisons sur la question de la fin de vie, menés par nos rapporteuses, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier, ou en plénière, comme ce fut le cas la semaine dernière avec une table ronde sur les enjeux philosophiques de ce sujet.

Nous avons le plaisir d'accueillir :

- Mme Bénédicte Boyer-Bévière, maître de conférences en droit privé à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis ;

- Mme Valérie Depadt, maître de conférences en droit privé à l'université Paris 13 – Sorbonne Paris Nord ;

- M. Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'université de Strasbourg.

Mesdames, Monsieur, je vous propose de commencer cette audition commune par un propos liminaire relativement bref, afin de laisser toute leur place aux échanges qui suivront, en premier lieu à partir des questions des commissaires que pourront compléter les rapporteuses si elles le souhaitent.

Madame Boyer-Bévière, vous avez la parole.

**Mme Bénédicte Boyer-Bévière, maître de conférences en droit privé à l'université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis.** – Je vous remercie, Madame la Présidente.

La question est de savoir si, aujourd'hui, la fin de vie est dans une situation satisfaisante, notamment du point de vue législatif. Il me semble essentiel d'indiquer, en préambule, que le traitement de la fin de vie à l'hôpital ou à domicile est insuffisant, au niveau matériel, au niveau humain et du point de vue de l'organisation des hôpitaux. En 2019, par exemple, 26 départements ne disposaient pas d'unité de soins palliatifs ou d'au moins un lit pour 100 000 habitants. Il convient, avant tout, de prendre en considération cette situation. Quelle est l'utilité en effet de lois successives si, dans la pratique, les soins palliatifs ne fonctionnent pas et ne mettent pas en application la loi déjà existante ?

Convient-il de modifier la loi ? Il ne m'appartient pas de répondre à cette question. En revanche, au regard du droit et de l'éthique, la question est fondamentale. L'article L. 1110-5 alinéa 2 du code de la santé publique pose que « toute personne a le droit d'avoir une fin de vie digne et accompagnée du meilleur apaisement possible de la souffrance. » Il n'est donc pas possible de laisser les personnes en fin de vie souffrir dans des conditions abominables.

La décision de légiférer a pour objectif de répondre aux limites de la loi. Actuellement, la sédation profonde et continue est prévue pour les personnes en soins palliatifs et dont la vie est abrégée à court terme. Le législateur a donc choisi le court terme. Or le comité consultatif national d'éthique, dans son avis 139, souligne que des personnes en soins palliatifs peuvent être dans des situations de grande souffrance à moyen ou long terme. Ces personnes ne peuvent pas être laissées dans de telles situations.

La première question fondamentale est la suivante : convient-il d'envisager la sédation profonde ? Il n'en est pas beaucoup question, au contraire de l'euthanasie ou du suicide assisté. Aujourd'hui, la loi prévoit la sédation profonde à court terme. La sédation à moyen terme pourrait cependant représenter une situation intermédiaire. Le problème, dans une telle hypothèse, réside dans l'insuffisance des recherches sur la souffrance ressentie par les personnes lorsqu'elles sont endormies.

Convient-il d'envisager le suicide assisté (aide à mourir par une prescription médicale de produit létal) ou l'euthanasie (le médecin prescrit le produit létal et réalise l'acte) ? La question est complexe. Les parlementaires assument un rôle fondamental pour lire la balance entre éléments positifs et éléments négatifs. À mon sens, le suicide assisté et l'euthanasie doivent être limités, dans la loi, à des cas très exceptionnels, notamment lorsque la loi ne peut pas prendre en considération le moyen ou le long terme dans la souffrance réfractaire.

Une question vient se greffer sur les précédentes autour des risques. Si le suicide assisté ou l'euthanasie sont autorisés, comment évaluer l'autonomie de la volonté ? Il est

d'autant plus important de prendre des mesures dans ce sens que les personnes sont atteintes de grande fragilité.

Il existe également des risques liés à la stigmatisation sociale, à la stigmatisation professionnelle, voire à l'auto-stigmatisation. En fin de vie, une personne pourrait en effet considérer qu'elle est un fardeau pour sa famille. L'hôpital pourrait également considérer que, par manque de lits en soins palliatifs et de places, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il doit s'orienter davantage vers l'euthanasie.

La question qui se pose est celle de la proportionnalité, entre, d'une part, l'apaisement apporté aux personnes et d'autre part, les risques à prendre en compte pour protéger les personnes. Dans tous les cas, la finalité reste la protection des individus dans une très grande vulnérabilité. L'ensemble des grands principes peuvent servir à évaluer cette proportionnalité : dignité, liberté, égalité, solidarité.

Il est important également de réfléchir à la situation des professionnels de santé par rapport au serment d'Hippocrate. Il peut être difficile pour eux de donner la mort puisqu'ils sont habitués à soigner. Je pense que toute législation devra aller dans le sens de la clause de conscience pour leur donner la liberté de choix. En cas de clause de conscience, la personne souffrante serait renvoyée vers un autre professionnel de santé. Il pourrait être envisagé également de créer cinq ou six unités en France destinées à prendre en charge les personnes souhaitant une euthanasie. Il s'agirait de services dédiés, pour décharger les professionnels de santé de ce poids. Il convient, par ailleurs, de prévoir des services spécifiques pour la prise en charge des personnes et des financements dédiés dans les établissements et par rapport à la tarification adaptée concernant les actes.

Pour terminer, j'insiste sur un point dont il n'est absolument pas question dans les débats, l'accessibilité du droit. Aujourd'hui, une partie des dispositions légales sont concentrées dans la partie législative du code de la santé publique. De nombreuses dispositions figurent dans le code de déontologie médicale, qui est un outil pour les médecins. Les individus ne lisent cependant pas nécessairement la partie réglementaire du code de la santé publique... Il me semble important par conséquent de restructurer le droit de la fin de vie et de regrouper certaines dispositions pour les rendre accessibles à tous. Dans le code de déontologie médicale, les médecins continueraient évidemment de prévoir leurs propres dispositions pour prendre en charge la fin de vie.

Je vous remercie.

**Mme Valérie Depadt, maître de conférences en droit privé à l'université Paris 13 – Sorbonne Paris Nord.** – Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, je me permettrai d'évoquer le ressenti des médecins car je travaille de façon étroite avec eux. Je pense qu'un juriste seul, face à ces questions, est impuissant. L'humilité est nécessaire dans le droit face aux professionnels. C'est pourquoi je parlerai de leur ressenti.

Parmi les questions qui se posent, il convient de distinguer la situation de la personne dont le pronostic vital est engagé à court terme et la situation de la personne dont le pronostic vital est engagé par la maladie à plus long terme. Le droit actuel répond aux situations d'extrême fin de vie en autorisant la sédation profonde et continue. Il s'agit d'un des apports majeurs de la loi de 2016.

Dans la loi de 2016, ce type de sédation a été conçu comme une mesure de soulagement et de lutte contre la souffrance. Il ne s'agit pas d'un moyen de mettre fin à la vie. En ce sens, cette sédation ne contrevient pas au serment d'Hippocrate. Pourtant, fréquemment, certains médecins apparaissent réticents face à cette sédation. Ils s'interrogent à plusieurs titres. Que vit et éprouve le patient, même s'il est endormi ? À quel niveau d'inconscience est-il rendu ? Surtout, les médecins se préoccupant d'éthique, quel sens donner à ce temps de sommeil artificiel ? Enfin, une question est également importante. Que vit la famille, qui voit parfois le corps donner des marques de souffrance ?

Lorsque ce type de sédation est appliqué à un patient pour lequel un prélèvement d'organe sur cœur arrêté est envisagé, les médecins arrêtent le respirateur. Le délai entre l'arrêt et le constat de décès par arrêt cardiaque est d'environ 15 minutes. Vincent Lambert est resté sédaté 9 jours avant de mourir. Ces journées ont été extrêmement difficiles à vivre pour les proches.

Nous voyons à quel point le temps de la sédation peut varier. Or la décision de raccourcir le temps de la sédation lorsqu'elle se prolonge implique d'injecter au patient des doses létales. Les médecins savent injecter une dose létale. Il ne s'agit plus cependant d'une sédation, comme elle est entendue par la loi, puisque le dosage aura pour objectif d'abrèger la vie. Je suis consciente cependant de poser le problème sans y apporter de solution.

Au-delà de ces questions, la sédation profonde et continue ne peut pas répondre aux situations dans lesquelles le pronostic vital n'est pas engagé à court terme. Dans le cas contraire, le délai serait long. Les signes de souffrance seraient apparents. La personne ne décéderait pas des causes de sa maladie, mais d'infections multiples.

Aussi vous faut-il aborder la question d'une assistance au suicide, voire d'une euthanasie.

Le Président de la République a récemment souhaité l'élaboration d'un modèle français de fin de vie. Il me semble que cette expression souligne toute la difficulté de la transcription juridique d'un droit à l'aide active à mourir. À mon sens, cette expression signifie que la loi ne peut simplement acter la volonté des Français quant à l'ouverture d'un droit à une aide active à mourir. Elle doit l'acter dans le respect des valeurs essentielles d'humanité, de solidarité et d'accompagnement des plus vulnérables. Dans ce sens, la loi sur la fin de vie doit d'abord apporter des propositions de vie en réponse aux craintes que les Français expriment d'être abandonnés en situation de souffrance.

De ce point de vue, les deux questions de l'offre de soins palliatifs et d'un droit à choisir le moment de son décès sont liées. Elles sont différentes, mais liées dans le temps. L'insuffisance des soins palliatifs fausse le débat, parce que, dans le paysage désolé et désolant des soins de fin de vie, l'aide à mourir ne devra jamais devenir un moyen d'éviter l'agonie. Si une procédure d'assistance à une mort anticipée devait être légalement instituée, elle ne devrait pas pouvoir être mise en application sans que l'ensemble des soins médicaux techniquement possibles, envisageables en l'état des possibilités scientifiques, n'aient été préalablement proposés au patient. Il doit s'agir de soins de qualité, pouvant être dispensés le temps nécessaire. S'il en est autrement, l'aide active à mourir représentera une alternative par défaut à des soins de fin de vie de qualité.

La question de l'aide active ne peut se poser qu'en cas d'impuissance de la médecine à calmer la souffrance. Les médecins expliquent que lorsque la douleur, y compris

psychique, est apaisée, la demande de mort devient exceptionnelle. Dès lors que le maintien de cette demande apparaît, en pratique, exceptionnelle, et que des soins palliatifs sont dispensés, ne sont-ce pas que ces cas exceptionnels que doit relayer la loi en permettant l'aide au suicide, non pas comme un droit universel cette expression - qui figure dans le rapport de la convention citoyenne, m'a marquée- mais comme un ultime recours.

La décision relèvera du Parlement, garant de la souveraineté nationale et du fait majoritaire, car la question est sociétale. Néanmoins, la question se distingue, car elle implique le médecin de façon majeure. C'est pourquoi un consensus doit être trouvé avec le corps médical.

La clause de conscience permet au médecin de ne pas pratiquer tel ou tel acte, en l'espèce l'acte létal. Le médecin est en revanche tenu de contacter un médecin qui accepterait. De tout temps, des médecins ont aidé des malades à mourir dans le cadre d'un colloque singulier. Aussi les médecins accepteront-ils probablement de pratiquer l'acte létal pour leurs patients. Il est en revanche peu probable qu'ils acceptent de prendre en charge un autre patient. Une des difficultés principales de légiférer est que la loi devra se frayer un chemin vers la volonté du patient, sans entraver le colloque singulier entre le patient et son médecin. Ce colloque doit être maintenu. Il ne peut être empêché par un droit créance à exiger l'euthanasie ou le suicide assisté. Un droit trop affirmé mettrait à mal ce colloque singulier tellement nécessaire au patient.

C'est pourquoi, plutôt que de parler des critères de minutie comme beaucoup de nos pays voisins, nous devons peut-être nous concentrer sur le moyen d'assurer au patient qu'il sera entendu, tout en protégeant un espace d'autonomie professionnelle qui permettra de respecter la singularité inhérente à chaque situation. Une loi ne répondra jamais à toutes les situations. Une telle démarche n'empêche pas, en outre, une intervention collégiale, afin que le médecin ne porte pas seul la décision.

Quoi qu'il en soit, le droit et ses limites devront être suffisamment solides pour résister à leur dépassement, tout en permettant un espace d'autonomie professionnelle qui respecte la singularité inhérente à chaque situation.

Dans le paysage actuel de la santé publique, les usagers du système de santé ont peur. Ils ont besoin d'être rassurés. Ils doivent savoir qu'ils seront pris en charge de la meilleure façon. Si cette prise en charge ne peut pas calmer leurs souffrances, ils doivent être certains qu'une ultime solution leur sera apportée.

Les usagers restent cependant des citoyens auxquels les pouvoirs publics doivent offrir une société qui privilégie la vie, en apportant aide et attention aux plus vulnérables, en prodiguant les soins le plus longtemps et le plus raisonnablement possible, et en accompagnant ensuite dignement le décès en dernier recours. Je crois pouvoir dire qu'un usager souhaitera être entendu le jour où il décidera de mettre fin aux traitements, sans pour autant, en tant que citoyen, souhaiter vivre dans une société qui ouvrirait trop largement la possibilité d'une fin de vie.

Comme il m'a été demandé de résumer quelques arrêts, je vous résume les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour s'est en effet prononcée à plusieurs reprises sur la question de l'aide active à mourir.

Dans l'arrêt *Pretty contre Royaume-Uni* de 2002, la Cour a consacré le droit au refus de soins, tout en refusant d'interpréter l'article 2 relatif au droit à la vie, comme conférant un droit diamétralement opposé au droit à la vie, à savoir le droit de mourir, ou un droit à l'autodétermination, en ce sens qu'il donnerait à tout individu le droit de choisir la mort.

Dans l'affaire *Haas contre Suisse* de 2011, un patient suisse atteint de troubles psychiques demandait que lui soit délivré du pentobarbital, afin de pouvoir « se suicider de manière digne ». La Cour a estimé que le droit positif helvète, en ce qu'il liait la délivrance de la substance à une prescription médicale, ne contrevenait pas aux dispositions de l'article 8 de la Convention, relatif au droit à la vie privée. Ainsi, la Cour a vu, dans le droit pour un individu de décider de sa fin de vie, un aspect du droit au respect de la vie privée. En revanche, elle s'est retranchée derrière l'absence de consensus des États pour ne pas leur imposer d'obligation positive en ce domaine.

En 2012, dans l'arrêt *Koch contre Allemagne*, le mari requérant avait fait valoir que le refus des juridictions nationales d'examiner au fond son grief relatif au refus de l'institut fédéral d'accorder à son épouse l'autorisation d'obtenir la dose nécessaire de pentobarbital qui lui aurait permis de se suicider dans l'intimité de son foyer avait entraîné une violation du droit (article 8, droit au respect de la vie privée et familiale). La Cour franchit une étape en condamnant l'interdiction du principe du suicide assisté en vigueur en Allemagne. Elle estime en effet qu'une juridiction doit pouvoir juger, au cas par cas, du bien-fondé des demandes individuelles de suicide. Elle en conclut que les États parties à la convention étaient loin d'avoir atteint un consensus sur le sujet. Elle en conclut par conséquent qu'il y avait lieu de reconnaître une marge d'appréciation considérable.

En 2013, dans le cadre de l'affaire *Gross contre Suisse*, les médecins consultés par la requérante ont refusé de lui délivrer l'ordonnance qu'elle demandait, au motif que celle-ci ne souffrait d'aucune pathologie clinique. La Cour européenne a condamné la Suisse pour violation de l'article 8 eu égard à sa législation qui, permettant d'obtenir une dose mortelle de médicament, ne fournit pas de directive suffisamment claire pour définir l'ampleur de ce droit. Cette question se pose à vous. La Cour a jugé que l'incertitude quant à l'issue de sa demande a causé une angoisse considérable à Mme Gross, qui ne serait pas survenue en présence de directives claires et approuvées par l'État.

Vient enfin l'arrêt *Mortier contre Belgique* en date du 4 octobre 2022. La Cour a été saisie par un requérant qui invoquait une violation de l'article 2 de la Convention européenne à la suite de l'euthanasie de sa mère, qui souffrait de dépression chronique depuis une quarantaine d'années. Le requérant prétend que l'État a manqué à ses obligations positives de protection de la vie, puisque la procédure prévue par la loi sur l'euthanasie n'aurait pas été respectée, rendant ainsi illusoire les garanties qu'elle prévoit. Dans son arrêt, la Cour rappelle qu'il n'est pas possible de déduire de l'article 2 de la convention un droit un mourir, tout en retenant que le droit à la vie consacré par l'article 2 n'interdisait pas, en soi, une dépénalisation conditionnelle par la loi belge de l'euthanasie. Pour la première fois, la Cour énonce qu'en ce sens, la mise en place de garanties adéquates et suffisantes est nécessaire. Elle observe trois éléments : l'existence d'un cadre législatif concernant les actes préalables ; le respect de ce cadre ; l'existence d'un contrôle *a posteriori* présentant des garanties suffisantes. S'agissant du contrôle *a posteriori*, en l'occurrence, la Cour a jugé les garanties insuffisantes. Le plus intéressant est néanmoins la portée plus générale dans l'observance par la Cour de ces trois éléments.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'université de Strasbourg.** – Mesdames et Messieurs les sénateurs, c'est toujours un plaisir pour un universitaire de venir vous présenter le fruit de ses recherches dans l'espoir de pouvoir contribuer à éclairer la représentation nationale. Vous m'avez demandé de vous éclairer sur le cadre juridique de la fin de vie dans différents pays. Professeur de droit constitutionnel, je m'intéresserai surtout à des principes constitutionnels, à des décisions rendues par des juridictions constitutionnelles, et au contexte dans lequel certaines lois ont été élaborées dans d'autres pays, conduisant à dépenaliser, à autoriser ou à organiser une aide active à mourir sous certaines conditions.

Je partirai, à cet égard, d'une tension qui traverse de nombreuses démocraties contemporaines. D'un côté, la provocation de sa propre mort est un acte d'autodétermination personnelle, qui prend la forme, classique dans sa brutalité même, du suicide. D'un autre côté, c'est un acte qui intéresse la société entière, en tant qu'il contrecarre le cours normal des choses. À la rencontre de ces deux tendances, différents parlements et juges constitutionnels ont choisi de faire évoluer leur droit dans le sens d'un plus grand accompagnement des candidats au trépas.

Encore faut-il préciser ce dont il est question. L'aide à mourir peut renvoyer à quatre actions distinctes qui soulèvent des questions différentes du point de vue du droit. Dans l'ordre de la préparation de la mort, nous pouvons distinguer l'interruption des traitements (les médecins se contentent de laisser la mort survenir en son temps en arrêtant de soigner) et les soins palliatifs (qui conduisent les médecins à prodiguer des soins destinés à soulager la souffrance du patient, notamment dans le cadre d'une sédation profonde et continue jusqu'au décès). À l'inverse, dans l'ordre du déclenchement de la mort, forme plus active d'aide à mourir qui soulève des questions juridiques distinctes, nous distinguons habituellement l'assistance au suicide (le patient est accompagné pour commettre, *in fine*, l'acte mortifère) et l'euthanasie *stricto sensu* (l'acte mortifère délibéré est commis par un auxiliaire, situation parfois nécessaire pour les plus malades qui ne pourraient pas se suicider eux-mêmes). Cette distinction est décisive en droit. En pratique, elle est extrêmement fine, soulevant des questions.

En la matière, il est relativement courant d'évoquer la situation de certains de nos pays voisins, pour différentes raisons. En premier lieu, certains d'entre eux ont privilégié des législations particulièrement libérales. En outre, des Français, anonymes ou célèbres, ont décidé de finir leurs jours dans ces pays. Enfin, ces pays sont parfois invoqués comme une forme d'épouvantail argumentatif, en les présentant, non sans caricature, comme des lieux où il serait possible d'orchestrer sa mort en cas de simple spleen passager et d'accéder ainsi facilement à des produits létaux.

Ainsi, la Suisse, dès 1941, prévoit que l'assistance au suicide dont le mobile est altruiste n'est plus réprimée. Les Pays-Bas ont dépenalisé l'assistance au suicide et l'euthanasie en 2001, sous certaines conditions : la demande répétée du malade, lorsqu'il peut s'exprimer ; le caractère incurable de sa maladie ; l'avis pris auprès d'autres médecins ; le signalement de la mort aux autorités. Quant à la Belgique, elle a dépenalisé l'euthanasie active en 2002, sous certaines conditions : le patient est majeur, capable et conscient (le texte a été étendu en 2014 aux mineurs dans des circonstances qui soulèvent des questions) ; le patient formule une demande « volontaire, réfléchie et répétée » ; sa situation médicale est « sans issue » ; le patient fait « état d'une souffrance physique ou psychique constante. »



Parmi les autres exemples de dépénalisation de l'assistance au suicide et/ou de l'euthanasie, figure le Luxembourg (en 2009 pour l'assistance au suicide et l'euthanasie), l'Espagne (en 1995 pour l'assistance au suicide et en 2021 pour l'euthanasie). Plus loin de l'Europe, la situation de la Nouvelle-Zélande est intéressante. Le choix s'est en effet porté sur un référendum pour légaliser l'euthanasie en 2020.

Quel est le rôle assumé plus particulièrement par les juges constitutionnels dans l'évolution des législations sur la fin de vie ? La question m'a été posée.

Ma première remarque porte sur le fait que les juges, de manière générale, s'attachent à se montrer en retrait. Ils laissent les parlements être les forums pertinents pour trancher ces questions épineuses. Il arrive néanmoins que les juges soient plus actifs. Ils peuvent conduire à provoquer des législations dans des conditions qui soulèvent un certain nombre de questions. Par ailleurs, les juges sont souvent sollicités, les juges constitutionnels en particulier. En effet, dans certains pays, il est parfois plus facile pour les personnes qui défendent la mise en place d'une aide active à mourir d'accéder au prétoire du juge constitutionnel que d'inciter les parlementaires à se saisir de la question. Ainsi s'explique le nombre élevé de décisions rendues à ce sujet par différentes juridictions constitutionnelles, mais également par des organes supranationaux de protection des droits de l'Homme, à l'instar de la CEDH. La décision *Mortier contre Belgique*, notamment, est particulièrement importante dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'Homme a affirmé qu'une loi autorisant l'euthanasie ne méconnaissait pas, de ce simple fait, le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention, tout en refusant l'existence d'un droit à mourir et en laissant une large marge d'appréciation aux États.

Dans le détail, les relations entre les juges constitutionnels et les parlements sont diverses. Il est possible de les rapporter à quatre grandes configurations.

Dans la première configuration, une réforme parlementaire est consolidée par une juridiction constitutionnelle. Le cas d'école est le cas belge. En 2002, le Parlement a autorisé l'euthanasie. Il l'a ouvert aux mineurs en 2014. Le 29 octobre 2015, la Cour constitutionnelle a inféré du droit au respect de la vie privée le droit de décider de mettre fin à sa vie pour éviter une fin de vie indigne et pénible.

Dans le deuxième cas de figure, une réforme parlementaire est neutralisée par une juridiction constitutionnelle. Au Portugal, en 2021, le Parlement a dépénalisé à la fois l'assistance au suicide et l'euthanasie sous conditions dans un cadre médical. Le Président de la République conservateur, opposé à la réforme, s'y est opposé en saisissant le tribunal constitutionnel, qui a déclaré la loi inconstitutionnelle au motif qu'elle comportait des catégories juridiques trop vagues, notamment concernant la question des souffrances. Le Parlement a adopté une nouvelle loi qui a subi un veto présidentiel en novembre 2021. Une nouvelle loi est actuellement en discussion.

La troisième configuration comporte une incitation juridictionnelle qui conduit à une réforme parlementaire. Trois situations méritent d'être distinguées.

La première d'entre elles, la « manière forte », nous est montrée par le tribunal constitutionnel fédéral allemand. Le 26 février 2020, tandis qu'il n'existait pas de loi autorisant l'aide active à mourir, il a censuré une loi qui prohibait l'assistance au suicide dans un cadre professionnel, en tirant du principe de dignité de la personne humaine inscrit dans la constitution, dont il avait déjà inféré un droit au libre épanouissement de sa personnalité, un

droit de choisir sa mort qui n'est pas limité aux maladies graves ou incurables. Le tribunal constitutionnel consacre un principe constitutionnel de droit de choisir sa mort, conduisant le législateur à essayer de suivre ce principe. Un travail est ainsi en cours sur une loi en la matière.

De manière plus détournée, il arrive que des juges constitutionnels se fondent sur des réserves d'interprétation pour inciter le Parlement à légiférer. La réserve d'interprétation est le cas dans lequel une juridiction constitutionnelle déclare une loi conforme à la constitution en précisant que cette déclaration de constitutionnalité s'opère sous réserve du fait que tel ou tel article est interprété de telle ou telle manière. Dans ce cas, le juge constitutionnel affirme que la loi doit être légèrement réécrite dans une direction précise. En l'occurrence, en Colombie, en 1997, la Cour constitutionnelle a créé une cause d'irresponsabilité pénale en matière d'euthanasie, tout en invitant le Parlement à légiférer sur la question. En 2000, le Parlement a réagi, à l'inverse, en prohibant, de façon générale, l'euthanasie. En 2015, le ministre de la Santé a adopté un acte qui légalisait, en pratique, l'euthanasie, contre la loi. En 2021, la Cour a déclaré que la loi pénale prohibant l'euthanasie était conforme à la Constitution, sous réserve qu'en soit exclu l'acte réalisé avec le consentement du malade quel que soit l'avancement de la maladie, tout en invitant de nouveau le Parlement à légiférer pour mieux protéger le droit de mourir dans la dignité.

Enfin, la manière encore plus douce d'agir consiste à moduler dans le temps les effets d'une décision. Des juridictions constitutionnelles ont la possibilité de déclarer une loi contraire à la constitution, tout en repoussant dans le temps les effets de la décision, en particulier pour laisser au Parlement le soin de légiférer dans l'intervalle. Ce choix a été privilégié au Canada. En 2015, la Cour suprême a jugé que la prohibition pénale de l'aide à mourir méconnaissait le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes, tel qu'il est garanti par l'article de la Charte canadienne des droits et libertés, en tant qu'elle privait de cette aide certaines catégories de maladies. La Cour a repoussé d'un an puis de quatre mois les effets de sa décision ; dans l'intervalle, le Parlement a adopté une loi se conformant à la décision de la Cour.

Enfin, la quatrième configuration est celle dans laquelle la réforme procède de la juridiction elle-même en raison de l'inertie prolongée du Parlement, alors même que du temps lui avait été laissé pour aller dans cette direction. L'exemple nous est donné par la Cour constitutionnelle italienne dans l'affaire Marco Cappato. Marco Cappato était un ancien parlementaire européen activiste qui a volontairement accompagné en Suisse un célèbre *disc-jockey* victime d'un grave accident de voiture pour qu'il y bénéficie d'une assistance au suicide. De retour en Italie, il s'est rendu aux *carabinieri* au motif qu'il avait commis une infraction au regard du code pénal italien. Il souhaitait provoquer un grand débat sur l'aide à mourir. À l'occasion de son procès pénal, la question de la constitutionnalité de la loi pénale, qui fondait les poursuites à son encontre, a été soulevée. Dans ce cadre, la Cour constitutionnelle a rendu, en 2018, une première ordonnance, en principe provisoire, mais qui fixait déjà un certain nombre d'éléments. Dans le débat entre liberté de s'auto-déterminer et protection de la vie humaine, cette ordonnance invitait à reconnaître des causes d'irresponsabilité pénale lorsque la pathologie était incurable et les souffrances intolérables, quand le maintien en vie était artificiel et la capacité de prendre des décisions libres et conscientes néanmoins maintenue. La Cour constitutionnelle indiquait que, dans ce cas de figure, il convenait de créer une cause d'irresponsabilité pénale, sans elle-même trancher la question, mais en repoussant d'un an la décision. La Cour affirmait que sa décision n'était que provisoire, laissant un an au Parlement pour légiférer. Après un an, le Parlement n'avait cependant pas légiféré. En 2019, la Cour a donc rendu une décision définitive, constatant

l'inertie prolongée du législateur et notant que la loi pénale était inconstitutionnelle en tant qu'elle ne prévoyait pas une exception dans le cas de figure identifié un an plus tôt.

Je passe rapidement sur le fait qu'en 2022, le même Mario Cappato a sollicité un référendum abrogatif d'initiative populaire. Cette procédure permet de demander l'abrogation d'une disposition législative par référendum. La Cour a bloqué le référendum, qui portait non plus sur l'assistance au suicide, mais sur l'euthanasie.

La Cour italienne, dans ce cas précis, a écrit la loi sur l'assistance au suicide du fait de l'inertie du Parlement. Elle a évité que la loi n'évolue en matière d'euthanasie. Il s'agit d'un cas extrêmement intéressant où la Cour constitutionnelle, en l'occurrence, a fait « cavalier seul ».

**Mme Émilienne Poumirol.** – Je m'interroge sur la place de cette audition aujourd'hui en commission. Un travail est en effet en cours dans le cadre de la mission sur les soins palliatifs. Je ne reviens donc pas sur le fond de la question, qui apparaît extrêmement complexe. J'espère que nous pourrons bientôt discuter d'un texte législatif en la matière.

En revanche, une phrase de Mme Bénédicte Boyer-Bévière m'a fait sursauter. Je la juge extrêmement choquante. Vous affirmez que, par manque de places à l'hôpital, il existe un risque que les soignants décident de tuer des patients pour libérer des places. Ce discours est intolérable. J'y vois une insulte à la profession médicale et aux professions de santé.

**Mme Bénédicte Boyer-Bévière.** – Je n'ai pas tenu ces propos. Simplement, lorsque le nombre de lits en soins palliatifs est limité, il y a à répondre de la situation. L'hôpital fonctionne à sa manière. De nouveaux patients sont attendus. Que faire ? Pendant la crise épidémique de covid-19, des situations intolérables ont par exemple eu lieu. Même si ces situations sont insupportables, elles existent. Je juge indispensable de les prendre en considération pour que le législateur et l'État interviennent, afin de mettre à disposition l'ensemble des moyens nécessaires à la fin de vie.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Nous sommes tous conscients de l'absence d'un nombre suffisant de places en soins palliatifs. Vous ne pouvez pas pour autant affirmer qu'un médecin, en conscience, triera les patients.

**Mme Bénédicte Boyer-Bévière.** – Tels ne sont pas mes propos. Simplement, un service doit être géré.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Concernant la première remarque d'Emilienne Poumirol, je rappelle que la mission confiée à Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier est la suite de la mission qu'elles avaient menée sur les soins palliatifs, intitulée désormais « mission sur la fin de vie ». Un texte sera proposé le Président de la République l'a en tout cas affirmé.

La loi à venir est fréquemment présentée comme la suite de la loi Léonetti-Claeys. Selon moi, elles sont totalement différentes. La loi Léonetti-Claeys porte sur la sédation profonde et continue jusqu'au décès en cas de mort imminente à court terme, pour soulager les souffrances. Beaucoup de personnes et leurs familles souhaitent en effet éviter l'acharnement thérapeutique et bénéficier d'une mort apaisée. Je n'apprécie pas, par conséquent, que le texte à venir soit considéré comme la suite de la loi Léonetti-Claeys et je

pense que Jean Léonetti ne l'apprécie guère davantage. Il s'agit d'un texte différent, qui consiste à répondre à une mort choisie par nos concitoyens.

**Mme Michelle Meunier.** – Je suis une des corapporteuses de cette mission d'information. L'audition de ce matin complète, voire complexifie, les auditions précédentes. La semaine dernière, un philosophe a indiqué que la loi ne pourrait pas être consensuelle. Nous en sommes conscients. Il appartiendra aux politiques de prendre leurs responsabilités.

Je souhaite questionner Julien Jeanneney. Les Belges n'ont pas légalisé, mais dépénalisé, l'euthanasie. Quelle est la différence ?

**Mme Corinne Imbert.** – J'ai quelques questions courtes à vous poser. De votre point de vue de juristes, l'acte d'euthanasie est-il un soin ? Quelle est votre définition d'une mort naturelle ? Quelles conséquences juridiques la liberté de demander sa mort au nom de la dignité est-elle susceptible d'engendrer ? Quels sont les risques de « pente glissante » ?

**Mme Valérie Depadt.** – L'euthanasie est un acte qui consiste à injecter un produit létal afin que la personne décède. Il ne s'agit évidemment pas d'un soin, dans le sens où il ne s'agit pas d'une mesure de confort. Il s'agit d'une façon de mettre fin à des souffrances auxquelles il est impossible de mettre fin par ailleurs lorsqu'une personne est condamnée.

Dans le contexte dans lequel nous nous inscrivons, une mort naturelle est une mort qui s'oppose à une mort provoquée par une substance injectée.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – En Belgique, la personne est considérée comme décédée de mort naturelle.

**Mme Valérie Depadt.** – Selon moi, il ne s'agit pas d'une mort naturelle. Dans une mort naturelle, l'organisme cesse seul de fonctionner. Lorsqu'un produit est injecté pour faire cesser le fonctionnement de l'organisme, il ne s'agit pas d'une mort naturelle.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je pense que l'objectif, en Belgique, est d'éviter des poursuites.

**Mme Valérie Depadt.** – Par ailleurs, la dignité peut être définie comme notre égale appartenance à l'humanité. Parmi les arguments recensés, néanmoins, le respect de la dignité selon que l'acte létal est ou non autorisé reste totalement subjectif.

Enfin, concernant le risque de « pente glissante », il est certain que la loi ne répondra pas à l'ensemble des situations. Certaines personnes se verront refuser l'éventuel droit tel qu'il sera défini. Elles pourront défendre leurs positions notamment vis-à-vis des juridictions, en invoquant une stigmatisation ou une inégalité des droits. Selon une logique juridique, il existe un risque d'extension des décisions du législateur, certaines personnes non concernées par le dispositif pouvant faire valoir une inégalité de traitement.

**M. Julien Jeanneney, professeur de droit public à l'université de Strasbourg.** – La dépénalisation fait en sorte qu'un comportement incriminable devient libre, au sens du principe général de liberté en droit pénal qui rend possible de punir qu'à raison de ce qui a été explicitement interdit. Si, par une loi, vous décidez que le code pénal ne punit plus un comportement, ce comportement rentre dans le champ général des très nombreux comportements relevant du principe général de liberté. De son côté, la légalisation peut

croiser partiellement la dépénalisation. Elle conduit à ce qu'une loi autorise explicitement les individus à agir d'une certaine manière, avec tout ce que permet une loi ; il ne s'agit pas uniquement de prévoir l'autorisation, mais également les conditions de l'autorisation. La dépénalisation fait basculer la pratique vers le champ général d'un principe de liberté ; la légalisation permet de fixer critères, conditions et procédures.

Nous pouvons considérer, par ailleurs, que la liberté serait accrue par la possibilité donnée aux individus d'accéder aux fins de vie dont il est question. En revanche, les contours juridiques de la dignité sont extrêmement vagues. La charge politique et morale y est extrêmement importante. Le fait d'invoquer la dignité ne me semble pas, par conséquent, aboutir à une solution toute prête qu'il serait facile de déduire de ce principe de dignité. En effet, il est tout à fait possible d'invoquer la dignité au soutien de l'idée selon laquelle il convient de permettre aux individus de choisir les conditions dans lesquelles ils souhaitent mourir, en particulier pour ceux qui, dans le cas contraire, subiront des souffrances atroces. À l'inverse, des personnes considéreront qu'il est indigne de rendre possible l'autorisation par l'État d'un acte positif conduisant à la mort des individus. À cet égard, je ne suis pas certain que le principe de dignité, même incontournable, vous soit d'une grande aide.

Enfin, le risque de « pente glissante » est un argument plus politique que juridique. Ma réponse de juriste consiste à vous rappeler que vous êtes les législateurs. Si vous prenez une décision, vous pourrez ensuite faire évoluer le droit ponctuellement sur des points précis, en y réfléchissant au préalable. L'idée selon laquelle le blocage d'une évolution permettrait de se prémunir contre le risque d'une évolution néfaste ultérieure me semble faible, dans la mesure où le législateur, dans quelques années, pourra, dans tous les cas, avancer beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui s'il le souhaite.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Proposition de nomination de M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du collège de la Haute Autorité de santé – Désignation d'un rapporteur**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous allons procéder dans quelques instants à l'audition de M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du collège de la Haute Autorité de santé (HAS), en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

L'article 19 *bis* du Règlement du Sénat invite la commission concernée à désigner un rapporteur chargé de préparer cette audition.

Si vous n’y voyez pas d’inconvénient, je souhaiterais exercer ce rôle.

*La commission désigne Mme Catherine Deroche rapporteure sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Lionel Collet aux fonctions de président du collège de la Haute Autorité de santé, en application de l’article 13 de la Constitution.*

### **Audition de M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du collège de la Haute Autorité de santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure.** – Mes chers collègues, nous entendons ce matin, en application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République à la présidence du collège de la Haute Autorité de santé (HAS).

Cette nomination ne peut intervenir qu’après audition devant les commissions compétentes de l’Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique et ouverte à la presse. Elle sera suivie d’un vote sur cette candidature, qui se déroulera à bulletin secret et pour lequel, vous le savez, aucune délégation ne sera admise. Je rappelle que le dépouillement devra être effectué simultanément à l’Assemblée nationale.

En vertu du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourra procéder à cette nomination si l’addition des votes négatifs exprimés dans les deux commissions représentée, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Je 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, conformément au principe de publicité prévu par la loi du 23 juillet 2010.

La HAS est une autorité publique indépendante à caractère scientifique. Elle intervient dans trois grands domaines : l’évaluation, d’un point de vue médical et économique, des produits, des actes, des prestations et des technologies de santé, ainsi que des actions et des programmes de santé publique ; l’élaboration de bonnes pratiques dans divers domaines ; l’évaluation de la qualité des soins et des prestations et de la sécurité des patients dans les établissements de santé, en médecine de ville, ainsi que dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Cette audition s’inscrit en quelque sorte dans la continuité de nos travaux les plus récents, puisque nous avons accueilli la semaine dernière Mme Dominique Le Guludec, présidente sortante de la Haute Autorité, afin qu’elle nous présente le rapport d’analyse prospective annuel de la HAS ainsi que ses travaux sur la question de l’obligation vaccinale.

Monsieur Collet, je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire dans lequel vous nous exposerez votre parcours professionnel ainsi que l’action que vous comptez mener à la tête de la HAS, si vous deviez effectivement en prendre la présidence.

Je vous poserai ensuite quelques questions en qualité de rapporteure.

Les membres de la commission pourront ensuite vous interroger.

Monsieur Collet, vous avez la parole.

**M. Lionel Collet, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du collège de la HAS.** – Je commencerai par vous présenter rapidement mon parcours.

Je suis conseiller d'État depuis dix ans ; auparavant, j'étais médecin hospitalo-universitaire à Lyon : j'ai été pendant vingt et un ans professeur des universités et praticien hospitalier (PU-PH). Sur le plan hospitalier, j'étais chef du service d'audiologie des Hospices civils de Lyon ; sur le plan universitaire, j'ai créé un laboratoire de recherche de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), que j'ai dirigé pendant quinze ans, dans le domaine de l'audition humaine. Mon champ de recherche se situait à l'interface entre les sciences de la vie et les sciences humaines et sociales : étude de la physiologie de l'appareil auditif, mais aussi de la perception auditive. Et je suis très sensible à l'intégration des sciences humaines et sociales dans la recherche et l'expertise.

Par ailleurs, j'ai créé et dirigé un groupement de recherche du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) sur les prothèses auditives, ce qui m'a conduit à fréquenter le domaine des dispositifs médicaux.

Sur les près de quarante ans qu'a duré ma carrière professionnelle, j'ai pendant deux ans été membre de cabinets ministériels : un peu plus d'une année comme directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche Geneviève Fioraso et un peu moins d'un an comme conseiller spécial de la ministre des solidarités et de la santé Agnès Buzyn.

Permettez-moi de rendre hommage à la présidente Le Guludec, qui a su remarquablement présider la HAS pendant cette période exceptionnelle qu'a été celle de la pandémie. Mon hommage va évidemment aussi à l'ensemble des personnels de la HAS.

Mon propos sera structuré en trois points : d'abord, ma vision de la HAS en tant qu'institution ; ensuite, la manière dont j'imagine l'avenir de la HAS à dix ou quinze ans, bien au-delà du mandat de six ans ; enfin, ma conception de la fonction de président de la Haute Autorité de santé.

D'un point de vue institutionnel, la HAS a plusieurs singularités.

Elle a en premier lieu une singularité de mission : son rôle est d'expertiser la qualité du système de santé – elle a été créée en vue de la régulation du système de santé par la qualité et par l'efficience.

Autre singularité : c'est le seul organisme public d'expertise en santé qui a le statut d'autorité publique indépendante. L'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante ; Santé publique France est un établissement public ; l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) sont des établissements publics industriels et commerciaux (Épic) ; l'Institut national du cancer (INCa) est un groupement d'intérêt public (GIP). De surcroît, parmi les autorités publiques indépendantes, la HAS est la seule à ne pas avoir de pouvoir de police, donc de pouvoir de sanction.

Troisième singularité : le législateur a décidé que les dispositions relatives à la Haute Autorité de santé devaient être codifiées dans le code de la sécurité sociale et non dans le code de la santé publique, alors que la HAS intervient dans le champ de l'assurance maladie, mais aussi dans le champ de la santé publique. Cette caractéristique est liée à son histoire : elle a été créée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie pour évaluer l'utilité médicale des actes, des produits de santé, des prestations pris en charge par l'assurance maladie, mais aussi pour promouvoir les bonnes pratiques dans le système de soins.

Nous aurons l'occasion l'an prochain de célébrer les vingt ans de la HAS. Or nous en sommes, en vingt ans, à la trentième version de l'article fondamental du code de la sécurité sociale qui énumère les missions de la HAS ! Cet article n'a pas été réécrit : le législateur y a procédé à des ajouts successifs de missions. En 2004, les missions étaient numérotées de 1 à 5 ; dans la version qui sera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier prochain, elles seront numérotées de 1 à 22 ! Et je ne parle pas du 1 *bis* et des missions non numérotées... Cela traduit l'attente des pouvoirs publics : la HAS doit être le garant de la qualité dans notre système de soins et dans notre système de santé en général. Cela signifie aussi que la HAS a le devoir de promouvoir un niveau de qualité que je qualifierais d'exceptionnel.

De surcroît, ces nouvelles missions sont tout sauf secondaires. Ainsi le législateur a-t-il ajouté le renforcement des évaluations médico-sociales : dès lors que la stratégie de prise en charge représente des enjeux importants, notamment sur le plan financier, une évaluation médico-économique sera requise. Il a aussi intégré dans la HAS la commission technique des vaccinations, qui relevait auparavant, sous la forme d'un comité, du Haut Conseil de la santé publique. Autre modification fondamentale, la HAS a absorbé l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm), mesure contenue dans la LFSS pour 2018 : dès lors, la HAS s'est investie dans le développement de la qualité non seulement dans le champ sanitaire, mais aussi dans les champs social et médico-social. Dans « Haute autorité de santé », il faut donc entendre la notion de « santé » telle qu'elle est définie par l'Organisation mondiale de la santé : « La santé est un état de bien-être complet, mental, physique et social ».

Il existe près de 40 000 établissements sociaux et médico-sociaux ; or il est demandé à la HAS de procéder à leur évaluation. Celle-ci se fait par l'intermédiaire d'organismes accrédités, mais vous mesurez l'ampleur de la tâche, sachant que le spectre s'étend des centres d'action médico-sociale précoce jusqu'aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) en passant par les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Je cite une autre modification importante : la prise en compte de la e-santé, ou santé numérique. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, la HAS – c'est la dernière en date des nouvelles missions que lui confie le législateur – élaborera les référentiels relatifs à la qualité et à l'accessibilité de la téléconsultation et proposera une évaluation des sociétés de téléconsultation.

Le champ d'action de la HAS est donc colossal. Voyez son rapport d'activité : près de 600 produits de santé évalués l'année dernière, 30 indicateurs de qualité, certification des établissements de santé, mise en place de la procédure d'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux – il y a de quoi être impressionné.



Où pourrait en être la HAS d'ici dix à quinze ans, bien au-delà du mandat d'un président ou d'un collègue ? Il est évident qu'elle remplira les missions que vous lui aurez assignées, mesdames, messieurs les sénateurs. Je mentionnerai, à ce propos, deux propositions de loi qui font l'actualité : l'une, sur l'accès aux soins, a connu une CMP conclusive et confie de nouvelles missions à la HAS, concernant notamment les infirmiers en pratique avancée ; l'autre, sur le bien vieillir, contient également des dispositions qui intéressent la HAS. Je note d'ailleurs que ces nouvelles missions sont créées, dans le premier de ces deux textes, par modification du code de la santé publique et, dans le second, par modification du code de l'action sociale et des familles. Or, je l'ai dit, la disposition fondamentale qui régit l'action de la HAS se trouve dans le code de la sécurité sociale... Il serait bon que des dispositions « miroirs » soient introduites dans ce dernier code pour tenir compte des ajouts codifiés dans les deux autres.

Si nous raisonnons à dix ou quinze ans, nous pouvons anticiper un renforcement de la place des usagers et des patients dans l'expertise. Cette place a déjà été considérablement renforcée. D'ailleurs, le règlement européen de 2021 sur l'évaluation des technologies de santé fait état de cette nécessité d'une coopération forte avec les patients. Ceux-ci apportent un autre savoir, le fameux savoir de l'expérience ; il faut prendre en considération leur parole.

Un renforcement de l'expertise en sciences humaines et sociales me semble également indispensable : que les experts de ces domaines aient toute leur place dans la construction des avis de la HAS me paraîtrait assez légitime.

Si je suis nommé président de la Haute Autorité de santé, je souhaite donc que, lors du prochain renouvellement d'experts, nous examinions la place des patients et des chercheurs en sciences humaines et sociales afin qu'ils soient clairement représentés.

Une deuxième question est toujours posée à propos du travail colossal que réalise la HAS et des recommandations qu'elle formule : c'est celle de leur impact. En d'autres termes, le professionnel de santé applique-t-il ces recommandations qui ont trait à la pertinence des soins ? A ainsi été installée au sein de la HAS une commission d'impact des recommandations. Il faut que ses recommandations soient simples, lisibles, accessibles, brèves, pour que le praticien ait le temps de s'en emparer.

Par ailleurs, nous devons nous appuyer sur les sociétés savantes ; or celles-ci, lorsqu'elles élaborent des recommandations, ne respectent pas forcément les règles très strictes auxquelles se conforme la HAS en ce qui concerne les liens d'intérêt, voire les conflits d'intérêts. La HAS doit se donner les moyens de labelliser des recommandations issues des sociétés savantes, ce qui veut dire veiller à l'application stricte par ces dernières de la charte mise en place par la Haute Autorité.

De surcroît, il faut que ces recommandations soient enseignées en formation initiale, ce qui suppose un contact avec les facultés de santé et les instituts de formation en santé, et il faut que soit organisé un suivi tout au long de la vie professionnelle du soignant, dans le cadre du développement professionnel continu (DPC), voire de la certification périodique des professionnels de santé.

Troisième point : celui de l'analyse prospective. Chaque année, la HAS doit remettre au Parlement et au Gouvernement un rapport annuel d'activité qui doit comporter une analyse prospective assortie de propositions d'évolution du système de santé sur les plans

de la qualité, de l'efficacité et de l'efficacités – cette mesure est issue de la LFSS pour 2018. Le dernier rapport publié portait sur l'expertise en situation de crise.

Si l'on se projette à dix ou quinze ans, il me semble nécessaire qu'au moins une fois dans la vie d'un collège, autrement dit tous les six ans, un rapport soit fait pour identifier les grandes innovations – n'oublions pas que la HAS « instruit » ces innovations au travers de sa commission de la transparence et de sa commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (CNEDiMTS). La HAS doit pouvoir envisager les conséquences probables de ces innovations, dans la durée, sur l'organisation du système de santé et l'évolution de l'accès aux soins. Elle ne peut le faire seule : elle doit le faire en lien avec l'Agence de l'innovation en santé, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l'Inserm, le CNRS. Je souhaite qu'un tel rapport soit remis en 2025.

Quatrième point : la HAS a appris, avec la pandémie, à travailler en situation d'urgence, alors qu'elle se cantonnait auparavant au temps de l'expertise. Il faut qu'elle ait la capacité d'adapter ses délais en faisant plusieurs choses à la fois : répondre à des demandes de grande urgence – je pense par exemple au virus *Monkeypox* : la HAS a été capable d'émettre des recommandations en quelques semaines –, travailler sur le temps long et, entre les deux, mener des études flash, qui peuvent être demandées sur divers sujets. Il faut donc une formalisation des procédures et une communication appropriée selon le type de demande et le délai attendu.

Au chapitre des points à envisager si l'on raisonne à dix ou quinze ans, je citerai un cinquième sujet : l'Europe. L'entrée en vigueur du règlement européen de 2021 sur l'évaluation des technologies de santé signifie que la HAS, qui est une des très grandes agences européennes dans ce domaine, sera très sollicitée. Les procédures relatives à l'évaluation clinique commune sont beaucoup plus lourdes que celles qui régissent les instructions actuellement réalisées : la charge de travail s'en trouvera accrue. D'ailleurs, la présidente Le Guludec siégeait, en tant que vice-présidente, dans le comité qui prépare la mise en œuvre de cette réglementation ; je souhaite prendre sa suite, car il me paraît essentiel que la France soit présente dans l'élaboration des procédures et des méthodes de l'évaluation clinique commune.

Dernier point : l'international. La loi de 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a accordé une nouvelle faculté à la HAS, celle d'entreprendre des actions de coopération internationale. La place de la HAS est aussi de faire connaître ses méthodes, de les promouvoir et d'encourager d'autres pays à les adopter.

J'en viens à la façon dont je conçois la fonction de président de la Haute Autorité de santé.

Il s'agit d'une double présidence exécutive : le président du collège de la HAS est le président de la HAS. En tant que président de l'autorité publique indépendante, il nomme le directeur général et les présidents des commissions spécialisées. En tant que président du collège, il préside un collège de huit membres nommés par cinq personnalités : le Président de la République nomme le président et le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique, social et environnemental nomment chacun un membre ; le ministre chargé de la santé et de la sécurité sociale désigne quant à lui quatre membres.

Le rôle du président est de hiérarchiser et de prioriser les dossiers : avis de la commission de la transparence et de la CNEDiMTS en vue du remboursement, certification d'établissements, *etc.* Il est le garant d'une vision intégrée des actions au sein du collège : le spécialiste d'un domaine ne doit pas parler que de ce domaine. En tant qu'ancien PU-PH, mon expérience de la santé devrait m'aider dans cette tâche.

La HAS a été créée en vue de la régulation du système de santé. Il faut donc avoir, pour la présider, une bonne connaissance des enjeux de ladite régulation. Or j'ai été corapporteur des quatre derniers PLFSS au Conseil d'État.

Que le président préside la HAS ou le collège de la HAS, il doit garantir l'indépendance de l'institution : les membres d'une autorité publique indépendante ou d'une autorité administrative indépendante ne doivent ni solliciter ni recevoir d'instruction d'aucune autorité extérieure. Tout en étant très strict sur le respect de cette indépendance, je plaide pour un dialogue permanent et très fluide avec l'ensemble des interlocuteurs, ministère, assurance maladie, patients, usagers, professionnels de santé, Parlement. Le Conseil d'État revendique et garantit sa propre indépendance, mais sait la concilier avec l'intérêt général ; voilà ce que j'y ai appris. Chaque avis est bien sûr rendu en toute indépendance, mais l'intérêt général s'observe aussi dans l'agenda, dans le calendrier, dans le choix de traiter en priorité telle ou telle demande, qui ne souffre aucune compromission.

Garantir l'indépendance, c'est aussi prévenir tout ce qui relève des conflits d'intérêts. Je préside depuis quatre ans le collège de déontologie de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris et suis également référent déontologue du CHU de Bordeaux. La prévention des conflits d'intérêts, c'est le quotidien du déontologue. Sur ce sujet, qui est déjà parfaitement traité au sein de la HAS, je serai extrêmement vigilant.

La HAS est une autorité publique indépendante à caractère scientifique. Le président doit donc aussi garantir la qualité et la rigueur scientifique des expertises, c'est-à-dire des experts. J'ai siégé neuf ans au comité national de la recherche scientifique, qui recrute et évalue les chercheurs du CNRS ; j'ai donc acquis une certaine compétence en ce domaine.

Je dis enfin un mot sur les moyens de la HAS. La HAS compte 450 agents et 1 600 experts rémunérés contribuent à ses travaux. J'accorde la plus grande importance à la qualité des conditions de travail et du dialogue social. Même si les fonctions afférentes sont plutôt assurées, au quotidien, par le directeur général, je prendrai très rapidement langue, si je suis nommé, avec les représentants du personnel. Sur le plan des moyens, la question qui se pose est celle du plafond d'emploi, qui est aujourd'hui saturé.

Je rappelle que nous en sommes, en vingt ans, à la trentième version de l'article définissant les missions de la HAS. Or sa dotation, votée en PLFSS, est de l'ordre de 54 millions d'euros par an, quand ses charges s'élèvent à 72 millions d'euros environ. La HAS a disposé d'un fonds de roulement important à l'époque où lui étaient reversées des taxes et une redevance émanant des industriels, qu'elle ne perçoit plus depuis 2014. À la fin de l'année 2023, il ne restera plus de marge sur ce fonds de roulement ; en revanche, il manquera près de 20 millions d'euros pour boucler son budget. Je ne peux donc que souhaiter qu'un rebasage des moyens attribués à la HAS soit décidé dans le cadre de l'examen du prochain PLFSS.

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure.** – Mme Le Guludec a aussi évoqué, à la fin de son mandat, cette question des moyens ; il est bon de l'évoquer en début de mandat.

Compte tenu des conditions de nomination du président de la HAS, compte tenu également de vos précédents postes, est-il facile, quand on occupe une telle fonction, de conserver son indépendance ?

Comment voyez-vous la coopération avec les autres autorités ou agences existantes ? Le paysage est-il clair ou confus ?

Un mot sur la notion de certification : vous avez été PU-PH ; quels sont selon vous les chantiers prioritaires ? En 2008, la HAS avait publié un rapport sur le recours à l'hôpital. Y a-t-il en la matière un modèle français à défendre ou à transformer ?

Le Président de la République a annoncé une réforme du financement des établissements de santé. Dans notre rapport sur l'hôpital, nous avons envisagé un maintien du financement à l'activité pour certaines catégories faciles à financer par ce biais, couplé à des financements populationnels et à un financement à la qualité. Reste que le bilan des incitations financières à l'amélioration de la qualité (Ifaq) est mitigé. Comment valoriser la qualité sans créer une usine à gaz ?

En matière d'innovation, on parle beaucoup du service médical rendu (SMR), de l'amélioration du service médical rendu (ASMR), des délais de traitement – je vous renvoie sur ce point à l'audition qui a eu lieu la semaine dernière à la demande d'Annie Delmont-Koropoulis, présidente du groupe d'études Cancer. Comment comptez-vous renforcer la réactivité de la HAS ? Il est souvent question de la difficulté à évaluer les médicaments innovants en l'absence de comparateurs...

Vous avez dit que vous seriez vigilants quant à la prévention des conflits d'intérêts ; mais comment asseoir un avis s'il est rendu par des experts qui connaissent mal la pathologie ou le traitement proposé ?

**M. Lionel Collet.** – Je commence par vous répondre sur l'indépendance. J'ai présidé l'université Claude-Bernard Lyon 1 ainsi que, pendant le mandat du président Sarkozy, qui fut à l'origine de la grande réforme dite d'autonomie des universités, la conférence des présidents d'université ; et vous savez combien ces derniers sont soucieux de leur indépendance. J'ai toujours adopté, dans le cadre de ces fonctions, une position de totale indépendance, tout en travaillant, autant que possible, à la réussite de cette réforme.

J'ai évoqué le Conseil d'État : c'est pour moi le modèle de l'indépendance. Je m'engage à appliquer ce strict modèle : indépendance des avis, dialogue le plus fluide possible.

Pour ce qui est de la coopération avec les autres agences, le paysage français des agences est fourni, le Sénat le sait bien pour avoir, dans le passé, émis des recommandations qui avaient notamment conduit à la création de Santé publique France, regroupement de trois agences. J'ai été le premier président du conseil d'administration de Santé publique France, puisque j'avais auparavant présidé deux de ces trois structures.

Le paysage est-il bien découpé ? Il l'est, globalement. L'ANSM délivre les autorisations de mise sur le marché ; la HAS intervient ensuite. Pour ce qui est du nombre

d'agences, je me contenterai de noter qu'un travail de rationalisation a été accompli. Ainsi l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est-elle issue de la fusion de deux agences. Quant à la coopération, je la souhaite très fluide. J'ai déjà pris contact avec la directrice générale de l'ANSM et avec le directeur général de l'Anses, et bien sûr avec la directrice générale de Santé publique France.

Vous soulevez la question du financement des établissements de santé. La HAS ne se prononce pas sur le modèle de financement, mais peut se prononcer sur les indicateurs de qualité retenus pour éclairer la décision. Le Président de la République a annoncé son souhait de reconsidérer la T2A, la fameuse tarification à l'activité.

Je vous suis totalement, madame la présidente, sur le fait qu'il faut introduire du financement à la qualité dans le financement des établissements, et ce de manière significative. Cela veut dire identifier les indicateurs de pertinence des soins avant de poser la question de la rémunération de la qualité, qui n'est pas la question à laquelle doit répondre la HAS. Vous avez raison : l'Ifaq est insuffisante.

*Quid* du SMR, de l'ASMR et des délais de traitement ? J'ai coordonné le Conseil stratégique des industries de santé (Csis) de 2016. À l'époque, les industriels trouvaient que la commission de transparence de la HAS travaillait dans des délais beaucoup trop longs. Désormais, les industriels reconnaissent tous que la partie qui relève de la HAS a été considérablement raccourcie : la question ne se pose plus sur ces délais-là.

Vous soulevez un problème beaucoup plus complexe, celui de l'évaluation des produits innovants, pour lesquels il peut ne pas y avoir de comparateurs et qui exigent le recueil de données en vie réelle. Comme vous le savez, en la matière, la doctrine de la commission de la transparence a évolué, même si le modèle de référence reste la randomisation. Rigueur scientifique et données probantes sont incontournables, mais l'appréciation de la présomption d'innovation laisse toujours une marge d'incertitude. Cela peut nous aider, à cet égard, de consulter des experts en sciences humaines et sociales, car, en matière d'innovation, il faut gérer l'incertitude.

À force d'être très strict sur les liens d'intérêt, n'exclut-on pas les bons experts ? J'ai le souvenir d'un industriel qui me disait qu'un expert sans lien d'intérêt ne présente pas d'intérêt. Mais la HAS a toujours su trouver des experts, quel que soit le dossier. J'ajoute qu'un expert ayant des liens d'intérêt, et même des conflits d'intérêts, peut être auditionné – on ne doit pas se priver de sa compétence ; simplement, il ne peut prendre part à l'expertise, c'est-à-dire au processus de décision.

**Mme Laurence Rossignol.** – Vous avez cité deux PPL qui modifient ou élargissent le champ de compétence de la HAS. Je me suis étonnée qu'à cette occasion vous ne citiez pas cette troisième proposition de loi qu'est la PPL relative à l'instauration d'un ratio de soignants par patient hospitalisé, adoptée très largement par le Sénat. Qu'en pensez-vous ?

Sauf inattention de ma part, je n'ai pas entendu quoi que ce soit, dans vos propos, sur la santé mentale, qui me semble un sujet majeur.

Vous avez évoqué l'indépendance à l'égard des institutions, qui est pour vous un principe éthique et une manière d'agir dans toutes vos fonctions. Mais se pose aussi un problème d'indépendance à l'égard de courants de pensée très partagés.

À cet égard, le récent rapport du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) sur la surmédicalisation des enfants montre que les troubles du déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH) sont désormais beaucoup traités par voie médicamenteuse. La HAS pourrait-elle se pencher sur ce sujet ?

Un autre sujet assez délicat mériterait d'être approfondi : celui des bloqueurs de puberté, traitements hormonaux utilisés sur des mineurs. Que l'on soit pour ou que l'on soit contre, un avis sanitaire plus élaboré serait utile.

**M. Bernard Jomier.** – Il existe un déontologue à la HAS depuis 2015 ou 2016. Les liens d'intérêt sont inévitables : il ne saurait y avoir, dans notre petit pays, dissociation complète entre l'expertise et les liens d'intérêt ; mais la question est bien celle des conflits d'intérêts. Depuis, des procédures ont été ouvertes à l'issue desquelles la HAS a été désavouée : je pense à une plainte déposée au pénal par l'association Anticor sur des questions d'endocrinologie. Voici ce que l'un des experts mis en cause avait alors déclaré : « C'est vraiment invraisemblable d'être épinglé pour un travail bénévole effectué par la HAS ». À l'époque, la HAS avait indiqué qu'elle était « tributaire des outils de prévention et de gestion des liens d'intérêt disponibles, qu'elle intègre au fur et à mesure de ses procédures ». Je salue le travail du déontologue, mais comment perfectionner ses interventions ?

Il semblerait par ailleurs que le déontologue ait une place informelle dans l'élaboration des méthodes de travail de la HAS. Envisagez-vous un développement de ce pan de son action ?

Vous avez mentionné les sciences humaines et sociales, auxquelles vous êtes attaché. Beaucoup de nos collègues sont convaincus que la HAS n'appuie ses avis que sur la science « dure ». Or, nous avons pu le constater en auditionnant Dominique Le Guludec, bien d'autres éléments, des éléments de contexte, sont entrés en ligne de compte dans la rédaction de l'avis sur les obligations vaccinales. Le rôle du politique étant justement d'intégrer les questions d'acceptation par la société, donc les sciences humaines et sociales, dans la construction de la décision, comment allez-vous faire, en tant que président de la HAS, pour ne pas remplir notre mandat à notre place et pour ne pas émettre des avis qui seraient par essence des avis politiques ?

Une remarque, pour conclure : vous vous satisfaites du nombre d'agences ; or pareille vision optimiste de l'écosystème actuel des agences, en dépit des récents regroupements, n'est pas tout à fait ce qui ressort des rapports sur la crise du covid-19, y compris de celui du ministère, qui n'avait pas été publié.

**Mme Corinne Imbert.** – Je souhaite revenir sur l'indispensable coordination, même hors crise, entre les différents organismes d'expertise publique en matière de santé. Comment envisagez-vous la pérennisation et la « mise en musique » de cette coordination qui s'est construite au moment de la pandémie ?

Vous allez, si vous êtes nommé, écrire le prochain projet stratégique de la HAS. Vous limiterez-vous aux sujets que vous avez évoqués, c'est-à-dire au renforcement de la place des usagers et de l'expertise en sciences humaines et sociales, ou allez-vous d'ores et déjà y inclure les éléments de votre vision à dix ans ?

Enfin, la Haute Autorité de santé est-elle suffisamment connue ou comprise par nos concitoyens ? Est-elle suffisamment reconnue par ses instances homologues ?

**M. Lionel Collet.** – Madame la sénatrice Rossignol, je n’oublie absolument pas la proposition de loi de votre collègue Bernard Jomier. Je rappelle que je ne suis intervenu que pour évoquer les trente versions qui se sont succédé en vingt ans en matière de codification des missions de la HAS. J’ai cité deux PPL récentes, mais j’aurais pu aussi bien mentionner le texte auquel vous faites référence, puisque vous y chargez la HAS d’émettre un avis sur les ratios de soignants par patient ainsi établis.

Vous abordez la question de la santé mentale ; je n’ai traité, dans mon propos, aucune pathologie en particulier. Oui, ce sujet doit tous nous préoccuper, non seulement parce qu’il s’agit du premier poste de dépenses de l’assurance maladie, mais parce qu’il y va d’une question humaine fondamentale. Ma première spécialité, vous le savez peut-être, fut la psychiatrie. Avant d’avoir jamais eu l’occasion d’exercer, je me suis orienté vers les neurosciences sensorielles ; mais mon intérêt pour ce domaine est certain.

Vous soulevez le problème de la surconsommation ; c’est une question importante de santé publique. La HAS, en cette matière, ne peut intervenir que dans le cadre de recommandations de bonnes pratiques professionnelles. La HAS peut s’autosaisir, mais le nombre de recommandations proposées par les conseils nationaux professionnels va déjà bien au-delà de ce qu’elle a les moyens de faire en une seule année. C’est d’ailleurs une des raisons pour lesquelles je souhaite que nous associions bien davantage les sociétés savantes à la conduite de nos travaux, à condition de régler la question des conflits d’intérêts. Je ne dirai pas autre chose à propos des traitements hormonaux des mineurs.

Monsieur le sénateur Jomier, vous avez évoqué le travail du déontologue de la HAS, qui est absolument considérable – il se trouve que j’ai écrit hier à M. Robert Gelli pour lui dire que, selon moi, son travail représentait davantage qu’un mi-temps d’activité. Ce travail n’a pas empêché les recours contre certains avis de la HAS, certes, mais, soyons honnêtes, ceux-ci ont été très rares. Je peux simplement dire que nous ferons tout pour les éviter ; il faut, quoi qu’il en soit, rapporter leur nombre à la masse des avis rendus...

Renforcer l’expertise en sciences humaines et sociales, n’est-ce pas entrer dans le domaine du politique ? La rigueur scientifique s’applique aux sciences biologiques et médicales, que vous qualifiez de « dures » bien que, d’ailleurs, elles ne soient pas si dures que cela : la rigueur méthodologique s’assortit de résultats le plus souvent statistiques, qui démontrent une efficacité, mais sans certitude complète, puisqu’il s’agit toujours d’évaluer une balance bénéfices-risques. Il faut donner une place, dans les avis de la HAS, à l’expertise des chercheurs en sciences humaines et sociales ; cela ne veut d’aucune façon dire que la Haute Autorité se substituerait au politique : au contraire, elle met cette expertise sur la table pour évacuer tout problème. Ensuite, c’est le politique qui décide. N’oublions pas que la HAS est une aide à la décision : elle n’est pas le décideur.

Madame la sénatrice Imbert, vous m’interrogez sur la coordination entre les différents organismes sanitaires. Oui, il faut la pérenniser. La véritable question est la suivante : qui doit l’organiser ? J’ai le souvenir d’une époque où, sous l’égide du directeur général de la santé, une réunion des responsables d’agence avait lieu régulièrement. La coordination centrale est d’ordre politique ; elle relève de l’exécutif.

Dans le cadre de l'élaboration du futur projet stratégique – le projet actuel vaut pour la période 2018-2024 –, je ne me limiterai pas aux quelques points que j'ai évoqués. Je souhaite par exemple un rapprochement et une intégration des approches entre la certification des établissements de santé et l'évaluation des établissements sociaux et médico-sociaux.

La HAS est-elle suffisamment connue des citoyens ? J'ai annoncé à l'un de mes amis médecins que j'étais proposé à la présidence de la HAS ; il m'a demandé ce qu'était la HAS... Un travail d'information et de communication est donc nécessaire.

**Mme Florence Lassarade.** – Les médecins sont, en bout de chaîne, les exécutants des préconisations de la Haute Autorité de santé, lesquelles sont d'ailleurs attendues avec intérêt par le corps médical. La HAS est-elle perçue par les médecins comme une aide ou comme une contrainte ?

Concernant les vaccins, en tant que pédiatre, je me préoccupe beaucoup du peu d'intérêt de la population et des médecins pour le vaccin contre le papillomavirus. Comment, à ce sujet, améliorer l'incitation et la communication ?

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a commis un rapport sur les effets secondaires des vaccins et souligné des effets qui avaient été peu commentés – je pense aux problèmes de menstruation. Arrive-t-il à la HAS de s'appuyer sur les travaux de l'Opecst ?

Considérez-vous – c'est ma dernière question – que la maladie d'Alzheimer est une « urgence lente » ? J'ai visité récemment, à Bordeaux, l'Institut des maladies neurodégénératives ; dans ce domaine, le progrès que peut apporter le lecanemab est-il suffisamment pris en compte ? En matière d'autorisation de certains traitements innovants, ne faut-il pas aller plus vite que la musique pour répondre aux attentes de la population ?

**M. Daniel Chasseing.** – Le rôle du président de la HAS est de prioriser les dossiers ; vous avez cité notamment le renforcement de l'évaluation médico-sociale. En 2020, nous avons voté pour que la prise en charge de la dépendance des personnes âgées soit améliorée, mais celle-ci reste insuffisante – je pense en particulier aux Ehpad. Le nombre d'aide-soignantes et d'infirmières doit augmenter pour répondre aux besoins, mais la question de l'attractivité de ces métiers se pose avec acuité.

Nous allons discuter prochainement d'une proposition de loi sur la fin de vie. La convention citoyenne a mis en avant le rôle essentiel des soins palliatifs, dont le développement ne nécessite aucune loi nouvelle ; or, dans ces services essentiels, on manque souvent de personnels. Cette question doit-elle selon vous être traitée en priorité ?

**Mme Michelle Meunier.** – Comment comptez-vous procéder pour assurer une meilleure prise en compte des expertises relevant des sciences humaines et sociales ?

Un mot sur l'activité physique adaptée pour personnes âgées : la loi du 2 mars 2022 a élargi le droit à l'activité sportive sur ordonnance et les décrets sont parus le 30 mars dernier, élargissant notamment le corps des médecins prescripteurs. Comptez-vous émettre de nouvelles recommandations eu égard à cette évolution législative ? Avez-vous déjà réalisé une étude d'impact ?



Vous souhaitez simplifier et rendre plus lisibles vos recommandations afin d'améliorer leur application par les professionnels ; comment comptez-vous concrètement vous y prendre ?

**Mme Annick Jacquemet.** – La semaine dernière, nous avons auditionné Dominique Le Guludec et l'avons interrogée notamment sur le rapport d'analyse prospective 2022, consacré à l'expertise publique en santé en situation de crise. Que vont devenir les recommandations du rapport ? La HAS en assurera-t-elle le suivi ?

Je suis membre de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française. Dominique Le Guludec a aussi été auditionnée dans ce cadre, le 9 février dernier. J'ai bien noté que la HAS n'était pas directement responsable ni du suivi ni de la gestion des pénuries ; elle est toutefois chargée d'évaluer le service attendu des médicaments et d'émettre des avis sur leurs conditions de prescription ou d'utilisation. Avez-vous déjà travaillé sur ce défi que représente la gestion des pénuries de vaccins ou de médicaments ? Quelle est votre vision de la pénurie de médicaments ? Quel rôle la HAS peut-elle jouer en la matière ?

**M. Lionel Collet.** – Madame la sénatrice Lassarade, je n'ai pas cité les médecins. La Haute Autorité de santé s'intéresse à la santé, donc à l'ensemble de la population et à l'ensemble des professionnels de santé. Je n'ai jamais été doyen de médecine : avant d'être président d'université, je dirigeais, au sein de l'université Lyon 1, l'Institut des sciences et techniques de la réadaptation, qui forme aux métiers paramédicaux de la rééducation, orthophonistes, kinésithérapeutes, *etc.* Ma conviction est qu'il faut le plus possible rapprocher l'ensemble des métiers de la santé.

Les recommandations de la HAS n'ont pas vocation à contraindre : elles font un état des lieux des bonnes pratiques ; le professionnel de santé doit s'en emparer. Je souhaite que soit élaboré un résumé par recommandation. Et je souhaite qu'à chaque étape, formation initiale, DPC, certification périodique, des formations de mise à jour soient organisées.

Je connais bien les travaux de l'Opecst – j'ai exercé les fonctions de directeur de cabinet de Mme Geneviève Fioraso qui, avant d'être nommée ministre, était membre de l'Office. En tant que médecin, je n'ai aucun doute sur la nécessité de la vaccination contre le papillomavirus, pour des raisons de prévention des cancers.

La maladie d'Alzheimer est un sujet de société majeur ; cela devient trivial de le dire compte tenu du vieillissement de la population. J'ai eu l'occasion de discuter récemment avec un neurogériatre ; je lui ai demandé s'il existe des médicaments innovants dont il considère qu'ils apportent une révolution dans la prise en charge de cette maladie. Il m'a signalé l'existence du médicament que vous évoquez, utilisé notamment aux États-Unis, mais s'est montré extrêmement critique quant à son véritable effet. Ma position est qu'il faut laisser les experts, en l'occurrence, pour ce qui concerne la HAS, les experts de la qualité, se prononcer. Lorsqu'il a été décidé de dérembourser les médicaments « anti-Alzheimer », la question a été soulevée d'un risque de démedicalisation de cette maladie ; les pouvoirs publics doivent indiscutablement prendre en compte cette dimension.

Monsieur le sénateur Chasseing, sur l'attractivité des métiers, malheureusement, la HAS n'intervient pas. Chacun connaît les difficultés de recrutement rencontrées dans beaucoup de professions de santé : c'est une question majeure, mais une question éminemment politique, qui n'est pas du ressort de la HAS.

Madame la sénatrice Meunier, concernant la prise en compte des patients et des usagers, nous avons beaucoup d'interlocuteurs à solliciter, à commencer par les associations de patients, en prenant garde aux liens d'intérêt. Dans le domaine des sciences humaines et sociales, les choses sont relativement simples : nous avons des interlocuteurs naturels, notamment au CNRS.

En matière d'activité physique adaptée, faut-il de nouvelles recommandations ? Il s'agit d'un sujet parmi bien d'autres ; encore faut-il que nous en soyons saisis, après quoi nous pourrions décider s'il faut le traiter en priorité.

Madame la sénatrice Jacquemet, dans la prévention et la gestion de la pénurie de médicaments, comme vous l'a dit Mme Le Guludec, la HAS n'a pas de responsabilité ni de rôle. Comme tout citoyen, je m'inquiète de voir des médicaments qui n'ont vraiment rien d'innovant en situation de rupture – paracétamol pédiatrique, amoxicilline. Mais cela fait très longtemps que ces médicaments, comme les curares utilisés en chirurgie, ont été évalués... La HAS peut simplement alerter sur la pertinence des soins lorsque certains produits sont manquants.

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure.** – Merci beaucoup, monsieur Collet. Nous vous libérons pour que vous puissiez rejoindre l'Assemblée nationale, où vous répéterez l'exercice avec nos collègues députés.

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

### **Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Lionel Collet aux fonctions de président de la Haute Autorité de santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente, rapporteure.** – Nous avons procédé à l'audition de M. Lionel Collet, dont la nomination par le Président de la République est envisagée pour exercer les fonctions de président du collège de la HAS.

Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition.

Ce vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat. En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourra pas procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*Il est procédé au vote.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à favoriser  
l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche - Examen du  
rapport et du texte de la commission**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport et du texte de la commission 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.

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Une femme sur dix au cours de sa vie subit une interruption spontanée de grossesse (ISG), faisant de ce traumatisme le premier motif de consultation aux urgences gynécologiques. Ce moment de vie crée de l'anxiété ou des symptômes dépressifs chez plus du tiers des personnes qui le traversent. Pour autant, il n'a jamais été considéré comme une priorité de santé publique.

De fait, cette réalité que j'évoque devant vous aujourd'hui est discrète. Insuffisamment sensibilisées, certaines femmes éprouvent parfois un sentiment de honte, d'autres de la culpabilité. La plupart peinent à l'évoquer, souvent par crainte que le chagrin et l'angoisse qu'elles peuvent traverser ne soient minimisés, banalisés. Chaque année, 200 000 Françaises y sont confrontées avant la 22<sup>e</sup> semaine d'aménorrhée. On parle alors de « fausse couche ». D'autres termes pourraient leur être préférés, j'y reviendrai.

La proposition de loi que nous examinons ce matin a été déposée par la députée Sandrine Josso, et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Les cinq articles qu'elle contient entendent renforcer l'accompagnement et l'information des couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.

L'article 1<sup>er</sup> A, ajouté par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, fait obligation aux agences régionales de santé (ARS) de mettre en place, d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2024, un « parcours fausse couche » associant médecins, sages-femmes et psychologues. Celui-ci doit avoir pour objectif d'améliorer le suivi médical et, surtout, psychologique des patientes comme de leur partenaire, de systématiser leur information et de renforcer la formation des professionnels impliqués.

La mise en place de ces parcours devra se fonder sur un recensement des initiatives existant dans chaque territoire et des professionnels d'ores et déjà impliqués dans le suivi des patientes.

Parce qu'elles conduiront les professionnels médicaux à s'organiser sur le territoire et à mieux tenir compte du besoin d'accompagnement, même psychologique, des couples victimes d'une interruption spontanée de grossesse, je vous proposerai d'adopter ces dispositions.

Je vous soumettrai néanmoins deux amendements. Le premier visera à renforcer les objectifs assignés aux parcours en matière d'information des patientes : il s'agit d'un enjeu essentiel, souligné par l'ensemble des acteurs auditionnés. Le second visera à renommer les parcours, pour préférer à l'expression « fausse couche », jugée stigmatisante et négative par les associations, celle d'« interruption spontanée de grossesse », plus neutre et plus juste

médicalement. Je vous proposerai d'ailleurs d'apporter la même modification à l'intitulé de la proposition de loi.

L'article 1<sup>er</sup> B, ajouté par amendement gouvernemental en séance à l'Assemblée nationale, lève le délai de carence applicable à l'indemnisation des congés maladie pris consécutivement à une interruption spontanée de grossesse.

Aujourd'hui, une assurée du régime général confrontée à une fausse couche et dont l'état de santé nécessite un arrêt de travail n'est indemnisée qu'à compter du quatrième jour. Lorsque l'arrêt maladie, parfois nécessaire au vu des souffrances physiques et psychiques rencontrées, se fait au prix de l'abandon de 10 % de son salaire mensuel, il devient un luxe que peu peuvent se permettre. Pour celles qui ne peuvent se l'accorder, en outre exposées à des situations professionnelles embarrassantes, stressantes, voire parfois traumatisantes, les perspectives de reconstruction saine sont considérablement grevées.

En permettant, comme à la suite d'une mort fœtale *in utero*, une indemnisation dès le premier jour d'arrêt, le dispositif, plébiscité lors de l'ensemble des auditions que j'ai conduites, desserre les contraintes financières s'opposant au recours à l'arrêt de travail et constitue une reconnaissance symbolique de la légitimité de la souffrance occasionnée par un arrêt spontané de grossesse, encore trop souvent banalisée.

Pour atteindre pleinement son objectif, le dispositif qui ne concerne à ce stade qu'une partie des assurées doit être universalisé : j'y reviendrai lorsque j'évoquerai l'amendement que je proposerai pour élargir son bénéfice aux indépendantes. En raison des règles de recevabilité financière, je n'ai pas pu amender le dispositif pour l'ouvrir aux non-salariées agricoles, dernier régime à ne pas être couvert, mais j'ai appelé le Gouvernement à amender le texte en séance en ce sens. Naturellement, je vous inviterai donc à voter en faveur de cet article ainsi amendé.

L'article 1<sup>er</sup> vise à permettre aux sages-femmes d'adresser à un psychologue conventionné, dans le cadre du dispositif *MonParcoursPsy*, leurs patientes et, dans les cas d'interruption spontanée de grossesse, leur partenaire.

Lancé en avril 2022, *MonParcoursPsy* peine à se déployer : moins de 10 % des psychologues concernés, libéraux ou salariés d'un centre de santé, y participent et moins de 80 000 patients en ont bénéficié en 2022, un niveau très inférieur aux besoins identifiés.

C'est pourquoi j'ai pensé vous soumettre un amendement visant à recentrer cette mesure sur l'objet de la proposition de loi, en réservant l'adressage par les sages-femmes aux troubles psychologiques liés à la grossesse, à son interruption ou aux suites de l'accouchement. Ce périmètre incluait tant les troubles consécutifs à une interruption spontanée de grossesse que la dépression du post-partum, qui touche entre 10 et 15 % des jeunes mères et que les sages-femmes détectent à l'occasion de l'entretien post-natal.

Cette nouvelle compétence étant toutefois très attendue de la profession, j'ai préféré renoncer à cet amendement qui risquait de lui adresser un mauvais signal. Je souhaite néanmoins que le dispositif *MonParcoursPsy* soit rapidement évalué, afin d'identifier les moyens d'encourager la participation des psychologues et de faire bénéficier du dispositif les patients en ayant le plus besoin.

L'article 1<sup>er</sup> *bis* entend améliorer le suivi médical des femmes victimes d'une interruption spontanée de grossesse en faisant obligation aux médecins et sages-femmes impliqués dans leur prise en charge d'informer leurs patientes des possibilités de traitement et de leurs implications, de leur proposer une prise en charge en établissement de santé et un nouvel examen médical dans les quatre semaines suivant le premier.

La prise en charge médicale des patientes concernées est déjà strictement encadrée. La loi de 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a consacré le droit de tous les patients à être informés des investigations, traitements et actions proposés et à prendre les décisions concernant leur propre santé. Les médecins et sages-femmes sont soumis à de nombreuses obligations déontologiques, parmi lesquelles figurent celles d'apporter une information claire, de rechercher le consentement de la patiente, de s'abstenir de lui faire courir un risque injustifié et de la soigner avec conscience et dévouement.

La prise en charge des patientes est, enfin, guidée par des recommandations de bonnes pratiques établies par les sociétés savantes. Celles-ci ne suggèrent une prise en charge hospitalière ou la réalisation d'examens complémentaires que lorsque certaines données cliniques établissent leur nécessité.

Dès lors, cet article me paraît largement satisfait, et semble contraindre inutilement les professionnels de santé. Je vous soumettrai un amendement visant à le supprimer.

L'article 1<sup>er</sup> *ter* consiste en une demande de rapport sur l'extension de la couverture intégrale des frais de santé de la femme enceinte au titre de l'assurance maternité dès les premières semaines de grossesse.

Aujourd'hui, l'assurance maternité offre en effet une prise en charge différenciée des frais médicaux de la femme enceinte en fonction du stade de la grossesse. Si la prise en charge intégrale des frais médicaux est cantonnée, jusqu'au cinquième mois, aux dépenses relatives à la grossesse, celle-ci est étendue à l'ensemble des frais de santé à compter du sixième mois. L'article 1<sup>er</sup> *ter* vise donc à orienter l'action publique vers une prise en charge intégrale, dès les premières semaines d'aménorrhée, de l'ensemble des frais de santé de la femme enceinte, que ceux-ci soient liés ou non à la grossesse.

Cependant, cette requête apparaît peu opérationnelle. Faute d'information de la sécurité sociale, elle conduirait, pour les consultations ayant eu lieu avant transmission de la déclaration de grossesse, à des remboursements rétroactifs générateurs d'une complexité opérationnelle considérable pour la sécurité sociale tout en impliquant pour la femme enceinte une avance de frais peu compatible avec l'objectif de répondre au problème, réel, du renoncement aux soins. Le tout, en présentant un caractère dispendieux que la direction de la sécurité sociale (DSS) n'a pas manqué de souligner lors de son audition.

Pour l'ensemble de ces raisons, et compte tenu de la position traditionnellement réservée de la commission à l'égard des demandes de rapport, je vous proposerai tout à l'heure de voter un amendement de suppression de cet article.

Ce texte constitue, j'en suis convaincu, une véritable avancée pour les femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse et leur partenaire éventuel. Il associe professionnels de santé et psychologues pour un accompagnement pluridisciplinaire et un

suivi adapté ; il garantit une prise en charge financière plus juste pour les patientes et il prend une part active à la revalorisation symbolique des souffrances physiques et psychologiques afférentes à ce drame si commun, en rapprochant le droit applicable aux fausses couches de celui qui régit le deuil périnatal.

Toutefois, beaucoup restera encore à faire pour donner à l'interruption spontanée de grossesse la place qui devrait être la sienne dans le débat public. Il n'empêchera pas les maladroits « *Tu en auras un autre* » ou les malvenus « *Ce n'était qu'un embryon* », comme si la souffrance ressentie était strictement proportionnelle à la durée de la grossesse.

Les enjeux de formation, bien que cruciaux, ne relèvent pas du domaine législatif ; aussi sont-ils peu abordés dans ce texte. Il appartiendra donc au Gouvernement de s'inscrire dans le sillage de cette proposition de loi, et de prendre les mesures qui s'imposent.

Chaque élève devrait, lors de son parcours scolaire, être sensibilisé aux causes biologiques des interruptions spontanées de grossesse, à leurs conséquences physiques et psychiques, et aux différentes modalités d'accompagnement qui s'offrent aux couples qui y sont confrontés.

Chaque étudiant en médecine ou en maïeutique devrait recevoir une formation pratique à l'accompagnement des femmes touchées : le « bien dire » est la première étape du « bien guérir ».

Enfin, chaque patiente consultant pour une interruption spontanée de grossesse devrait recevoir un support écrit récapitulant les informations essentielles dont elle a besoin.

Nous, législateurs, ne sommes pas à même d'éradiquer la souffrance que peuvent éprouver les victimes, pas plus que nous ne sommes en mesure de leur rendre la grossesse perdue. Pour autant, nous avons aujourd'hui les moyens de leur offrir un accompagnement plus adéquat et mieux pris en charge pour leur fournir les conditions d'une reconstruction plus sereine. Ne manquons pas cette occasion.

Je vous invite donc à accorder à cette proposition de loi ainsi amendée la vaste majorité qu'elle mérite.

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-président-

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Il me revient, en tant que rapporteur, de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère qu'il comprend des dispositions relatives à l'orientation, à la prise en charge et à l'accompagnement des femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse et de leur partenaire, celles concernant les compétences des professionnels de santé dans la prise en charge de l'interruption spontanée de grossesse, ainsi que celles relatives aux modalités d'accès à un psychologue conventionné dans le cadre du dispositif *MonParcoursPsy*.

En revanche, je considère que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs aux compétences des professionnels de santé, hors du suivi de la grossesse et des interruptions spontanées de grossesse, au régime juridique applicable à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), à l'organisation des professions de santé et à leurs conditions d'installation, ainsi qu'à l'organisation de l'hôpital ou des structures d'exercice coordonné.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Laurent Burgoa.** – Au départ, certains députés de la majorité présidentielle se posaient des questions sur l’opportunité du texte, pourtant déposé dans le cadre de la niche du groupe Modem à l’Assemblée nationale. Ils se demandaient les raisons de l’initiative de leur collègue, et estimaient que le sujet n’était pas entièrement traité par les quelques articles du texte.

Je félicite le rapporteur, qui est parvenu à redonner du corps et de la force à ce texte minimal. Ce qui nous est proposé va dans le bon sens. Lors des auditions, nous avons vu que les gynécologues obstétriciens sont plutôt réservés sur ce texte, alors que les représentants des associations de femmes y sont très favorables, ce qui est tout à fait légitime. Le débat sur le remplacement de la dénomination de « fausse couche » par l’expression « interruption spontanée de grossesse » était en particulier intéressant.

Un des articles du texte renvoie vers le dispositif *MonParcoursPsy*. Mais la difficulté majeure, c’est que nous manquons de psychologues.

Cependant, les propositions de suppression des articles 1<sup>er</sup> bis et 1<sup>er</sup> ter vont dans le bon sens. Le rapporteur est cohérent avec les positions du Gouvernement et de la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale, qui y étaient opposés.

Ce texte permet de renforcer la reconnaissance symbolique accordée à l’interruption spontanée de grossesse, mais il ne représente qu’une étape ; le sujet mériterait un véritable texte, peut-être même un projet de loi. En particulier, les sages-femmes ont été un peu oubliées, alors que, compte tenu du manque de gynécologues-obstétriciens, leur travail d’accompagnement est très important. Le texte initial est pauvre en ce domaine : je déposerai des amendements pour tenter d’y remédier.

**Mme Laurence Cohen.** – Je remercie également le rapporteur. Ce texte peut être utile et positif pour un certain nombre de femmes et de couples, car le problème est peu abordé.

En revanche, la présentation de cette proposition de loi met en exergue les problèmes bien plus globaux de notre système de santé, notamment pour la psychiatrie, qui est plus que mise à mal. L’accompagnement psychologique est en réalité mal considéré. Si le dispositif *MonParcoursPsy* ne trouve que peu de volontaires, c’est qu’il a été imaginé et mis en place sans les praticiens, voire contre eux. Que l’on ne s’étonne donc pas que les postes soient vacants... Qui plus est, on impose un nombre restreint de séances aux psychologues y participant : on pourrait presque accuser le Gouvernement de mettre en place un soutien psychologique *low cost* ! S’il y a beaucoup de postes de psychologues vacants, c’est parce que, malgré leurs années d’études, les psychologues ont des salaires de misère, surtout quand ils veulent travailler en milieu hospitalier ou en centres médico-psychologiques (CMP). Je voulais le dénoncer. Les besoins réels des patientes et des patients ne sont donc pas pris en compte. La santé mentale nécessite plus de moyens, et une autre vision des choses.

Enfin, cher Martin Lévrier, je m’interroge sur vos propos concernant l’éducation scolaire pour expliquer les méfaits psychologiques d’une interruption spontanée de grossesse. J’espère vous avoir mal compris, car ils peuvent emporter un jugement de valeur et peut-être une remise en cause de l’IVG.

**Mme Laurence Rossignol.** – Voici mon ressenti – ma collègue Émilienne Poumirol entrera davantage dans le détail de la position du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain sur ce texte.

Je suis partagée sur l'esprit de cette proposition de loi. D'un côté, j'identifie bien l'intérêt de lever le tabou et le silence sur les fausses couches : les femmes en parlent assez peu, beaucoup de femmes faisant une fausse couche retournent travailler. Mais d'un autre côté, je suis étonnée, voire choquée par le vocabulaire employé : « drame », « souffrance »... Les fausses couches, que je trouve très pertinent de nommer « interruptions spontanées de grossesse » par ailleurs, sont des accidents de la vie, et non systématiquement et nécessairement des drames, des traumatismes, des souffrances. Arrêtons d'associer systématiquement les femmes à la souffrance et au trauma ! Je le dis à chaque fois que l'on parle de l'IVG, et je le dirai sur l'ISG !

Monsieur le rapporteur, je vous invite donc à changer de vocabulaire : vous commencez par parler de drames, puis vous avancez que les conséquences de ces accidents seraient particulièrement douloureuses pour un tiers des femmes. Il y a donc deux tiers de femmes pour lesquelles cela reste, somme toute, un accident de la vie. Utilisons donc ce mot, pour mieux accompagner celles pour qui il y a des souffrances. Les femmes ne sont pas des clones : nous ne vivons pas toutes les choses de la même façon.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Tout d'abord, nous nous interrogeons sur l'opportunité de ce texte : on a l'impression d'avoir des propositions de loi à la demande sur tous les accidents de la vie, et ces textes ont tendance à figer les choses. Pourtant, comme vient de le dire Laurence Rossignol, il ne s'agit pas toujours d'un drame. Combien de fausses couches passent-elles inaperçues ? Donner automatiquement une connotation dramatique au texte me gêne.

Nous sommes d'accord pour dire que ce sujet ne doit pas être un tabou : il faut en parler, et il faut un accompagnement psychologique dans certains cas. Mais je suis d'accord avec Mme Cohen : *MonParcoursPsy* n'a pas eu de succès, car ce dispositif a été imposé malgré l'opposition de nombreux psychologues. Ceux-ci travaillent soit en tant que salariés, et touchent alors des salaires misérables, soit en libéral, auquel cas leur consultation n'est pas remboursée, car la profession n'est pas considérée comme une profession paramédicale. C'est une difficulté importante. Passer par *MonParcoursPsy* me paraît toutefois intéressant.

Il faut insister sur la formation professionnelle, effectivement. Mais concernant l'éducation des jeunes, rappelons qu'à peine 25 % des collèges et lycées proposent des cours sur l'éducation à la vie sexuelle. Pourquoi leur imposer de parler de ce sujet, alors qu'ils ne font même pas l'éducation à la vie sexuelle que la loi prévoit ? Il faut davantage de moyens pour que cette éducation soit effective.

Ensuite, le groupe Écologiste propose, par un amendement, de modifier le code du travail afin d'attribuer un congé spécial à la suite d'une interruption spontanée de grossesse. Nous en reparlerons, mais je crains que cela ne soit stigmatisant pour les femmes : les arrêts de travail liés à une ISG pourraient mettre les femmes en difficulté dans les entreprises, et être la source d'une discrimination supplémentaire pour leur carrière. Je me suis beaucoup posé la question ; l'arrêt maladie ordinaire, attribué par la sage-femme, le médecin traitant ou le gynécologue me semble plus pertinent.



Nous sommes d'accord sur le reste du texte, notamment sur l'accompagnement psychologique, et nous voterons ce texte.

**Mme Annick Jacquemet.** – J'ai récemment rencontré un représentant de l'Union nationale et syndicale des sages-femmes, qui m'expliquait que les sages-femmes suivaient 40 % des grossesses, en prenant en compte les grossesses physiologiques et les IVG. À l'article 1<sup>er</sup> *bis* est abordé le sujet de la visite au cours des quatre semaines suivant l'interruption spontanée de grossesse, habituellement assurée par les médecins. Est-il prévu de permettre aux sages-femmes de réaliser cette visite après l'ISG, puisqu'elles assurent cette visite après un accouchement « normal » ?

Par ailleurs, lors de mes études vétérinaires – et dans la mesure où le sujet peut être rapproché de la médecine humaine –, j'avais appris qu'un avortement pouvait être lié à une anomalie génétique de développement embryonnaire. Cette information doit être partagée avec les femmes, pour dédramatiser certaines situations : une ISG peut aussi être naturelle, la nature expulsant un embryon non viable. Moi aussi, je me demande si nous n'en faisons pas parfois trop : les jeunes femmes enceintes sont placées dans des cocons, protégées, elles ne peuvent plus manger ce qu'elles veulent... La médecine a fait d'énormes progrès, mais parfois les femmes enceintes sont un peu perdues face au nombre d'interdits, souvent fondés, mais parfois excessivement angoissants.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je me suis moi aussi posé la question de l'opportunité du dispositif prévu par cette proposition de loi. La loi peut-elle réparer un problème qui concerne notamment le manque d'éducation et d'accompagnement ? Ne serait-ce pas en faisant confiance aux professionnels que la réponse pourrait être apportée, en leur donnant les moyens de se former ou de communiquer avec leurs patientes ? Je ne sais pas si cette loi permettra de réparer ces problèmes...

J'adhère à l'ensemble des propos de Mmes Cohen, Rossignol, Poumirol et Jacquemet : il est question d'équilibre. Certaines femmes vivront des drames, mais d'autres auront été préparées par des discussions avec leur famille ou avec des professionnels de santé, et cet événement ne sera qu'un accident dans leur vie. À force de trop légiférer, de trop vouloir protéger, de placer dans des cocons, on perd la capacité de résilience et de résistance face à l'adversité de la vie. Cela me fait peur, dans notre société qui est déjà très abîmée... Il faut apprendre à nos enfants à devenir autonomes. Nos jeunes filles doivent être capables d'assumer ces moments difficiles, pour devenir des femmes à leur tour capables de transmettre une éducation à la santé et la capacité de résister à cette violence qui, à tout moment de notre vie, peut nous altérer, mais aussi nous renforcer.

**Mme Mélanie Vogel.** – La loi a décidé de partir du présupposé qu'une interruption spontanée de grossesse devrait être accompagnée par un meilleur soin psychologique. Il est vrai que ces accidents de la vie peuvent être traumatisants et dramatiques, et que l'accompagnement doit être amélioré, mais cela n'est pas toujours le cas. Il y a des fausses couches qui ne sont pas remarquées, d'autres qui arrivent à la suite de grossesses non désirées, d'autres qui arrivent à la suite de grossesses désirées, mais qui ne sont pas traumatisantes ; bref, il y a autant de situations que de personnes concernées.

La suppression du délai de carence est bienvenue, et nous y sommes très favorables, mais concentrons-nous sur la disposition, rejetée par l'Assemblée nationale, de créer un congé spécial, au sujet de laquelle nous avons une divergence avec Émilienne Poumirol.

Comme il y a autant de situations que de femmes concernées, la création d'un congé spécial permettrait à certaines personnes de l'utiliser, tandis que d'autres choisiraient de ne pas l'utiliser. Cela respecterait un des principes fondamentaux de l'approche féministe des politiques publiques, qui est de reconnaître l'importance du choix individuel.

Il s'agit du même débat que celui concernant le congé menstruel. On peut considérer que, si l'on ne change rien à la société, cela augmenterait les discriminations sexistes à l'égard des femmes, ou bien partir du principe que cela permettrait de changer les comportements et les mentalités, en normalisant certaines choses, le sexisme n'étant pas considéré comme une fatalité inéluctable à laquelle il faudrait nécessairement s'adapter. Cette divergence existe à l'intérieur même du mouvement féministe. Pour les mêmes raisons que je suis favorable au congé menstruel, je suis favorable à un congé spécial en cas d'interruption spontanée de grossesse : je considère qu'il faut partir du réel pour, avec d'autres nombreuses actions visant à diminuer les discriminations, participer à changer la société.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je suis tout à fait d'accord, l'avantage du congé, c'est qu'il n'a pas à être demandé, c'est un droit : on peut le prendre ou non. D'ailleurs, certains médecins refusent de prescrire un arrêt de travail à la suite d'une perte naturelle de grossesse, puisque ce n'est pas une maladie mais une perte. Cela met encore davantage en relief l'intérêt du congé pour événement familial. Sur le plan sémantique, je préférerais parler de « perte naturelle de grossesse », plutôt que d'interruption spontanée de grossesse, pour ne pas faire de parallélisme des formes avec l'IVG. D'après certains spécialistes, une majorité de ces fausses couches sont bienvenues, puisque la nature rejette des anomalies.

Je souhaite revenir sur la suppression de l'article 1<sup>er</sup> *ter*, que je trouve étonnante. Le rapporteur avance qu'il y aurait un effet rétroactif, les femmes pouvant demander au bout de quatre mois de grossesse le remboursement de tous leurs frais médicaux. Cette objection ne me semble pas pertinente, car cet effet n'existe pas dans de nombreuses autres lois. J'en veux pour preuve le fait que, dans le droit du travail, on déclare la grossesse au bout de trois mois, lorsque la majorité des fausses couches a déjà eu lieu. À ce titre, une heure par jour de réduction du travail est accordée.

Le droit du travail considère déjà qu'il faut adapter les conditions de travail à partir du troisième mois de grossesse. Plutôt que de supprimer cet article, il aurait été plus pertinent de limiter le dispositif, et de l'aligner sur les délais retenus dans le droit du travail. À partir du troisième mois, un ensemble d'autres éléments médicaux entre en résonance avec l'état de grossesse. Ce n'est pas pour rien que, à partir du sixième mois, on prend en compte des pathologies comme le diabète gestationnel. Plutôt que supprimer cette avancée concernant la prise en charge, nous demandons un alignement temporel de cette étude sur les temporalités reconnues par le droit du travail, avec une prise en charge différentielle à partir du quatrième mois de grossesse.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je tiens à remercier mes collègues Mmes Rossignol, Cohen, et Poumirol, dont les propos me rassurent personnellement : les femmes sont capables d'assumer certaines choses. Il me semble que plus on fait des lois pour protéger les femmes, plus on les fragilise tant psychologiquement que dans leur vie professionnelle.

À propos de vocabulaire, j'ai toujours été choquée par le terme de « tomber » enceinte : on tombe enceinte comme on tombe malade... Je trouve cela bien plus choquant que le terme de « fausse couche »...

**Mme Florence Lassarade.** – Ce sujet ne me semble pas nécessiter une proposition de loi. J’ai beaucoup travaillé dans ce milieu, et, lors de mes études, j’ai appris qu’une grossesse sur trois était concernée par des aberrations chromosomiques, pouvant conduire à une fausse couche. C’est bien plus fréquent que le taux de un dixième que vous avancez...

Par ailleurs, les cas de fausses couches que j’ai connus ont souvent été associés à un traumatisme. Ce n’est peut-être pas à la loi de s’en occuper, mais il ne faut pas non plus banaliser la chose ! Dans les parcours de procréation médicalement assistée, par exemple la fausse couche est très courante. Une vie parentale commençant par une fausse couche, c’est un traumatisme dont il faut prendre acte, car cela peut avoir des conséquences sur les enfants suivants. Il ne faut pas le nier totalement. Je suis étonnée par le fait qu’à part M. Burgoa, on ne se concentre que très peu sur les conséquences psychologiques de la fausse couche pour une femme...

**Mme Brigitte Devésa.** – Je remercie le rapporteur de nous avoir éclairés. Au départ, je n’étais pas favorable à cette proposition de loi : on légifère beaucoup, et cela ne me semblait pas utile sur ce sujet.

L’intitulé de la proposition de loi mentionne l’accompagnement « des couples confrontés à une fausse couche. » Je m’interroge : l’intégralité des articles de la proposition de loi concerne l’accompagnement des femmes, et je ne vois pas en quoi le couple fait l’objet d’une quelconque réflexion.

Je ne reviens pas sur la situation des sages-femmes, qui ont une mission essentielle. Externaliser le suivi à un psychologue peut être une amélioration, mais il faut reconnaître qu’elles font tout ce qu’il faut, et qu’elles sont peut-être les mieux placées pour suivre les personnes en détresse.

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – Je vous remercie de l’intérêt que vous portez à cette proposition de loi.

Le texte était orienté sur les femmes directement concernées par l’accompagnement prévu par le texte, c’est-à-dire celles qui ne vivent pas leur interruption spontanée de grossesse comme un accident de la vie, mais comme un événement blessant, voire traumatisant. Je voulais moi aussi dédramatiser ces accidents de la vie : c’était l’objet du travail mené lors de nos auditions, où nous avons approché la question en lissé. J’ai appris lors de ces auditions que les fausses couches étaient souvent considérées comme une espèce de parenthèse, dont personne ne parlait jamais. Ce tabou concourt à ce que cet accident de la vie devienne un traumatisme, pour certaines femmes. Le moyen le plus simple d’en parler, et donc de dédramatiser ces accidents de la vie, c’est justement par le biais de l’éducation au fait que cet événement peut arriver durant la grossesse, le plus souvent naturellement, qu’il ne résulte pas d’une erreur de la femme enceinte. Mais cela relève d’un parcours pédagogique, qu’il ne revient pas à la loi d’établir, mais au pouvoir réglementaire. J’appelle de mes vœux, comme je l’ai dit dans mon intervention, que les programmes du secondaire évoluent dans le sens d’une meilleure prise en compte de ces problématiques. J’entends que mes paroles aient pu paraître anxigènes, mais je m’adressais aux femmes qui ont vécu ces événements comme des drames. Il ne faut pas les perdre de vue.

Monsieur Burgoa, une nouvelle compétence est déjà prévue aujourd’hui pour les sages-femmes dans ce texte, à savoir l’adressage de leurs patientes et, le cas échéant, en cas

d'interruption spontanée de grossesse, de leur partenaire vers des psychologues conventionnés, dans le cadre du dispositif *MonParcoursPsy*.

Madame Cohen, je n'ai jamais souhaité remettre en cause l'IVG. J'aurais aimé que cette loi établisse un dispositif pédagogique en amont, chez les jeunes comme chez les étudiants, qui n'ont aucune formation à l'accompagnement des femmes subissant une fausse couche.

Madame Vogel, concernant le congé consécutif à une fausse couche, nous avons préféré nous limiter à la suppression du délai de carence. Il s'agit d'un premier pas, essentiel et important. Faut-il aller jusqu'à un congé spécial pour événement familial ? Je n'en suis pas convaincu pour l'instant, mais je reconnais que les arguments sont valables. Il revient peut-être plus à une femme de résoudre cette question...

Madame Jacquemet, la proposition de loi n'a pour l'instant rien prévu au sujet des compétences des sages-femmes dans le suivi médical des femmes confrontées à une interruption spontanée de grossesse. Elle permet seulement l'adressage que j'ai évoqué. Je proposerai un amendement de suppression de l'article auquel vous faites référence, considérant qu'il revient aux médecins et aux sages-femmes de prescrire, si nécessaire, des visites médicales complémentaires, en toute indépendance professionnelle, et en aucun cas à la loi.

Mesdames, Rossignol, Poumirol et Procaccia, il ne faut pas que cette loi devienne une loi d'émotion – je me bats contre de telles lois. Mais, comme le disait madame Lassarade, il est indéniable que certaines femmes souffrent énormément après avoir vécu une interruption spontanée de grossesse, et on ne peut pas faire comme s'il ne se passait rien.

Madame Poncet Monge, je propose de supprimer l'article 1<sup>er</sup> *ter* également parce qu'il s'agit d'une demande de rapport. Il faut traiter le sujet autrement.

Enfin, Madame Devésa, le partenaire est vraiment un sujet de préoccupation de cette proposition de loi. En cas d'interruption spontanée de grossesse de sa compagne, la sage-femme qui a suivi la grossesse pourra désormais adresser le partenaire à un psychologue conventionné afin qu'il puisse bénéficier du dispositif *MonParcoursPsy*. Le sujet a été abordé.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-6 tend à modifier l'intitulé du parcours pour préférer l'expression « interruption spontanée de grossesse ».

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-7 tend à renforcer les objectifs d'information assignés aux parcours. Il nous a paru important que, dans le cadre des parcours, les femmes qui subissent ce genre de désagrément soient mieux informées.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)**

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-3 a pour objet de créer un congé pour événement familial de trois jours minimum pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse. Ce congé serait à la charge de l'employeur.

Au contraire de l'arrêt maladie sans jour de carence prévu par le texte, le congé pour événement familial nécessite l'information de l'employeur quant aux motifs de l'arrêt de travail. Révéler son interruption spontanée de grossesse à son employeur pourrait exposer les personnes qui y sont confrontées à des discriminations potentielles supplémentaires pour raisons familiales, en dévoilant un désir réel ou supposé de parentalité. En ce sens, le recours à un congé de maladie indemnisé par l'assurance maladie plutôt qu'à un congé pour événement familial à la charge de l'employeur répond à une préoccupation pour l'égalité professionnelle. La discrétion professionnelle répond, selon les auditions, à une préoccupation univoque des femmes confrontées à des interruptions spontanées de grossesse. J'émetts donc, sur cet amendement, un avis défavorable mais c'est un vrai sujet, dont nous reparlerons en séance.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-8 tend à étendre aux indépendantes la levée du délai de carence sur les arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse. Le ministre de la santé et de la prévention ayant clairement exprimé son intention que la mesure concerne les indépendantes au banc de l'Assemblée nationale, l'amendement est couvert et donc recevable financièrement. Par ailleurs, nous avons demandé au Gouvernement de déposer un amendement de séance afin d'intégrer les non-salariées agricoles.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-4 vise à permettre la vidéotransmission de séances de suivi psychologique dans les zones sous-denses.

Le code de la santé publique permet déjà la réalisation de séances par vidéotransmission, à l'exception de la première séance, consacrée à un entretien d'évaluation. Ces règles ménagent un équilibre pertinent entre accès aux soins et qualité de l'accompagnement psychologique. De plus, prévoir des règles distinctes en la matière, selon que le trouble psychologique est consécutif à une interruption spontanée de grossesse ou non, ne me paraît pas souhaitable. En conséquence, mon avis est défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)**

*L'amendement de suppression COM-10 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-5 devient sans objet.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est supprimé.*

***Après l'article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)***

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-2 a pour objet d'intégrer aux séances d'éducation à la sexualité dispensées dans les collèges et les lycées une sensibilisation aux risques liés à la grossesse, notamment en matière d'interruption spontanée de grossesse. Je suis totalement en accord avec le constat, comme je m'en suis expliqué. Toutefois, cette proposition de loi ne paraît pas être le véhicule adéquat pour déterminer ce qui relève des projets pédagogiques. Avis défavorable.

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

***Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)***

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-11 vise à supprimer la demande de rapport sur l'extension de l'assurance maternité dès les premières semaines de grossesse.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé.*

***Article 2 (Supprimé)***

*L'article 2 demeure supprimé.*

***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Martin Lévrier, rapporteur.** – L'amendement COM-12 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi afin de lui substituer l'expression « interruption spontanée de grossesse ».

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*L'intitulé de la proposition de loi est ainsi modifié.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</b> <b>Mise en place d'un parcours fausse couche</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	6	Modification de l'intitulé du parcours pour préférer l'expression « interruption spontanée de grossesse »	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	7	Renforcement des objectifs d'information assignés aux parcours	<b>Adopté</b>
Mme PONCET MONGE	1	Mise en place d'un dossier-guide et d'un numéro vert	<b>Irrecevable au titre de l'art. 40 de la Constitution</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)</b> <b>Suppression du délai de carence pour l'indemnisation des arrêts maladie faisant suite à une interruption spontanée de grossesse</b>			
Mme Mélanie VOGEL	3	Création d'un congé pour événement familial de trois jours minimum pour les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse.	<b>Rejeté</b>
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	8	Extension aux indépendantes de la levée du délai de carence sur les arrêts de travail consécutifs à une interruption spontanée de grossesse.	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Possibilité d'adressage par les sages-femmes à un psychologue conventionné dans le cadre du dispositif <i>MonParcoursPsy</i></b>			
Mme Mélanie VOGEL	4	Réalisation de séances de suivi psychologique par vidéotransmission dans les zones sous-denses	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b> <b>Obligations des médecins et sages-femmes prenant en charge une femme victime d'une interruption spontanée de grossesse</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	10	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme Mélanie VOGEL	5	Obligation d'informer la patiente sur les possibilités d'accompagnement psychologique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)</b>			
Mme PONCET MONGE	2	Intégration aux séances d'éducation à la sexualité d'une sensibilisation aux risques liés à la grossesse, couvrant notamment les interruptions spontanées de grossesse.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter (nouveau)</b> <b>Demande de rapport sur l'extension de l'assurance maternité à tous les frais médicaux de la femme enceinte</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	11	Suppression de la demande de rapport sur l'extension de l'assurance maternité dès les premières semaines de grossesse.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 (Supprimé)</b> <b>Gage financier de la proposition de loi</b>			
<b>Proposition de loi visant à favoriser l'accompagnement des couples confrontés à une fausse couche</b>			
<b>M. LÉVRIER, rapporteur</b>	12	Modification de l'intitulé de la proposition de loi pour préférer l'expression "interruption spontanée"	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
		de grossesse"	

**Mission d'information relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance - Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Bernard Bonne rapporteur de la mission d'information relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance.*

*La réunion est close à 11 h 20.*



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

Mercredi 29 mars 2023

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

### Avenir des concessions d'autoroutes – Audition de M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions consacré à l'avenir des concessions autoroutières en accueillant M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes, qui est le premier concessionnaire autoroutier français, avec un réseau de plus de 4 400 kilomètres sur les plus de 9 000 kilomètres d'autoroutes concédées.

Je rappelle, à titre liminaire, que le contrat de concession consiste à confier à un tiers, en l'occurrence les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), le financement, la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance des autoroutes pour une durée prédéfinie et de leur faire supporter les risques associés, en contrepartie du droit, pour les SCA, de percevoir un péage.

Alors que se profile, dans les prochaines années, la fin des contrats de concession autoroutière, notre commission a pour ambition, au travers de ses auditions, d'anticiper cette échéance majeure pour la politique routière française et de faire, en quelque sorte, le bilan des concessions, telles qu'elles ont été pensées et mises en œuvre jusqu'à présent.

Dans cette perspective, je souhaiterais vous interroger sur quatre points, monsieur le Président.

Ma première question est de nature plutôt prospective. En tant que premier concessionnaire autoroutier de France, comment appréhendez-vous la fin des contrats de concession ? Comment l'anticipez-vous ? Je souhaiterais en particulier savoir dans quelle mesure et comment vous vous préparez à la restitution des biens. Où en sont les inventaires des biens de retour et la définition d'une doctrine quant au « bon état cible » de ces biens ?

Ma seconde question porte, cela ne vous étonnera sans doute pas, sur la rentabilité des concessions, sujette à de nombreux commentaires. Plusieurs rapports récents, notamment celui de l'Inspection générale des finances (IGF), qui a récemment « fuité » dans la presse, tendent à montrer que certaines SCA ont des taux de rentabilité internes bien supérieurs à ce qui était prévu par les contrats de concessions. Certains suggèrent d'étudier l'opportunité de raccourcir la durée de certains contrats. Bruno Le Maire a indiqué vouloir saisir le Conseil d'État sur cette question. Que répondez-vous à de tels discours et propositions ?

Ma troisième question porte sur la fiscalité des autoroutes. La Première ministre a évoqué l'idée de faire davantage contribuer le secteur autoroutier au plan d'avenir pour les transports, notamment en faveur du mode ferroviaire. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Je rappelle que les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent en cause, depuis 2021, le versement de la contribution volontaire exceptionnelle à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France), compte tenu de

l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation. Faut-il s'attendre à une réaction similaire si de nouvelles taxes étaient prévues ? Des discussions avec le Gouvernement ont-elles déjà été engagées sur ce point ?

Enfin, pouvez-vous évoquer les moyens consacrés à la décarbonation des autoroutes ? Avez-vous estimé les besoins totaux en la matière ?

Avant de vous céder la parole pour une durée de dix minutes au maximum, je précise que nous avons fait le choix d'entendre un grand nombre d'acteurs, ce qui a pour conséquence de limiter chaque audition de la matinée à une heure et quinze minutes. Je vous demande donc de respecter ce temps de parole. De la même manière, en plein accord avec le chef de file de chaque groupe, nous sommes convenus qu'un seul orateur par groupe politique interviendrait.

**M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes.** – Ces derniers temps, il se dit beaucoup de choses fausses sur les concessions d'autoroutes et je me réjouis donc que vous vous intéressiez à la préparation de l'échéance de ces contrats.

Permettez-moi d'abord de rappeler quelques chiffres. La route représentait, en 2019, 87 % des déplacements de personnes en France – cette part est stable depuis trente ans – et 85 % des déplacements de marchandises en 2021. Quant aux investissements dans les infrastructures de transport, ils sont globalement constants depuis 1990. Ils ont été fortement réorientés depuis quelques années au détriment de la route et au bénéfice des transports urbains et du réseau ferré principal.

S'agissant des recettes publiques, la route est fortement contributrice au budget public. Le rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est de l'ordre de 33 milliards d'euros, et le produit des péages autoroutiers était en 2021 d'environ 12,4 milliards d'euros toutes taxes comprises, dont 4,7 milliards d'euros d'impôts et taxes, soit une part de 40 %.

La part hors fiscalité est intégralement utilisée pour le financement des infrastructures autoroutières. La part fiscale abonde le budget général, mais elle est aussi pour partie fléchée, à hauteur de 1 milliard d'euros, pour l'ensemble du secteur, vers les autres infrastructures de transport. L'autoroute finance donc le ferroviaire et le report modal depuis 1995.

L'enjeu majeur des politiques de transport pour les décennies à venir est la décarbonation des déplacements. Le secteur des transports représente environ un tiers des émissions de carbone du pays. C'est le seul secteur dont les émissions n'ont pas baissé depuis 30 ans : 84 % de ces émissions proviennent de la route et près du quart, des seules autoroutes. La stratégie nationale bas-carbone prévoit, pour 2050, une part modale de la route de 79,5 % pour le transport de personnes et de 85,3 %, pour le transport de marchandises.

Ainsi, la part modale de la route restera prépondérante en 2030 et en 2050. Pour atteindre les objectifs de décarbonation, il faudra à la fois modérer la demande, amplifier le report modal et, surtout, décarboner les mobilités routières.

Nous avons travaillé sur ces questions et construit un plan en cinq points.

Premier point, il convient de développer les infrastructures et les services de mobilité partagée : covoiturage, pôles d'échanges multimodaux, cars express sur autoroutes ou voies réservées.

Deuxième point, il s'agit également d'accueillir des motorisations décarbonées, en nous dotant d'un réseau de bornes de recharge ultra-rapide suffisant pour accueillir une flotte de véhicules électriques dont la progression est exponentielle.

Troisième point, l'autoroute doit devenir un centre de production d'énergies renouvelables, en particulier sur les délaissés ferroviaires et autoroutiers. À cet égard, je veux vous faire part de ma déception concernant la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Au mieux, elle fera gagner six mois sur les quatre ans et demi nécessaires, en France, pour construire un parc photovoltaïque.

Quatrième point, il est nécessaire de fluidifier le trafic, non seulement par la promotion des véhicules autonomes et connectés, mais aussi par le passage en flux libre.

Cinquième point, la résilience des infrastructures doit être améliorée. Je pense à la biodiversité, mais aussi à la résistance des ouvrages aux incendies ou aux inondations, qui se multiplient.

Nous estimons que l'effort d'investissement sur le réseau actuellement concédé représenterait environ 60 milliards d'euros, soit trois fois moins que l'effort consenti par les générations précédentes pour construire le réseau autoroutier.

En ce qui concerne la décarbonation du transport des poids lourds, des choix technologiques doivent être faits entre l'hydrogène et les systèmes d'alimentation électrique, qu'il s'agisse de camions à batterie, de systèmes d'induction électrique ou de systèmes de caténaire et pantographe.

Les ressources financières collectées par les mobilités routières sont appelées à baisser fortement si rien n'est fait dans les quinze ans qui viennent. Le rendement de la TICPE est d'abord menacé par l'évolution de la flotte automobile. De ce point de vue, il conviendra de transférer les 33 milliards d'euros prélevés par la TICPE sur la mobilité électrique.

Les péages sont également menacés. Au lendemain de la fin des concessions, ils n'auront plus de raison d'être, dans la mesure où l'infrastructure sera amortie. Certes, de nouveaux péages pourraient être instaurés dans le cadre de la directive Eurovignette (directive [UE] 2022/362 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et [UE] 2019/520, relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures). Leur composante principale, la redevance d'infrastructures, doit au plus couvrir les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation du réseau. Or l'infrastructure a été amortie à l'occasion de la première concession. Le produit de cette redevance serait ainsi nettement plus faible, d'autant qu'elle n'a pas vocation à constituer une fiscalité spécifique telle que la redevance domaniale ou la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes, dite taxe d'aménagement du territoire (TAT). Il s'agit d'éviter que les pays de transit n'imposent des péages ou des vignettes à des tarifs trop élevés aux transporteurs d'autres pays.

La directive Eurovignette permet de mettre en place, outre la redevance d'infrastructures, une redevance pour coûts externes, qui ne correspond à aucun service, afin de prendre en compte les externalités négatives comme les émissions polluantes ou sonores ou

la congestion. Il s'agit donc d'une taxe qui devra respecter le principe d'égalité devant l'impôt. Dès lors, son acceptabilité est loin d'être évidente. Par ailleurs, sa collecte sera techniquement compliquée, puisqu'aucun équipement n'est prévu à cet effet aujourd'hui.

Du reste, le rendement de la redevance pour coûts externes serait inférieur au niveau de la fiscalité spécifique qui pèse actuellement sur le secteur et décroissant au fur et à mesure de la diffusion des véhicules propres.

Après la fin des concessions historiques, le produit des péages affecté aux investissements dans les infrastructures de transport pourrait ainsi baisser de 8 milliards d'euros par an.

Avec M. Blaise Rapior, directeur général d'Escota, je me tiens à votre disposition pour vous apporter des précisions.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Vinci Autoroutes est l'un des principaux concessionnaires privés du réseau autoroutier français et, à ce titre, un partenaire fondamental de la politique publique des transports, qu'il s'agisse de la décarbonation ou du report modal. Vous le savez, le réseau autoroutier fait partie intégrante du patrimoine national et les Français y sont très attachés. Il n'y a rien de scandaleux à ce que les sociétés concessionnaires d'autoroutes puissent assurer une certaine rentabilité. Cependant, nous sommes face à une sur-rentabilité – 55 milliards d'euros de profits supplémentaires par rapport aux contrats initiaux –, désormais étayée par un rapport de l'IGF, et à une augmentation constante des tarifs de péage.

Comment accueillez-vous les récentes déclarations du ministre de l'économie, appelant à un raccourcissement des contrats de concession ? En tant que partenaire, êtes-vous prêt à renégocier du point de vue de l'intérêt général ? Quelles sont vos propositions en matière de partage des recettes ? Clément Beaune a ainsi évoqué une contribution supplémentaire des sociétés d'autoroutes, qui pourrait alimenter les investissements nécessaires dans le ferroviaire ou encore dans l'entretien du réseau routier non concédé.

Par ailleurs, en tant que concessionnaire, vous avez une responsabilité majeure en matière de décarbonation, étant donné que vos résultats d'exploitation sont excessivement bénéficiaires. Ces résultats suscitent des interrogations quant à la récente augmentation des péages de près de 5 %, laquelle, dans la période d'inflation que nous connaissons, paraît peu justifiée.

La question de la répartition de la charge du péage entre les usagers me semble déterminante pour l'avenir de la route, car le signal « prix » pourrait permettre à la fois de prendre en compte une tarification sociale, le caractère plus ou moins polluant des véhicules, les problématiques de congestion, l'optimisation de l'usage de l'infrastructure, ou encore les transports alternatifs à l'autosolisme. Comment Vinci Autoroutes envisage-t-elle une gestion dynamique des péages, notamment pour ce qui concerne le trafic des poids lourds, ce qui pourrait régler certains engorgements, comme celui de la rocade bordelaise.

Le 31 janvier dernier, vous avez organisé un colloque sur le thème « La Route, grand impensé de la transition écologique » démontrant la nécessité de la décarbonation des infrastructures routières. Les transports sont le premier poste émetteur de gaz à effet de serre, et l'autoroute représente à peu près 7 % des émissions de CO<sub>2</sub> du pays.

Le plan de décarbonation de Vinci Autoroutes s'appuie notamment sur une étude estimant entre 60 milliards et 70 milliards d'euros les investissements nécessaires pour faire de l'autoroute une infrastructure bas-carbone d'ici à l'horizon 2030. Cette étude commandée par Vinci a-t-elle fait l'objet d'un contrôle ou d'une appréciation particulière du ministère de la transition écologique, d'une agence de l'État telle que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou des collectivités locales affectées par ce plan ? L'analyse de ces organismes serait d'autant plus intéressante qu'elle permettrait d'évaluer les différents postes d'investissement, tout en les croisant avec d'autres données ou hypothèses de décarbonation massive, comme la réduction de la vitesse kilométrique. Il est, selon moi, fondamental que l'État et les collectivités locales aient un droit de regard sur des questions relevant de leur compétence en matière de planification écologique et d'aménagement du territoire.

**M. Pierre Coppey.** – Je souscris à votre remarque, madame la sénatrice, concernant l'importance de la concertation locale. Je le rappelle, nous sommes régis par un ensemble de procédures et d'enquêtes publiques qui la rendent obligatoire. Quoi qu'il en soit, nous avons le souci d'écouter les territoires et leurs représentants.

Pour ce qui concerne la rentabilité des concessions et les différentes déclarations qui ont été faites sur ce sujet, la question a été abondamment discutée dans cette enceinte en 2014 et 2015. Cela a conduit le législateur à confier à l'Autorité de régulation des transports (ART) la mission de surveiller l'évolution du niveau de rentabilité des concessions d'autoroutes. L'ART a produit deux rapports, l'un datant de novembre 2020 et l'autre de janvier 2023. Les concessions d'autoroutes sont des sujets capitalistiques très compliqués. Pour porter un jugement valable sur leur rentabilité, il faut regarder les contrats et les modèles et formuler des hypothèses.

En reprenant le schéma de la privatisation de 2002, il convient d'examiner les perspectives jusqu'à la fin de la concession, car on ne peut mesurer la rentabilité d'un investissement qu'à la fin. Pour faire établir une mesure intermédiaire, il faut faire toutes sortes d'hypothèses. Sinon, on raconte n'importe quoi ! L'ART a mené ce travail et a conclu à deux reprises que le taux de rentabilité des concessions d'autoroutes tel qu'il pouvait être évalué à date était cohérent avec ce qui avait été modélisé lors de la privatisation.

Quant au rapport de l'IGF, qui a été diffusé par la presse, il remonte à plus de deux ans. Il avait été commandé par l'État dans le cadre d'un contentieux entre l'État et les sociétés d'autoroutes sur l'« indexation » de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation, qui représentait un prélèvement de l'ordre de 1 milliard d'euros. Le ministère des finances avait confié à l'IGF la rédaction d'un rapport visant à démontrer que la taxe ne devait pas être compensée. Premièrement, je vous encourage à consulter la page 65 de ce rapport, où il est écrit que les écarts évalués par l'IGF reposent sur un calcul très hypothétique et doivent être interprétés avec une grande prudence. Deuxièmement, dans la mesure où je ne connais pas le modèle utilisé par l'IGF, pas plus que je ne connais le modèle utilisé par le sénateur Vincent Delahaye pour avancer des chiffres comparables, je ne pourrais dire où est l'erreur.

Ce que je sais, c'est que l'ART a fait un travail sérieux accessible à chacun. Il est transparent, dans la mesure où le modèle retenu pour l'analyse est connu.

Le débat sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes repose de moins en moins sur des considérations objectives et de plus en plus sur des débordements passionnels. Je le rappelle, une concession est un contrat prévoyant des obligations et des

compensations, dans le cadre d'un modèle et d'hypothèses. En outre, l'ensemble de ces éléments sont suivis à la fois par le ministère des transports, le Conseil d'État et ART.

Certes, je le sais bien, les montants en jeu surprennent. Le profit réalisé par la société Autoroutes du sud de la France (ASF) est à peu près cohérent avec ce qui était prévu dans le modèle. Si ce profit est très important, c'est parce qu'une concession est un instrument de financement visant à rembourser l'investissement initial. Au début, on perd de l'argent - c'est la fameuse courbe en J –, tandis que les profits des dernières années de la concession permettent de compenser les investissements initiaux.

**M. Michel Dagbert.** – J'ai été membre de la commission d'enquête sur les concessions autoroutières et membre de la commission d'enquête en matière de sécurité des ponts et des ouvrages d'art. À ce titre, je souhaite vous interroger sur l'entretien de ces infrastructures. Les sociétés concessionnaires sont en effet contractuellement tenues d'effectuer l'entretien des voies et des ouvrages d'art qui leur sont concédés. Elles ont ainsi l'obligation de réaliser un certain volume de travaux. Les concessionnaires doivent investir jusqu'à la fin des contrats, afin de remettre en bon état l'ensemble de l'infrastructure.

Or, en décembre 2022, l'ART, dont vous venez de dire grand bien, a publié un document très critique s'agissant des pratiques observées lors de la passation des marchés de travaux de fournitures et de services et lors de la passation des contrats de sous-concession. Elle a rappelé l'importance de disposer de règles claires sur le calcul de la valeur estimée d'un marché de travaux et le choix de la procédure d'appel d'offres. Elle note le taux très important, notamment pour votre groupe, d'attribution de marchés de travaux aux sociétés liées capitalistiquement à votre groupe. ASF, Cofiroute et Escota ont ainsi passé près de 50 % de leur marché auprès des sociétés du groupe Vinci.

L'ART émet donc certaines réserves sur le coût de certaines opérations de travaux. Beaucoup regrettent le manque de transparence sur les coûts et les prix pratiqués lors de la réalisation des travaux d'entretien de l'infrastructure. Pouvez-vous nous fournir quelques éléments d'appréciation sur ce point et nous dire où vous en êtes dans la réflexion sur la mise en œuvre de passations plus transparentes dans leurs règles d'attribution ?

**M. Gérard Lahellec.** – D'emblée, je voudrais vous dire que je n'ai pas d'hostilité particulière à l'égard du modèle concessif. Je le précise, je viens de Bretagne et, comme vous, je porte une attention particulière aux routes et autoroutes.

Dans le contexte actuel, nous ne pouvons qu'être attentifs à ce qui se dit et s'écrit. Permettez-moi de vous le dire, tout le monde n'a pas pour livre de chevet le rapport de l'ART, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille pas objectiver les choses.

Avez-vous pris la mesure de l'émotion suscitée par une telle situation ? Je le sais, nous sommes régis par le secret des affaires. Il ne s'agit pas de négocier à la place de l'autorité concédante. Toutefois, il y a un effort à faire pour rendre les choses acceptables. Il serait intéressant que vous puissiez nous donner quelques pistes quant à vos intentions de faire bouger les choses.

**M. Pierre Médevielle.** – Je l'ai rappelé, avant le rapport de M. Éric Jeansannetas, un groupe de travail de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mis en place en 2015, s'était déjà penché sur ces questions. Nous nous retrouvons aujourd'hui dans la même situation, dans un contexte de crise et d'inflation. On a une

fâcheuse tendance à s'étendre sur les bénéfices des entreprises ! Personnellement, je préfère les entreprises qui font du bénéfice, synonyme d'investissements et d'emplois.

Vous avez évoqué, monsieur le Président, la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, qui était nécessaire, même si les délais de déploiement des projets ne sont pas encore satisfaisants, car nous n'arrivons pas à réduire suffisamment la longueur des procédures administratives.

Bien que de nombreuses éventualités aient été étudiées, on a occulté superbement les milliers d'hectares disponibles en bordure d'autoroutes et de voies ferrées. Ce point devrait faire l'objet d'un prochain texte, peut-être en concertation avec vous.

Je travaille actuellement, dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), sur la décarbonation de l'aviation. Mais la décarbonation des transports routiers me paraît essentielle, dans la mesure où les autoroutes représentent la part principale du carbone émis par le secteur des transports. Pouvez-vous nous dire deux mots sur ces futurs investissements ?

**M. Jacques Fernique.** – Je vous remercie, monsieur le Président, d'évoquer avec nous la nécessité d'infrastructures modernes en bon état, c'est-à-dire à jour par rapport à ce qui est défini dans les contrats, et résilientes face au changement climatique, dont on mesure sans doute encore insuffisamment l'impact sur les réseaux de transport. Je souhaite aussi évoquer l'enjeu de l'intérêt général, qui n'est pas compatible avec une sur-rentabilité excessive des concessionnaires privés. En effet, quand l'équilibre de rentabilité est globalement atteint dès 2023-2024, alors que la concession est amenée à durer plus longtemps, il y a un problème, surtout si entre l'État, les usagers et les actionnaires, ce sont surtout ces derniers qui tirent les bénéfices de la situation.

Par ailleurs, l'enjeu de la décarbonation nécessite, vous l'avez dit, une mutation rapide de l'électromobilité, ainsi que l'évolution de l'usage de la route, en augmentant le nombre de personnes par véhicule pour éviter le gâchis énergétique et en optimisant le fret routier. Cela nécessite des investissements importants dans les modes durables, particulièrement le rail. En clair, il s'agit de faire financer le rail par la route. Or, vous l'avez dit, on risque d'avoir un avantage concurrentiel renforcé de la route, avec des péages dont les montants diminueront avec la fin des concessions. Par ailleurs, la TICPE s'étiolera avec la fin des voitures thermiques neuves, tandis que l'Eurovignette ne permettra pas de compenser ces baisses de recettes, à moins, peut-être, d'en élargir le périmètre au-delà des seules autoroutes actuellement concédées. En Alsace, on expérimentera sans trop tarder la taxe poids lourds.

Comment réussir la décarbonation des autoroutes ? Comment envisageriez-vous une mise à contribution plus importante de la route pour abonder les modes durables, en particulier le transport ferroviaire ?

**M. Bruno Belin.** – Monsieur le Président, tous les sénateurs qui sont devant vous sont des provinciaux. Ils sont donc bien évidemment acquis à l'idée de l'utilité des autoroutes pour desservir leurs territoires.

Dans la mesure où vous avez répondu très partiellement à la question posée par Mme Nicole Bonnefoy, je me permettrai de reformuler un certain nombre de questions, pour avoir des réponses claires.

Quelle est votre position sur les tarifs ? J'ai lu dans *Le Parisien* que l'augmentation programmée de 4,75 % n'était pas suffisante et qu'il faudrait envisager, à l'avenir, une hausse plus importante.

Par ailleurs, pour ce qui concerne la rentabilité, nous allons nous efforcer de comprendre la situation malgré la complexité que vous avez soulignée. Vous indiquez que l'évaluation de la rentabilité est conforme à une modélisation, mais celle-ci est fondée sur des éléments hypothétiques. Vous-même avez évoqué une évolution suivant une courbe en J, marquée par une hausse forte et rapide des profits après une baisse initiale. J'aimerais donc connaître votre position sur les propositions qui ont été formulées, comme la réduction de la durée des concessions et la baisse de certains prix, par exemple pour le covoiturage.

Je veux également soulever la question de l'état des biens. Ainsi, quelle est votre trajectoire d'investissements ? Cela fait partie des préoccupations des territoires. Quel est le bon modèle économique au-delà de l'échéance prévue ? Comment concevez-vous la suite ? Dans le cadre d'une nationalisation ? Quelle évolution estimez-vous souhaitable pour améliorer le service rendu ?

Enfin, pour ce qui concerne la décarbonation, quel est votre plan en vue de la multiplication des bornes électriques le long des autoroutes ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Permettez-moi une dernière question : comment obliger les poids lourds à emprunter les autoroutes, pour éviter qu'ils ne traversent nos villes et encombrant nos routes nationales et nos départementales ?

**M. Pierre Coppey.** – Je répondrai immédiatement à cette dernière question, dont la réponse me paraît assez simple. À Strasbourg, avec la mise en service du grand contournement, les poids lourds se sont vu interdire l'usage de la route nationale. La réponse est donc administrative : si l'État ou les collectivités souhaitent que les poids lourds ne traversent pas les communes, le problème peut être résolu par décision préfectorale.

Vous me dites, monsieur Lahellec, que le rapport de l'ART n'est pas votre livre de chevet. Dès lors, comment nous reprocher un manque de transparence ? Depuis 2015, nous avons communiqué tous les marchés de nos sociétés à l'ART et au Sénat. La quantité de papier que nous avons transmise sur notre activité ne tient pas dans cette pièce ! Nous sommes examinés sous toutes les coutures par l'administration, par l'ART, par le Conseil d'État, par le juge, par les commissions parlementaires et par la Cour des comptes ! Il n'y a pas de question sur la transparence ni sur le secret des affaires. Nous n'avons rien à cacher. Simplement, nous sommes gestionnaires d'infrastructures qui représentent des montants considérables. Pour ce faire, nous avons engagé des capitaux considérables et contracté des dettes gigantesques. Tout cela repose sur le contrat, seul actif d'une société concessionnaire.

Ensuite, vous m'avez interrogé sur les procédures d'attribution des marchés. Ce sujet m'étonnera toujours. Vinci Autoroutes investit environ 800 millions d'euros par an. Tous ces marchés ne sont dévolus qu'après l'avis conforme d'une commission de marché, à laquelle siègent la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et des personnalités qualifiées indépendantes. Or seulement deux marchés ont été contestés par l'ART. Je le répète, tous les documents concernant ces marchés ont été transmis au Sénat.



Vous me posez la question de la part des sociétés liées au groupe Vinci qui réalisent des travaux pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il n'est pas complètement illogique qu'un groupe de construction s'investisse dans les concessions, dans la mesure où les métiers sont cohérents et compatibles.

En outre, compte tenu des procédures et des règles de concurrence auxquelles nous sommes soumis, la part de marché des sociétés liées au groupe Vinci dans les travaux réalisés par les sociétés concessionnaires a varié, elle a été, à une époque, de 30 %, et s'établit à 50 %. Nous avons en effet réalisé un certain nombre de grands travaux, comme le contournement de Strasbourg.

Le problème de l'accès des PME à la commande des sociétés concessionnaires a été posé en 2015. Nous avons été soumis aux commissions de marché et au contrôle de l'ART. À l'époque, j'avais signé avec le président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), un engagement visant à faciliter l'accès de PME des travaux publics aux marchés des concessions d'autoroute. Cet accord a fait l'objet d'un comité de suivi, dont le rapport est publié chaque année. Ses conclusions se sont à chaque fois traduites par un *satisfecit* de la FNTP. Sur ce sujet, qui a pu faire débat auparavant, je n'entends plus de contestation.

Pour ce qui touche à l'entretien et à l'état du patrimoine, permettez-moi de vous rappeler quelques chiffres significatifs du groupe Vinci Autoroutes : 4 443 kilomètres d'autoroute, 20 500 kilomètres de voies, 266 aires de repos, 180 aires de service, 427 échangeurs, 48 bifurcations, 234 gares, 6 227 ouvrages d'art de franchissement. Ce patrimoine très important représente un montant d'investissements moyens d'entretien et de maintenance de 250 millions d'euros par an.

Il est suivi attentivement par les services techniques du ministère des transports, dans le cadre de procédures de contrôle, de notation, de mesures et de vérification. J'ai le plaisir de vous le dire, fin 2021, l'état de notre patrimoine était considéré comme très satisfaisant à près de 97 %.

La vertu du modèle de la concession est aussi de sanctuariser des recettes et de formaliser des obligations pour les exploitants, ce qui assure un état satisfaisant du patrimoine. Sur la question du « bon état » de fin de concession, nous avons une obligation, qui est de rendre la concession en bon état. Ce qui est en débat aujourd'hui, c'est la définition du bon état. Nous sommes en train, avec la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), de préciser, de manière contradictoire, la définition des indicateurs, type d'ouvrage par type d'ouvrage.

En ce qui concerne la production d'énergie photovoltaïque et les investissements en matière de décarbonation, l'ensemble des aires de service des sociétés concessionnaires est équipé de bornes de recharge électriques. Toutefois, le dimensionnement actuel de ces bornes correspond à l'état du parc. Si l'on extrapole une progression exponentielle du parc de véhicules électriques et que l'on veut bien assimiler le fait qu'il faut cinq à six fois plus de temps pour recharger un véhicule électrique que pour faire le plein d'essence, il faudrait installer cinq à six fois plus de bornes de recharge rapide qu'il n'y a de pompes à essence sur le réseau. Ce sujet fait l'objet de débats entre les sociétés concessionnaires, la DGITM et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui doivent aboutir à la réalisation et à la publication d'un schéma directeur.

Sur la question du photovoltaïque, nous avons mené un travail avec la SNCF permettant d'évaluer à 5 000 hectares le foncier disponible le long des voies de chemin de fer et des autoroutes. Vous le savez, sur un hectare, on peut produire un mégawatt, ce qui signifie que, sur ces 5 000 hectares, on pourrait faire cinq gigawatts. Ainsi, en mobilisant rapidement le foncier existant le long des infrastructures, on pourrait produire l'équivalent de 5 centrales nucléaires en énergie photovoltaïque. Cela représente environ 5 milliards d'euros d'investissements. Nous y sommes prêts administrativement, techniquement et financièrement. On gagnerait à simplifier l'ensemble des procédures pour créer un régime *ad hoc* pour les infrastructures linéaires, ce qui permettrait de poser des panneaux photovoltaïques le long des autoroutes ou des voies de chemin de fer. Nous espérons donc qu'un prochain véhicule législatif permettra de relancer ce sujet.

**M. Didier Mandelli.** – Il faut lire dans le détail de projet de loi d'accélération de la production des énergies renouvelables !

**M. Pierre Coppey.** – Nous l'avons fait, monsieur le sénateur ! Dans le cadre des procédures applicables, il faut environ cinq ans pour déployer un panneau. Nous devrions pouvoir comprimer ces délais. Je n'ai trouvé dans la loi que la possibilité de les réduire de quelques mois.

Permettez-moi de revenir sur la question de la rentabilité. Je le redis, le travail mené par l'ART me semble purger le sujet. Ce n'est pas en multipliant les modèles et les hypothèses qu'on le réglera.

Sur l'interpellation de Jacques Fernique concernant l'enjeu de l'intérêt général, les concessionnaires d'autoroutes réalisent des missions de service public dans le cadre de la loi et des contrats. Ils appliquent les obligations ou les commandes faites par l'État, par exemple en matière de développement de l'énergie photovoltaïque, de déploiement des bornes de recharge électrique ou de résilience, des infrastructures face aux incendies ou aux inondations.

Puisque vous m'y invitez, monsieur le sénateur, j'en reviens au taux de rentabilité des actionnaires. Tout d'abord, il n'y a pas eu d'erreur. Lorsque les concessions d'autoroutes ont été privatisées en 2005, le journal *Les Échos* se félicitait de la bonne affaire réalisée par l'État, celui-ci se déchargeant de risques de travaux, de financement et de trafic, ainsi que d'une dette très significative. En effet, on parle toujours, lorsque l'on évoque la cession des autoroutes, des fameux 14 milliards d'euros ! N'oublions pas qu'il y avait aussi une dette de l'ordre de 20 milliards et des investissements différés. Depuis 2005, l'ensemble des sociétés concessionnaires a investi 30 milliards d'euros sur les réseaux.

Y a-t-il eu erreur dans la valorisation ? Personnellement, je ne le crois pas ! Qui, en 2005, pouvait imaginer l'évolution des taux d'intérêt ? Personne ! Après 2005, nous avons subi la crise de Lehman Brothers. ASF avait fait une émission obligataire à un taux oscillant entre 7 % et 8 % ! Nous avons ensuite bénéficié d'une baisse très significative des taux d'intérêt, qui alimente manifestement la chronique et fait débat. Pour ma part, je ne sais pas quels seront les taux d'intérêt dans un mois, dans un an ou dans cinq ans. En revanche, je sais que je porte, en tant que concessionnaire, la dette et le risque y afférent.

Il s'agit de savoir si le montant investi était le bon. Rappelons que, dans le cahier des charges de la privatisation, il n'était question ni de taux de rentabilité interne (TRI) des projets ni de TRI des actionnaires. On évoquait simplement la privatisation d'une société déjà cotée en bourse. Aujourd'hui, personne ne cherche à connaître le TRI « actionnaire » de

France Télécom, privatisée à la même époque, ou de la Française des jeux, privatisée l'année dernière.

Ces instruments de mesure, le TRI « actionnaire » comme le TRI « projet », peuvent faire l'objet d'évaluations. Toutefois, ils ne pourront être mesurés qu'à la fin des concessions.

Le Conseil d'État doit être saisi de cette question. Permettez-moi de le rappeler, toutes les concessions font l'objet d'un décret en Conseil d'État. Tous les avenants ont été examinés par le Conseil d'État et jugés à l'aune du TRI « projet ».

Certes, on peut alimenter la chronique par des chiffres par définition très élevés, compte tenu de la nature même du modèle des sociétés concessionnaires. Dans la comptabilité de l'État, les concessions d'autoroute sont évaluées à 200 milliards d'euros. Les sociétés concessionnaires les ont construites, et portent encore une partie de la dette et des programmes d'investissement pour l'entretien et la modernisation du réseau.

Vous me demandez ce que nous sommes prêts à faire. Je vous réponds que nous sommes très fiers de ce que nous avons fait. Nous avons construit un réseau qui est considéré comme le meilleur réseau autoroutier du monde. Quand on l'évalue avec les indicateurs de suivi contractuels, personne ne conteste la qualité du travail fait. Quand on se penche sur les indices de satisfaction des clients, on s'aperçoit qu'il oscille entre 8 sur 10 et 9 sur 10.

Je le dis au nom des 6 000 salariés de Vinci Autoroutes, nos équipes sont mobilisées et font bien leur travail. Elles travaillent vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept et veillent à la sécurité des usagers. Les dénigrement et les polémiques sur ce sujet finissent par être pesants. Je m'autorise donc à rendre hommage au travail effectué par nos salariés, dans l'exécution du contrat, la construction des ouvrages, l'entretien et la maintenance. Nous avons multiplié les innovations en matière de services et d'installations commerciales, qui offrent des niveaux de prestation incomparablement meilleurs que ce que l'on trouvait auparavant.

**M. Bruno Belin.** – Et les tarifs ?

**M. Pierre Coppey.** – Le décret de 1995 prévoit une indexation des tarifs fixée à 70 % de l'inflation. Le modèle de valorisation des concessions a été calculé sur cette base. Certes, aujourd'hui, les charges d'exploitation sont moins importantes que l'indexation. Mais les charges financières augmentent avec les taux d'intérêt, et les charges de travaux subissent fortement l'inflation. Le modèle prévoyant un ensemble d'obligations, l'indexation des tarifs constitue la contrepartie des risques que nous prenons en assumant l'ensemble de ces charges.

Les tarifs, qui sont indexés à l'inflation, continueront d'augmenter, ce n'est pas polémique de le dire. Comme vous, je souhaite que l'inflation baisse !

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie, monsieur le Président.

*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 5 avril 2023**

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

*La réunion est ouverte à 09 h 35.*

### **Audition de M. Bernard Roman, ancien président de l’Autorité de régulation des transports**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je suis heureux d’accueillir ce matin Bernard Roman, ancien président de l’Autorité de régulation des transports (ART).

Alors qu’à ce jour, aucun candidat à la présidence de cette autorité publique indépendante n’a été proposé par le Président de la République depuis le retrait de la candidature de Marc Papinutti en février dernier, et que l’ART n’a donc pas de président depuis août 2022 – date depuis laquelle Philippe Richert assure l’intérim –, il nous semblait important de vous entendre.

Nous avons bien conscience que vous ne portez plus de « parole officielle », puisque vous n’êtes plus en fonction. Néanmoins, je pense pouvoir dire que vous avez, dans votre précédente fonction, fait preuve de courage, d’indépendance et de franc-parler sur des sujets particulièrement complexes. C’est pourquoi, à l’heure où sont évoqués de nouveaux projets d’infrastructures, de nouveaux modèles financements et de nouveaux textes relatifs au secteur des transports, votre retour d’expérience à la tête de l’ART nous intéresse tout particulièrement. D’autant que, sous votre présidence, le régulateur des transports a vu son périmètre et ses prérogatives considérablement s’élargir. Alors qu’en 2016, au début de votre mandat, l’autorité, d’abord dénommée l’Araf, puis l’Arafer, avait, en pratique, vocation à réguler le seul secteur ferroviaire, puis son champ d’action s’est progressivement élargi aux autocars, aux secteurs aéroportuaire et autoroutier ainsi qu’aux transports publics urbains en Île-de-France et aux services numériques de mobilité.

Aussi, et à la lumière de ces évolutions, pourriez-vous dresser le bilan de vos six années passées à la tête de cette autorité et de sa montée en puissance ? En vue de l’audition, que l’on espère prochaine, d’un nouveau candidat, quelles sont d’après vous les qualités indispensables du futur président de l’ART ?

Par ailleurs, estimez-vous que les moyens de l’ART sont suffisants pour faire face à l’ensemble de ses missions ? Notre commission, sur la proposition de ses rapporteurs pour avis sur les projets de loi de finances, s’est plusieurs fois prononcée en faveur d’une augmentation de la subvention pour charges de service public de l’autorité, étant entendu qu’elle a été contrainte, ces dernières années, de solliciter son fonds de roulement, faute d’augmentation de sa subvention. Nous nous inquiétons notamment de ce que l’ART dispose de marges de manœuvre suffisantes en cas de contentieux. Ce constat est-il, d’après vous, toujours d’actualité ? L’ART dispose-t-elle toujours des moyens de son indépendance ?

Ce sujet est d’une importance cruciale, notamment dans le contexte de l’ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. Avoir un régulateur fort et indépendant est d’ailleurs l’une des conditions de la réussite de l’ouverture à la concurrence.

Parallèlement à l'extension de son champ d'action, l'ART a, en effet, pris une place croissante dans le paysage institutionnel et ses avis, rapports et décisions sont souvent très attendus. Ils jouent un rôle crucial et constituent une forme de jurisprudence pour tel ou tel secteur. Pour ne donner qu'un exemple, la décision du 28 février 2020 portant règlement du différend entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Voyageurs a permis de définir un cadre méthodologique sur la détermination du nombre d'emplois devant être transférés dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés.

À cet égard, je souhaiterais connaître votre appréciation sur le déroulement de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. Nous vous avons entendu, il y a un peu plus d'un an, lorsque le nouveau contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État avait été rendu public ; vous n'aviez d'ailleurs pas manqué de pointer, à cette occasion, un certain nombre de difficultés qui demeuraient.

J'en viens à présent à un sujet qui suscite un vif intérêt de la part des membres de notre commission : celui de l'avenir des concessions autoroutières. Nous avons récemment engagé un cycle d'auditions sur le sujet, en entendant le président et le rapporteur de la commission d'enquête sénatoriale de 2020 sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, ainsi que les dirigeants de Vinci Autoroutes et de Sanef. Nous entendrons également, après votre audition, Philippe Nourry, président d'APRR. Depuis l'élargissement des compétences de l'ART au secteur autoroutier, l'autorité a permis de conseiller l'État concédant dans ses négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes et de réguler les tarifs de péage pour un bénéfice économique direct aux usagers. D'après le rapport « Six ans de régulation des transports », publié à la fin de votre mandat, les recommandations de l'ART se sont traduites par une réduction effective de 290 millions d'euros des péages.

Nous avons bien évidemment l'intention d'entendre l'ART, qui a publié en janvier dernier son deuxième rapport sur l'économie des concessions autoroutières.

Néanmoins, à la lumière de votre expérience, quel regard portez-vous, à date, sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ? Les considérez-vous comme déséquilibrées ? La question de la rentabilité et, plus particulièrement, de la méthodologie de calcul de la rentabilité est à cet égard cruciale.

Enfin, comment appréhendez-vous la fin des concessions autoroutières ? Quel regard portez-vous sur les dernières annonces gouvernementales relatives au secteur autoroutier ? La Première ministre a, lors de la présentation d'un plan d'avenir pour les transports, esquissé la piste d'une plus importante contribution du secteur autoroutier. Bruno Le Maire a, pour sa part, indiqué avoir saisi le Conseil d'État quant à la possibilité de raccourcir de quelques années la durée de certaines des concessions. Se pose également la question de l'avenir des péages, consubstantielle à celle de la fin des concessions. Quel regard portez-vous sur cette problématique ?

**M. Bernard Roman, ancien président de l'Autorité de régulation des transports.** – J'ai accepté avec plaisir cette invitation, même si je n'ai plus aucune fonction officielle. Ma parole n'engage donc aucunement l'ART. Elle ne sera pas officielle, et sera peut-être, de ce fait, un peu plus libre.

Quel bilan ai-je tiré de six ans de présidence de cette Autorité ? Comme chacune et chacun d'entre vous, j'étais parlementaire et regardais les autorités indépendantes avec

beaucoup de suspicion, en me demandant au nom de quelle légitimité elles prenaient des décisions aussi lourdes. J'oubliais, lorsque j'étais parlementaire, que c'est le Parlement qui avait créé l'Araf, puis l'avait transformée en Arafer puis en ART. C'est le Parlement qui lui a donné ses missions et ses pouvoirs, qui sont loin d'être négligeables. Il était donc indispensable de rendre des comptes au Parlement. C'est la raison pour laquelle je suis souvent venu devant votre commission. Je vous ai fait adresser l'ensemble des publications de l'ART et je n'ai pas manqué de vous saisir, Monsieur le Président, ainsi que votre prédécesseur, des problématiques que nous rencontrons sur la question des transports.

Je n'ai jamais rendu compte à l'exécutif ni au Président de la République ni aux ministres. Je n'ai rendu compte qu'au Parlement. C'est important que vous le sachiez alors que vous allez vous prononcer, j'espère dans les prochaines semaines, sur la proposition d'un président de l'Autorité de régulation des transports.

L'Araf avait été créée, en 2009, dans le cadre de la transposition d'une directive européenne. À l'occasion de l'ouverture du marché du rail, il fallait en effet une autorité indépendante qui garantisse un accès équitable, transparent et non discriminatoire à l'infrastructure. C'était la même problématique que pour l'énergie et les télécoms. France Télécom, EDF, et la SNCF géraient le réseau et le service. Pour la SNCF, il fallait séparer le réseau du service pour que d'autres concurrents aient accès au réseau. Il fallait une autorité indépendante qui puisse veiller à ce caractère non discriminatoire et transparent de l'accès au réseau. Il y a eu des transpositions du droit européen dans d'autres secteurs, en particulier avec les aéroports, les données numériques de la mobilité et la RATP. Celle-ci a le réseau et le service. En 2039, et avant cela pour le Grand Paris, il y aura l'ouverture à la concurrence.

Il y a toutefois des secteurs sur lesquels les pouvoirs que vous avez confiés à l'ART n'ont pas été imposés par des directives européennes. Il s'agit notamment des concessions autoroutières. Comment en sommes-nous arrivés là ? Deux rapports, l'un de la Cour des comptes de 2013 et l'autre de l'Autorité de la Concurrence en 2014, stigmatisent les profits considérables – je mets le terme entre guillemets – des sociétés concessionnaires autoroutières. À l'époque la ministre des transports, Ségolène Royal, avait décidé du gel des péages. La loi « Macron » décida qu'il fallait réduire les inégalités de pouvoir entre l'État concédant et les sociétés concessionnaires et qu'il fallait donc un régulateur qui puisse réguler le rapport de forces. On a ainsi donné à l'ART des pouvoirs dans le domaine autoroutier, mais pas sur la régulation des péages, car cette régulation était définie dans les contrats, cela pas seulement depuis la privatisation, mais depuis l'origine des sociétés d'autoroute. Quand les sociétés d'autoroutes ont été privatisées en 2006, les clauses d'évolution des péages – l'indexation à 70 % sur l'inflation et la prise en compte des opérations nouvelles – sont restées les mêmes que celles qui existaient auparavant. Ce n'est pas ce travail que nous faisons, puisqu'il est contractuel. En revanche, chaque fois que des avenants sont proposés, s'ils ont une incidence sur la durée des concessions ou sur l'augmentation des péages, l'ART est consultée pour donner un avis. C'est le premier point.

Le deuxième point est que l'on avait demandé à l'Arafer, devenue ART, de publier chaque année un rapport sur la situation économique et financière de toutes les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Troisième point, on a aussi demandé à l'ART de mesurer, tous les cinq ans, le taux de rentabilité interne des sociétés concessionnaires d'autoroutes. C'est ce que nous avons fait une première fois en 2020 et que nous avons recommencé un an et demi plus tard, sans attendre cinq ans, pour éclairer le débat sur la fin des concessions d'autoroutes entre 2031 et 2036 et permettre aux décideurs publics de disposer d'éléments pour pouvoir appréhender cette période.

Je retiens une chose essentielle de mon passage à la présidence de l'ART : il faut un président et un collègue totalement indépendants. Nous avons un certain nombre de valeurs pivots à l'ART, inscrites dans une charte : le dialogue, l'expertise, la transparence, et l'indépendance. S'il ne devait en rester qu'une, ce serait l'indépendance. Je vais vous donner la démonstration de l'indépendance qui a été la mienne. J'ai eu à donner un avis sur deux contrats de performance, un sous la présidence de François Hollande et l'autre sous la présidence d'Emmanuel Macron, un avec Alain Vidalies comme ministre des transports, un avec Jean-Baptiste Djebbari. Je suis venu vous présenter mon point de vue sur ces deux contrats de performance, qui a été extrêmement sévère. Je suis très heureux d'avoir connu, « *post mortem* », un plan de 100 milliards d'investissements dans les transports qui a été annoncé il y a quelques mois par la Première ministre. Il aurait été annoncé il y a sept ans ou il y a un an si l'on avait suivi l'avis de l'ART sur les deux contrats de performance. C'est une démonstration de l'indépendance indispensable à l'ART, son président et son collègue.

Je vous livre à présent quelques chiffres illustrant l'action de l'ART. Nous avons examiné 17 avenants aux contrats de concessions autoroutières. C'est beaucoup, mais cela s'explique par le fait que plus les contrats de concession sont longs, plus il y a d'avenants. La grande difficulté quand il y a un avenant c'est qu'il n'y a pas de concurrence. Sans régulateur qui regarde précisément si dans la négociation de gré à gré entre le concédant et le concessionnaire, il n'y a pas d'abus, ce n'est pas régulier. Ces 17 avenants représentaient un peu plus de 2 milliards d'euros. L'ART, en examinant les choses, a proposé une baisse de 800 millions d'euros. Le concédant a finalement retenu près de 300 millions d'euros. C'est beaucoup parce que ce sont 300 millions en moins, payés par les usagers des péages. C'est peu si l'on considère que l'on avait proposé 800 millions. Mais si l'on n'avait pas proposé 800 millions, cela aurait été zéro.

On oublie aussi que l'on a des avis à donner sur les sous-concessions, c'est-à-dire les aires d'autoroute. Nous avons notre mot à dire sur la modération tarifaire du carburant. Sur l'ensemble des avis donnés pendant ma présidence sur ce sujet, ce sont un peu plus de 200 millions d'euros que nous avons fait économiser aux usagers des sociétés d'autoroutes.

Je veux vous donner un dernier chiffre, dans le domaine aéroportuaire. Nous avons donné un avis, conforme celui-ci, sur les tarifications des redevances aéroportuaires. Nous avons fait économiser 48 millions d'euros aux compagnies aériennes qui se répercutent naturellement sur les usagers.

Pour une autre illustration, vous avez évoqué la décision que nous avons prise sur le règlement d'un différend dans les Bouches-du-Rhône concernant l'ouverture à la concurrence du ferroviaire sur un lot. C'est très important, j'en dis un mot. Transdev a gagné l'un des deux lots ouverts par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, mais dans le cahier des charges, il fallait définir le personnel nécessaire. La SNCF a donné un chiffre que la région a contesté. C'est l'ART qui, par la loi, est chargée d'arbitrer les conflits. L'ART a arbitré et conclu à une diminution de 30 % par rapport au chiffre annoncé par la SNCF. Finalement, la Cour d'appel de Paris, saisie par la SNCF qui a contesté la décision de l'ART, a ramené cette diminution à 25 %. Pourquoi dis-je cela ? Parce que l'on se rend compte, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, qu'il y a des marges de progression en matière de performance chez l'opérateur historique. Vous connaissez mon engagement politique préalable à la présidence de l'ART. Il n'a pas changé sur le fond, je ne suis pas un libéral effréné. Cependant, la performance dans une entreprise publique doit être recherchée, car elle bénéficie à l'utilisateur. Les présidents successifs de la SNCF, MM. Pépy précédemment et Farandou, actuellement, en ont bien conscience. L'indépendance est essentielle, elle permet

un dialogue constructif avec chacun. J'ai beaucoup dialogué avec les présidents des sociétés d'autoroutes, avec le ministre des transports, avec le Parlement naturellement, pour essayer de construire une régulation qui soit la plus performante possible.

J'en viens aux autoroutes. Un sujet focalise aujourd'hui l'attention sur cette question des autoroutes. Cela me semble, et je le regrette, non pas être la fin des concessions d'autoroute, mais il s'agit de savoir si l'on doit renationaliser oui ou non avant le terme les sociétés d'autoroutes. Si l'on met fin aux contrats avant leur terme, c'est une nationalisation sans le dire. Je reprends ma liberté de ce point de vue. Je ne suis pas là pour défendre les sociétés concessionnaires d'autoroutes, mais je constate que la France a sans doute le réseau d'autoroute le plus moderne, le plus performant, le plus sécurisé qui existe au monde. Quand on fait la comparaison dans notre pays entre l'état du réseau routier et autoroutier national et l'état du réseau concédé, il n'y a pas de comparaison possible. C'est sans doute lié au fait que les sociétés d'autoroutes, par le fait de la concession, ont eu des ressources qu'elles ont pu affecter intégralement à leur compte d'exploitation et mettre dans l'entretien du réseau de l'argent que l'État devait mettre dans son propre réseau par la fiscalité. Ce n'est pas le système concessif qui est à condamner, c'est la façon dont les contrats ont été écrits. Une fois que les contrats sont écrits, la gestion des contrats ne peut pas s'écarter du droit. Il n'y a pas beaucoup de discussions lorsque les contrats sont en cours. Lorsqu'il y a des contrats de 40 à 60 ans, on est naturellement lié par le transfert du risque essentiellement vers les concessionnaires, qui peut peser positivement ou négativement. S'agissant d'une récente déclaration de Bruno Le Maire : si le taux de rentabilité interne (TRI) actionnaire a autant augmenté ces dernières années, c'est bien parce que les conditions du marché financier n'ont pas été celles qui avaient été prévues en 2006. Elles ont été beaucoup plus favorables aux actionnaires. L'inflation permet aux sociétés concessionnaires d'avoir plus de recettes – plus 4,8 % d'augmentation des péages liés à l'indexation à 70 % sur l'inflation – que de dépenses. Toutefois, si cela avait été le contraire, ces sociétés auraient été en difficulté. Si l'impôt sur les sociétés a diminué ces dernières années, y compris pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, un autre Gouvernement aurait pu l'augmenter, ce qui eut pour effet de pénaliser les sociétés concessionnaires par rapport aux conditions de signature des contrats. La longueur des contrats, le transfert du risque sur les sociétés concessionnaires, nous place trop en position de spectateur de l'évolution des choses.

Deuxième élément, que signifie la rentabilité ? Le rapport IGF-CGEDD, dont j'ai seulement lu les extraits du rapport qui ont été publiés, pointe du doigt la rentabilité actionnaire. On ne sait pas dans quelle temporalité. Quand il y a une privatisation, il y a des actionnaires et des créanciers, avec une dette prise pour la durée des contrats. Le travail fait par l'ART porte quant à lui sur la rentabilité des projets : on prend en compte l'apport des actionnaires et des créanciers et l'on s'inscrit dans la durée de la concession. On ne prend pas à date la rentabilité. C'est la raison pour laquelle notre TRI, tel qu'il a été présenté, est salué, y compris par les instances académiques qui travaillent sur ces questions, et est assez proche des prévisions du contrat, entre 6 et 7,6 %. Bruno Le Maire affirme que le Conseil d'État tranchera. Il faudrait, pour cela, qu'il ait tous les éléments nécessaires. L'ancien président de la section travaux publics du Conseil d'État, Philippe Martin l'avait souligné devant la commission d'enquête sénatoriale. Il voulait, pour que le Conseil d'État puisse se prononcer, qu'une autorité indépendante, je reprends ses termes, puisse fournir une étude avec l'ensemble des éléments – la durée, les créanciers, la dette – afin de pouvoir délibérer de la manière la plus claire qui soit. J'ignore si Bruno Le Maire a lu les déclarations de Philippe Martin à l'époque devant la commission, mais je ne comprends pas et suis très préoccupé que l'on puisse envisager de saisir le Conseil d'État sans lui fournir cette étude indépendante et



traiter la question des autoroutes sans demander à l'instance indépendante mise en place par le Parlement de fournir les éléments qu'il lui a demandé d'étudier.

Enfin, dernier message que je souhaite vous délivrer, je me suis efforcé pendant six ans, d'avoir un dialogue constructif avec le Gouvernement. Nous avons même mis en place un dispositif d'évaluation des coûts des opérations. Philippe Richert a publié le deuxième rapport sur les concessions d'autoroute pour préparer le sommet des autoroutes qui était prévu à l'époque.

Aujourd'hui l'autorité est obligée de s'autosaisir sur un contrat de concession, car le Gouvernement ne la saisit pas et publie le décret. Ce contrat est financé sur des indus, comme si les indus n'étaient pas des péages perçus par les sociétés d'autoroutes et comme si cela n'entraînait pas dans l'esprit de ce qu'a souhaité le législateur en donnant mission à l'ART de contrôler les avenants. Je vois que le ministre des transports fait une déclaration dans laquelle il prévoit un nouveau sommet des autoroutes avec des parlementaires, des ONG et les sociétés concessionnaires. Et l'ART n'existe pas ? C'est comme si l'on faisait une mayonnaise sans œuf. N'étant plus concerné et étant averti, je suis très perplexe devant ce qui me semble être une volonté de mettre de côté une autorité indépendante qui a démontré son expertise, même si elle gêne quelques fois le Gouvernement. Nous sommes pourtant aussi là pour ça, quand il s'agit de dire les choses.

**M. Michel Dagbert.** – Les consultations s'ouvrent sur le nouveau modèle de financement des sociétés d'autoroute qu'appelle de ses vœux le ministre des transports et qui a vocation à permettre le financement et la mise à niveau d'infrastructures ferroviaires, en utilisant les profits constatés dans les rapports que vous venez de mentionner sur les concessions autoroutières. À l'issue de votre mandat, vous aviez également dessiné quelques perspectives et demandé une réflexion plus approfondie sur la façon dont l'autorité pourrait elle-même contribuer à la transition écologique. Pourriez-vous nous préciser ce point et nous donner votre position sur les modalités de la contribution financière que pourraient apporter les concessionnaires dans le cadre des contrats repensés, en lien avec la problématique environnementale ?

**M. Gérard Lahellec.** – La qualité de votre exposé a eu pour effet de renforcer mes doutes et mes questionnements. Il y a évidemment un lien étroit entre durée des contrats et investissement. L'écriture des contrats est quelque chose d'absolument déterminant. Il n'y a pas de clause de redevance variable dans les contrats en question, par conséquent ce ne sont pas des contrats très mobiles. Nous sommes confrontés à une situation assez complexe. Peut-on attendre 2031 ou 2036 alors que les exigences d'investissement notamment pour la décarbonation des mobilités frappent à la porte ? Je remarque au passage que les sociétés concessionnaires d'autoroutes font beaucoup référence au travail de qualité de l'ART. Ils soulignent qu'il y a des investissements à réaliser. Cependant, dans l'approche du sujet, envisager de nouveaux investissements appellerait presque automatiquement, mieux qu'une prorogation des contrats de concession, un allongement de leur durée. D'un côté, on a besoin d'investir, de l'autre, il nous semble prudent de recommander une nouvelle écriture des contrats. Je tire comme enseignement des déclarations de M. Le Maire qu'il vaut mieux être bon en mathématiques qu'en écriture de contrat. Dans la perspective d'une nouvelle réécriture, avez-vous quelque idée sur la méthode qui pourrait être employée pour ne pas attendre 2031-2036 ? Et en même temps quelles sont les marges de manœuvre dans le cadre contraint actuel ?

**M. Jacques Fernique.** – Monsieur le Président, vos six ans à la tête de l'ART s'inscrivent dans un acte I de la régulation des transports, avec des avancées décisives dans le ferroviaire, les grands aéroports, les autocars, les autoroutes, les transports publics urbains franciliens et les services numériques de la mobilité. Les cibles de cet acte I ont été d'éviter les rentes de monopole, les privilèges indus pour l'opérateur historique, l'opacité, les discriminations pour l'accès au réseau, aux données, aux infrastructures, la question de la tarification des péages et d'une éventuelle sur-rentabilité pour les concessionnaires au regard des investissements. Quels approfondissements sont nécessaires pour conforter cet acte I que vous avez conduit ? Les valeurs de l'ART, dialogue, expertise, transparence, et, vous l'avez souligné, indépendance, sous-tendent les actions de l'ART. Qu'attendez-vous du Parlement pour conforter l'ART ? Vous évoquiez, par exemple, l'évolution d'un avis simple vers un avis conforme.

L'acte II qui est devant nous ne peut pas être un simple prolongement de l'acte I. Sur l'essor du ferroviaire annoncé, vous avez sévèrement jugé le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau. La donne semble avoir changé avec le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), le discours d'Élisabeth Borne et les dizaines de milliards annoncés. Quel rôle peut jouer l'ART dans le débat et l'élaboration de la programmation pour qu'elle soit cohérente avec la régénération et la modernisation ferroviaires, l'avènement des réseaux express métropolitains et le fret ferroviaire qui doit être doublé à l'horizon 2030 ?

Sur l'autoroutier, il apparaît que l'équilibre financier des concessions est globalement atteint dès maintenant et qu'elles vont encore dégager quelques dizaines de milliards de profit d'ici l'issue des concessions actuelles. Comment réguler le partage de ces milliards entre l'État et ses besoins d'investissement dans les reports modaux, les usagers et, un petit peu, les actionnaires ? Comment, aussi, préparer la baisse de rendement de ce que rapportent les autoroutes et plus globalement le transport routier avec la TICPE qui va perdre de la consistance avec la décarbonation ? En outre, avec la fin des concessions assises sur des investissements massifs, le COI parle d'une perspective de baisse des recettes de l'ordre de 50 % à 70 %. Au regard des règles européennes d'aujourd'hui, cela risque de favoriser dans les décennies à venir un mode qu'il nous faudrait au contraire réduire.

Enfin, dernière question. À propos de cet acte II, le COI a dressé un scénario de planification écologique. N'est-ce pas aussi une façon de mettre dans les missions de l'ART une vraie régulation écologique, et quels pourraient en être ses contours ?

**M. Philippe Tabarot.** – Je me réjouis de cette invitation pour évoquer l'ensemble des sujets et pas seulement les sujets autoroutiers. J'en dirai un mot en rapport à notre actualité au sein de la commission. Je suis ravi du travail que l'on a pu accomplir ensemble. Fringant sénateur de droite du sud, je ne pensais jamais pouvoir travailler avec un ancien député de gauche du nord ! Mais par votre force de travail, votre compétence, votre indépendance, qui est le maître-mot, et votre courage sur la question de l'ouverture à la concurrence, nous avons pu très bien travailler ensemble. Cela, à tel point qu'aujourd'hui Bernard Roman fait un travail tellement efficace qu'il est devenu irremplaçable. Il semble que vous fassiez peur aux candidats putatifs en application de l'article 13 de la Constitution, puisque cela fait bientôt une année que vous n'êtes pas remplacé. Quelques candidatures ont été évoquées. Certaines sont même allées jusqu'au perron du Sénat, puis se sont rétractées la veille au soir. En tout cas, il est important que l'on puisse rapidement, à la fois pour l'autorité administrative indépendante et le monde du transport en général, vous trouver enfin un

remplaçant, que j'espère d'aussi grande qualité que vous l'étiez. Ma question concerne ce sujet : quel profil pour vous remplacer ?

D'un côté le ministre Beaune dit qu'il faut plus de moyens, et l'on est heureux de l'entendre, pour l'ART qui doit pouvoir exercer pleinement ses missions ; et d'un autre côté, chaque année, dans le cadre de l'examen du PLF, il donne un avis défavorable à nos demandes de mobiliser des moyens supplémentaires pour permettre à l'ART de fonctionner dans de bonnes conditions, de rendre ses avis, ses rapports et garantir à la gouvernance une indépendance totale dans le cadre de potentiels contentieux. Il semble même que le Président de la République préfère les conventions citoyennes aux autorités administratives indépendantes. De là à les remettre en cause, la question peut se poser. En tout cas, pour nous, elle ne se pose pas. Vous avez rappelé les liens forts qui unissent le Sénat à l'ART. J'aimerais rapidement aborder trois sujets, qui ne sont peut-être pas, pour un en tout cas, de la compétence directe de l'ART, mais qui est dans notre actualité. Votre expertise personnelle est importante.

Que pensez-vous de la montée en puissance des zones à faible émission issues de la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 et de la loi « Climat et résilience » de 2021, et de leur acceptabilité sociale et économique et de l'accompagnement de ces mesures ? Est-ce le bon et seul moyen pour baisser les émissions liées aux transports, qui ne baissent pas depuis un certain temps maintenant ?

Concernant le ferroviaire, un sujet qui nous a souvent réunis, nous avons longtemps plaidé pour plus de moyens, notamment par rapport à ces contrats de sous-performance que l'on nous a présentés pendant un certain nombre d'années, avec très peu de moyens donnés pour la régénération et pratiquement rien pour la modernisation. Que pensez-vous donc du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures que nous avons porté avec un certain nombre de collègues ici présents et surtout des engagements de la Première ministre Élisabeth Borne ? Pensez-vous que cela sera suivi d'effet ou que c'est un coup politique ? Comment voyez-vous le financement des 75 milliards qui ne sont pas la partie que l'État s'est engagé à amener ?

Concernant la question de l'augmentation des péages ferroviaires, que vous avez régulièrement laissé passer : la jugez-vous définitivement inéluctable dans le mode d'organisation du ferroviaire en France ? Croyez-vous que la Société du grand Paris peut sauver la SNCF et l'aider à remplir ses missions ? Le vivez-vous plutôt comme une mise sous tutelle ou comme une aide providentielle ?

Enfin, deux mots sur les questions autoroutières qui nous réunissent également en ce moment. Il a semblé, la semaine dernière, que votre rapport tombait vraiment à point nommé pour les concessionnaires, qui sont devenus de fervents adeptes de l'ART. Pourquoi existe-t-il une telle disparité entre vos conclusions et celles du rapport Delahaye ou du rapport de l'IGF ? Parle-t-on vraiment de la même chose ? Il semble que non d'après votre première réponse.

**M. Olivier Jacquin.** – J'ai deux affirmations et trois questions à Bernard Roman. La première affirmation c'est de vous féliciter d'avoir fait venir Bernard Roman alors qu'il n'a plus de fonctions politiques. On savait déjà que c'était un homme libre, il vient d'en refaire la démonstration. C'était très intéressant.

La deuxième affirmation concerne votre indépendance. Je tiens à rappeler à mes collègues que quand il a été nommé, il y avait un vent de suspicion très fort compte tenu de sa proximité de relation avec le Président de la République. À l'époque c'était passé de justesse, en se disant qu'il ne serait jamais indépendant. Il a fait preuve d'une indépendance plus que remarquable. Il le démontre à nouveau aujourd'hui, comme il l'a fait tout au long de son mandat. Je pense encore au cas du contournement de Montpellier où il y avait eu un bras de fer très fort entre le régulateur et le ministre des transports.

J'en viens à mes trois questions. Je souhaiterais que l'on entende un mathématicien, parce que je suis perdu entre les TRI projet et les TRI actionnaire. L'audition de notre collègue Delahaye était extrêmement intéressante. Monsieur le Président, les travaux de MM. Delahaye et Fortin ont été salués dans le rapport de l'IGF. Il y a quelques lignes qui valident leurs travaux, et donc la démarche effectuée. Je vais reprendre la question du TRI actionnaire ou projet autrement. Vincent Delahaye affirmait la semaine dernière que d'ici la fin des contrats et vu leur modèle économique actuel, il existait une marge de manœuvre de 30 à 35 milliards jusqu'à la fin des contrats pour effectuer des travaux sans augmenter le prix des péages. Qu'en pensez-vous ?

J'ai commis une proposition de résolution nommée « Routes de France » dans laquelle je décris de nouveaux contrats plus courts et dépourvus du risque trafic. Je m'inspire d'une concession française peu connue, celle de Leonord par Abertis en banlieue de Lyon. Quel est votre regard sur des contrats de ce type ? La dernière question vous a déjà été posée, mais c'est à un président libéré que je la pose de nouveau. Tous les ans, nous demandons une augmentation des moyens de l'ART. Je reprends la question de Philippe Tabarot : combien faudrait-il de moyens supplémentaires ?

**M. Bernard Roman.** – Vous m'avez posé de nombreuses questions, dont certaines pour lesquelles je ne serai pas en mesure d'y répondre, à l'instar des ZFE.

Michel Dagbert évoque la question de l'utilisation des profits pour financer d'autres modes de transport comme le ferroviaire. J'y suis très favorable, si l'on détermine des marges de manœuvre au-delà des TRI contractualisés. Je suis même pour qu'on le prévoie par anticipation, pour que la route puisse financer l'ensemble des autres modes de transport. Je dois dire, sur ce point, que je suis venu ici une fois en audition sur une proposition de loi – vous avez eu à vous prononcer plusieurs fois sur ces questions – de renationalisation des sociétés d'autoroutes. Derrière cette proposition il y avait l'idée d'un péage gratuit. Quel que soit le mode de gestion choisi pour l'avenir, qu'il s'agisse de concessions, de régies, de partenariats publics-privés différents, je pense que le principe du péage, qui est un principe d'utilisateur-payeur, est essentiel dans l'évolution des transports dans notre pays. On dit souvent que l'État doit se concentrer sur ses missions régaliennes. Il faut se demander, y compris en prenant en compte la dimension écologique qui a été évoquée par beaucoup d'entre vous, si la notion d'utilisateur-payeur n'est pas la plus pertinente en ce qui concerne pas seulement les autoroutes, mais aussi le réseau routier. Par ailleurs, même si je n'ai pas le chiffre précis, mais vous pourriez le demander aux sociétés d'autoroutes, quelle est la part des poids-lourds étrangers qui circulent sur les autoroutes françaises ? Je veux bien que l'on supprime les péages et que ce soit la fiscalité française qui paie les externalités pour faire passer des poids-lourds, mais, tout de même, le principe de l'utilisateur-payeur est un bon principe. La transition écologique est naturellement l'une des questions centrales qui doit être au cœur de la réflexion sur les futurs contrats, s'il y a de futurs contrats. Je pense aux stations de rechargement, aux parkings de dissuasion à l'entrée des métropoles, aux plateformes multimodales en marge des autoroutes à la fois pour les passagers de véhicules légers et pour

les poids-lourds, au transport des poids-lourds. Il faut toujours avoir à l'esprit un élément essentiel : 70 % du transport routier de marchandises est réalisé sur les dix derniers kilomètres. On voit une multitude de camions sur l'autoroute, mais ce n'est que 30 % du transport des marchandises.

Faut-il attendre 2031-2036 alors que la décarbonation frappe à la porte ? Non. Je souhaite insister sur un point crucial, à mes yeux. Il ne faudrait pas que la discussion, notamment au Conseil d'État, sur l'aspect juridique de la fin des concessions et la question des profits, cache l'essentiel. Il est en effet primordial d'avoir à l'esprit que dans huit ans prend fin la première concession. Cinq ans plus tard, les concessions sur 90 % du réseau se terminent. Le chantier majeur sur lequel il faut se concentrer maintenant est la fin des concessions. Dans les contrats, les concessionnaires doivent remettre le réseau en bon état. Que signifie ce bon état ? On n'en sait toujours rien. Dans les contrats, il est prévu que sept ans avant leur terme, c'est-à-dire l'année prochaine pour Sanef SAPN, une feuille de route doit être définie sur ce qu'il reste à faire pour rendre le réseau en bon état. Cela représente des milliards d'investissements pour que les sociétés concessionnaires remettent à l'État des biens en bon état. C'est le premier point d'attention. Le deuxième, c'est que dans les contrats, il y avait des opérations qui avaient été prévues, parmi lesquelles certaines n'ont pas été réalisées. Il faut donc revisiter tous les contrats pour les identifier. Le troisième élément est qu'il faut préparer de nouveaux contrats s'il y a de nouvelles concessions. Pour élaborer un cahier des charges, au-delà de la durée et de la géographie des contrats, il faut avoir une vision extrêmement fine et précise des secteurs qui vont être concédés, des travaux qui seront à faire et de leur évaluation. Cette anticipation demandera trois ans de travail, suivis de deux ans de procédure de mise en concurrence. On est à « moins huit », et on sait qu'à « moins cinq », il faudra être prêt à partir. Il ne reste plus de temps. Si l'État ne concentre pas tous ses efforts pour agir dans ce sens, on va se retrouver le bec dans l'eau à la fin des concessions.

Monsieur Fernique, quel approfondissement pour l'acte 2, avis simple ou avis conforme ? Je pense que le rôle du régulateur, si le Parlement ne choisit pas la régie, devra être renforcé, et avec le passage d'un avis simple à un avis conforme sur un certain nombre de questions liées aux avenants. Cela ne peut porter en aucun cas sur l'opportunité. Par exemple, sur le contournement de Montpellier, nous avons donné un avis très réservé, mais il ne portait pas sur le principe. J'ai eu le maire de Montpellier au téléphone en toute indépendance. J'ai pu l'avoir au téléphone parce qu'il savait que j'étais indépendant, et j'ai pu nouer ce contact parce que je savais que, quelle que soit la nature du coup de téléphone, je prendrais la décision sur le fondement des critères prescrits par l'ART. Notre avis proposait un mode de financement différent, que le Conseil d'État a conforté par la suite. Cet avis, s'il avait été conforme, aurait mené à un changement du mode de financement, mais il était indicatif et le concédant n'en a pas tenu compte. Je suis donc favorable à l'avis conforme.

Quel rôle à l'avenir pour le ferroviaire ? Ce n'est pas à l'ART de veiller à ce que ces 100 milliards arrivent sur la table et soient effectivement dépensés comme le propose le COI, mais l'ART a un rôle de vigie. C'est au Parlement de décider et de faire en sorte que les 100 milliards arrivent. Comment ? 25 milliards de l'État, et 75 milliards d'autres financements. Le Gouvernement compte sur l'Europe naturellement, qui sera au rendez-vous sur les infrastructures propres, et sur les régions. Ce sera à ces dernières de décider, notamment sur les RER métropolitains, qui sont indispensables, selon moi, dans notre pays. J'étais moi-même partisan et partie prenante d'un projet de RER métropolitain entre le bassin minier et la métropole lilloise, il y a longtemps, comme le sait la sénatrice Martine Filleul. Je suis heureux de voir ce dossier remonter à la surface.

**M. Philippe Tabarot.** – Quelle part de la route pourrait financer le ferroviaire ? C'est l'une des propositions de la Première ministre.

**M. Bernard Roman.** – Un travail sur les contrats est aujourd'hui nécessaire sur leur durée, leur géographie, et leur contenu, ce que l'on y met, et que l'on n'y met pas. On pourrait imaginer laisser les péages à leur niveau d'aujourd'hui - je ne proposerais pas de les baisser si j'étais dans l'exécutif ou parlementaire -, faire des contrats de 20 ou 25 ans avec l'obligation pour les futurs concessionnaires ou les structures public-privé qui gèreraient ces contrats, d'assurer un niveau d'investissement qui permette de dégager une marge supplémentaire, et partager tous les risques, y compris le risque trafic. Dans chaque contrat, il y a un risque trafic : on dit que le trafic va augmenter de 1,5 % par an. S'il augmente de 3 %, le bénéfice double. Il serait possible de partager ce risque trafic et de définir une clause de revoyure avec les concessionnaires qui organise un partage des profits imprévus. Ce que l'État récupérerait, il le mettrait sur le transport ferroviaire. C'est tout un dispositif qu'il faut essayer d'imaginer qui permettrait à la route de contribuer au financement des autres modes, d'où l'impératif de mener un travail sur les contrats qui est indispensable aujourd'hui.

La baisse de rendement de TICPE renvoie à la question globale du financement. Comme je l'ai évoqué en conclusion de mon bilan, on ne peut plus laisser le régulateur indifférent aux questions de développement durable. Dans les transports et l'aéroportuaire, c'est une évidence. Il faut que l'on réfléchisse collectivement à une manière de permettre au régulateur d'introduire cette donnée environnementale dans ses critères, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Monsieur Tabarot, quel profil pour le président de l'ART ? Indépendance, indépendance, c'est essentiel. C'est toute la crédibilité de la régulation des transports qui est en jeu.

Je rebondis sur les propos d'Olivier Jacquin disant que ma candidature a été approuvée de justesse. Cela n'a pas été le cas. Quand j'étais venu dans cette salle, je crois, en vérité, que j'avais eu de nombreux votes blancs et quelques abstentions. Mais j'avais dû faire serment d'indépendance. Je m'y suis tenu. Il est vrai que j'étais un ami proche du Président de la République à l'époque, mais je n'ai jamais reçu d'appel d'un Président de la République, le premier ou le deuxième, sur quelque dossier que ce soit, même si je les savais très intéressés sur ces dossiers. L'indépendance est pour moi une valeur majeure.

À propos des moyens alloués à l'ART, je suis découragé car, après mon départ, le ministre du budget en a, une nouvelle fois, refusé l'augmentation. Je vais vous donner un chiffre, retenez-le. Entre mon arrivée et mon départ, il y a eu une augmentation du personnel de 70 %, principalement des experts. Il n'y a pas d'emploi de catégorie C à l'ART, trois emplois de catégorie B et, sinon, seulement des personnels A et A+ : des polytechniciens, des docteurs en économie. 70 % du budget de l'ART finance son personnel. En six ans, il n'y a eu que 20 % d'augmentation de nos ressources. Si l'on veut tuer la régulation des transports, il faut continuer à ne pas donner de moyens à l'autorité. Aucune autorité ne peut fonctionner correctement et affirmer son indépendance si elle n'a pas les moyens de son expertise. L'augmentation du personnel de 70 % s'explique par une compétence étendue à cinq secteurs supplémentaires de régulation. Il a fallu les prendre au pied levé. Pour le secteur aéroportuaire, nous avons reçu la compétence trois mois avant de rendre notre première décision.

Sur la mise en place des ZFE, je ne peux pas vous apporter d'éléments substantiels, je le regrette. S'agissant des concessionnaires d'autoroutes, j'essaie de simplifier les choses pour tous ceux qui ne sont pas mathématiciens. Je ne suis pas non plus moi-même. De quoi a besoin le Conseil d'État pour statuer ? Comme le disait Philippe Martin, il a besoin de chiffres précis. On ne parle pas vaguement de rentabilité. Parle-t-on de la rentabilité depuis l'origine, depuis la privatisation ou même depuis la loi Sapin, qui a changé un certain nombre de choses ? De la rentabilité pour l'ensemble des apporteurs de fonds, c'est-à-dire les actionnaires et créanciers, ou seulement pour les uns ou pour les autres ? Bruno Le Maire affirme clairement que c'est pour les actionnaires qu'il l'a fait. Et, troisième élément, s'agit-il de la rentabilité à date ou de la rentabilité projetée sur la durée de la concession, comme c'est prévu dans les contrats ? L'ART n'a pas à sa disposition ces trois éléments - à moins que ce travail ait été fait depuis six mois -, mais nous sommes capables de les avoir rapidement parce que nous avons toutes les données grâce aux expertises que l'on a faites. Je ne comprends pas que le Gouvernement ne fasse pas appel à l'autorité qui a été mise en place pour cela, et que l'on s'appuie sur d'autres études qui ont, il est vrai, toute leur valeur. Bruno Le Maire dit lui-même que, sur le TRI du projet, il a peu ou prou les mêmes résultats que ceux de l'ART, qui correspondent à peu près à ce qui était prévu dans les contrats. Si l'on veut que le Conseil d'État soit saisi, il doit l'être avec tous les éléments d'information nécessaires à son analyse. C'est d'ailleurs ce qu'il risque de demander.

Olivier Jacquin, j'ai bien lu la tribune « Routes de France ». Sur ce sujet, c'est l'exécutif qui proposera, et le Parlement qui décidera. Que veut-on pour la suite ? L'essentiel est qu'il y ait un péage et que le principe de l'usager-payeur soit maintenu. Le second point sur lequel il faudra s'interroger, c'est le périmètre. Vous entendez trois grandes sociétés concessionnaires, les échéances des contrats de concession s'étalant de 2031 à 2036. C'est une difficulté pour la suite. Peut-on avoir des positions différentes entre le premier contrat qui se termine et les deux autres ? Faut-il essayer de rassembler l'ensemble en modifiant des dates ? Choisit-on un système qui pourra s'appliquer au premier et aux seconds ? Quel partenariat public-privé ? Quel périmètre prend-on ? Y inclut-on des morceaux d'autoroutes qui ne le sont pas aujourd'hui ? Par exemple, je prends l'autoroute du nord ; je sais jusqu'à quel point la Sanef l'entretient, par contraste. Si l'on veut faire des parkings de dissuasion à l'entrée de Paris vers le nord, il faut qu'il y ait une autoroute concédée ou confiée en gestion à quelque organisme que ce soit qui aille jusqu'au périphérique et qui ne s'arrête pas à 30 kilomètres de Paris, pour faire les parkings au plus près de la capitale. Toutes ces questions vont devoir intégrer la géographie et la durée des contrats. La durée ne peut plus être de cinquante ou de soixante ans. Des durées aussi longues ne permettent pas d'appréhender des problématiques nouvelles, et lorsque des avenants complémentaires apparaissent, il n'y a alors plus de concurrence. Comme je vous l'ai dit, 17 avenants, c'est 2 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien.

Concernant le TRI, les chiffres évoqués par Bruno Le Maire et par le rapport Delahaye touchent au même sujet : le TRI actionnaire. Est-ce ce TRI qui vaut ? Je ne suis pas en position de décider. Si le Conseil d'État est saisi, il doit l'être avec tous les éléments.

À propos du transfert du risque, il y a le risque trafic, mais il y a aussi les autres risques. En 2006, lors de la privatisation, le Gouvernement a fait le choix de transférer tous les risques aux concessionnaires dans les contrats. Le risque trafic est sans doute l'un des plus importants, puisque lorsque l'évolution du taux de trafic proposée est de 1,5 % et que l'on arrive à 3 %, le levier est considérable. Je suis beaucoup plus favorable à des risques partagés. L'ART, depuis mon départ, a publié un rapport avec des comparatifs étrangers. J'avais beaucoup travaillé avec le régulateur italien, qui n'est pas un modèle en termes de collégialité

puisque c'est le président, avec deux vice-présidents, qui décide de tout, tandis que chez nous il y a un vrai collègue qui délibère après des débats argumentés. Cependant, leur modèle sur les autoroutes, complètement modifié depuis l'affaire du pont de Gênes, est un modèle dont nous pouvons beaucoup nous inspirer. Il comprend une clause de revoyure tous les cinq ans avec une rediscussion globale du mécanisme financier qui repose sur les péages. La bonne solution me semble être la définition d'une clause de revoyure qui consisterait à reverser aux autres modes de transport les bénéfices en trop, ou un niveau de bénéfices qui serait similaire à celui de l'État, car les risques auraient été partagés à égalité. J'y insiste, si l'on veut travailler sur la suite, il faut commencer dès maintenant. La liste des opérations qui sont dans les contrats, mais qui ne sont pas réalisées pose question parce l'écriture des contrats n'est pas claire. Sur le Programme d'investissements d'avenir (PIA) 2016-2017, nous avons refusé neuf opérations qui étaient proposées par les sociétés concessionnaires et le Gouvernement, car on s'est rendu compte en épluchant les contrats qu'elles y étaient déjà. Les sociétés concessionnaires ont toutes signifié que dans les contrats, les opérations n'étaient pas tout à fait identiques. Il est vrai qu'il y avait une ambiguïté. Devant la position de l'ART, le Gouvernement les a retirées, mais elles sont toujours en l'air aujourd'hui. Étaient-elles ou non dans les contrats ? Quand une aire de stationnement ou un échangeur était ou n'était pas dans les contrats, ce n'est pas tout à fait la même chose pour la suite. C'est donc un travail colossal pour la préparation des cahiers des charges. Il faut vraiment que le ministère des transports s'y attelle immédiatement.

Quant à ce sommet des autoroutes, j'ai été très étonné par la déclaration de Clément Beaune, que j'ai pourtant rencontré et qui me semblait très ouvert à la contribution de l'ART, qui prévoit un sommet des autoroutes sans l'ART. On y invitera des ONG et des sociétés concessionnaires, et la structure mise en place en France par la loi « Macron » pour avoir une vision objective et indépendante de la situation économique des sociétés concessionnaires d'autoroute, et donc du système concessif, est oubliée. C'est une erreur qui doit être réparée.

**M. Jean-François Longeot.** – Un grand merci, Monsieur le Président, pour vos propos, vos réponses claires et précises à nos questions, et vos conseils judicieux qui nous tracent un chemin à suivre. Nous avons bien compris qu'il fallait que nous regardions les choses immédiatement si l'on veut être dans les temps et qu'il est nécessaire que l'ART soit bien associé aux travaux futurs.

*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 sur l'avenir des concessions autoroutières - Audition de M. Philippe Nourry, président des sociétés Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et AREA**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons notre cycle d'auditions consacré à l'avenir des concessions autoroutières en accueillant Philippe Nourry, président d'Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et d'AREA, qui sont des filiales d'Eiffage, qui entretiennent et exploitent 2 323 km d'autoroutes en France. L'exploitation de ces autoroutes arrivera à échéance en 2035 pour APRR et en 2036 pour AREA.

À titre liminaire, je me permets de rappeler que notre commission souhaite, à travers ces travaux que nous avons débutés la semaine dernière, anticiper la fin des contrats de



concessions autoroutiers et faire le bilan des concessions, telles qu'elles ont été pensées et mises en œuvre jusqu'à présent.

Dans cette perspective, je souhaiterais vous interroger sur les mêmes points que ceux évoqués avec Pierre Coppey et Arnaud Quémard la semaine dernière.

Ma première question est de nature plutôt prospective : comment appréhendez-vous la fin des contrats de concession ? Comment l'anticipez-vous ? Je souhaiterais, en particulier, savoir dans quelle mesure et comment vous vous préparez à la restitution des biens. Où en sont les inventaires des biens de retour et la définition d'une doctrine quant au « bon état cible » de ces biens ?

Ma seconde question porte, cela ne vous étonnera pas, sur la rentabilité des concessions, sujette à de nombreux commentaires. Plusieurs rapports récents, notamment celui de l'Inspection générale des finances (IGF) – qui a récemment « fuité » dans la presse – tendent à montrer que certaines SCA ont des taux de rentabilité bien supérieurs à ce qui était prévu par les contrats de concessions. Certains suggèrent d'étudier l'opportunité de raccourcir la durée de certains contrats. Le ministre Bruno Le Maire a indiqué avoir saisi le Conseil d'État de cette question. Que répondez-vous à de tels discours et propositions ?

J'en viens à ma troisième question qui porte, quant à elle, sur la fiscalité des autoroutes. La Première ministre a évoqué l'idée de faire davantage contribuer le secteur autoroutier au plan d'avenir pour les transports, et notamment en faveur du mode ferroviaire. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? Je rappelle que les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent en cause, depuis 2021, le versement de la contribution volontaire exceptionnelle à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France), compte tenu de l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire sur l'inflation. Faut-il s'attendre à une réaction similaire si d'éventuelles nouvelles taxes étaient prévues ? Des discussions avec le Gouvernement ont-elles déjà été engagées sur ce point ?

Pouvez-vous évoquer quels moyens sont consacrés à la décarbonation des autoroutes ? Avez-vous estimé les besoins totaux en la matière ?

Enfin, j'en viens à une question que nous avons abordée la semaine dernière et relative à l'avenir des péages autoroutiers, consubstantielle à la fin des concessions autoroutières. Comment appréhendez-vous cette problématique ?

**M. Philippe Nourry, président d'Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et d'AREA.** – Je vous remercie de me donner la parole aujourd'hui et, comme vous l'avez souhaité, je vais introduire le débat par quelques considérations générales qui vont d'ailleurs répondre en partie à vos questions, Monsieur le président.

Je voudrais d'abord dire quelques mots sur le modèle de la concession autoroutière, qui est tant décrié par certains, alors que c'est un mode de gestion des services publics qui a vraiment fait ses preuves. Il suffit de voir la qualité du réseau autoroutier français, de loin le meilleur d'Europe, et sans aucun financement public ! Car, comme vous le savez et contrairement à ce que l'on entend souvent, le contribuable n'a rien eu à déboursier pour la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau. C'est le principe de l'utilisateur payeur, plus équitable, d'autant que de nombreux étrangers utilisent notre réseau tout au long de l'année, véhicules légers comme poids lourds.

L'on entend aussi régulièrement que la concession autoroutière serait une activité de rente. Cela ne correspond pas du tout à la réalité car, par nature, elle est bien une activité à risques, des risques liés au trafic, au financement, à la construction, voire à l'entretien du réseau.

Quelques mots pour illustrer le risque trafic. Avec la crise économique de 2008–2009, juste après la privatisation, le trafic poids lourd avait chuté de près de 20 % sur deux ans. Il a fallu attendre plus de dix ans pour retrouver le niveau de 2007. Je rappelle aussi la crise des gilets jaunes en 2018–2019, qui a eu un impact important sur nos trafics, sans oublier bien sûr la crise sanitaire en 2020–2021 qui a entraîné un effondrement de notre trafic, puisqu'il a chuté de près de 25 % entre 2019 et 2020. J'en profite pour vous dire que nous sommes bien loin du plan d'affaires établi par nos actionnaires dans le cadre de l'appel d'offres de la privatisation, en ce qui concerne le trafic et le chiffre d'affaires. Je crois que c'est important de le dire dans cette période où l'on entend, dit, et lit tellement de contre-vérités sur une supposée surrentabilité.

Autre intérêt pour l'État ; nous apportons – je pense que vous le savez toutes et tous – une forte contribution fiscale. Qui sait, par exemple, dans le grand public que l'État est le premier bénéficiaire des revenus de péages avec un peu plus de 40 % du montant qui lui revient au travers de la fiscalité générale (taxe sur la valeur ajoutée et impôt sur les sociétés) et au travers de la fiscalité spécifique (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale) ?

Qui sait que nous finançons encore et toujours les autres modes de transport au travers de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance domaniale. C'est près d'un milliard d'euros qui sont alloués chaque année au budget de l'Afit France. Nous sommes donc le premier financeur de cette agence qui soutient des projets routiers, mais surtout des projets ferroviaires ou fluviaux.

Je crois que notre financement représente plus de 50 % des ressources totales cumulées de l'Afit France depuis 2005 et, au total, ce sont plus de cinq milliards d'euros qui sont versés chaque année par les concessionnaires autoroutiers au trésor public.

Le modèle permet aussi une grande capacité d'investissements pour la modernisation et le développement du réseau, et au profit de la desserte des territoires. APRR et AREA ont investi, depuis 2006, plus de cinq milliards d'euros pour le développement du réseau. Nous avons construit dans cette période sept nouvelles sections d'autoroutes, nous avons élargi à trois voies deux cent soixante-dix kilomètres d'autoroutes, nous avons créé ou reconfiguré dix-sept diffuseurs ou nœuds autoroutiers pour améliorer l'expérience client et diminuer la congestion. Ces cinq milliards d'euros ont aussi permis d'améliorer l'insertion environnementale des autoroutes dans le domaine du traitement des eaux, de la protection antibruit et en matière de protection de la biodiversité, avec la construction d'une vingtaine de passages à faune à grand gabarit.

Beaucoup de fausses informations circulent sur notre secteur, en partie par manque de pédagogie de notre part, mais aussi sans doute parce que le modèle économique est très complexe et très particulier. On retrouve même des erreurs d'analyse dans des rapports officiels, comme celui de l'Autorité de la Concurrence en 2014. L'autorité avait analysé, à l'époque, la rentabilité instantanée des concessions, comme si nous étions une société industrielle ou commerciale classique. Elle n'avait pas intégré dans son analyse le coût d'acquisition des concessions (sept milliards d'euros pour ce qui concerne notre groupe), les

dettes existantes dans les sociétés (plus de six milliards d'euros pour ce qui concerne notre groupe), et les engagements à investir qui figuraient dans les contrats (plus d'un milliard d'euros pour ce qui concerne notre groupe). Elle avait aussi sous-estimé le fait que l'actif serait rendu en bon état d'entretien, gratuitement et totalement désendetté en fin de concession.

La commission d'enquête de votre assemblée avait produit un travail de qualité en 2020, dont nous partageons la grande majorité des recommandations, sauf l'étude financière qui comportait des erreurs majeures de raisonnement et de méthodologie. Je me permets d'évoquer un exemple pour illustrer les erreurs de M. Fortin, expert en fusion-acquisition d'entreprises, à qui votre collègue, le sénateur Delahaye avait confié l'étude financière des concessions autoroutières. L'étude prévisionnelle de M. Fortin a été établie sur nos comptes à la fin de l'année 2019. Depuis cette date, trois exercices se sont écoulés : 2020, 2021, 2022, et on peut voir que M. Fortin avait très largement surestimé, dans sa prévision, les dividendes versés par rapport à la réalité : il les a surestimés de deux milliards d'euros, sur ces trois ans, les ayant plus que doublés, ce qui génère (avec bien d'autres erreurs) un écart de près de 3 % sur le taux de rentabilité interne (TRI) actionnaires à la fin de l'année 2022 entre son étude et la réalité. Je donne à ce stade, ce seul exemple.

Tout en reconnaissant les erreurs de cet expert et en rappelant le caractère hypothétique de ses calculs, le rapport de l'IGF s'est aussi intéressé au TRI actionnaires. Ce TRI actionnaires – je pense maintenant que vous êtes familiarisés aux deux types de TRI : le TRI actionnaires, d'un côté, et le TRI concession ou projet de l'autre – n'est pas, pour nous, le bon indicateur. Je pense que c'est aussi l'avis de l'Autorité de régulation des transports (ART). Au passage, on peut déplorer que l'ART, autorité indépendante créée par la loi « Macron » en 2015, ne soit pas systématiquement placée au centre des débats sur ce sujet sensible de la rentabilité des concessions. Il s'agit d'un régulateur indépendant et rigoureux, qui mesure les enjeux du modèle autoroutier concessif et qui est justement chargé, entre autres missions, de suivre la rentabilité des concessions. Or l'ART a justement estimé à deux reprises, en 2019 et en 2022, dans ses deux rapports sur l'économie générale des concessions, que le TRI concession était la bonne mesure de la rentabilité, contrairement au TRI actionnaires qui relève davantage des risques et périls du seul acteur privé. Et ces TRI concession mesurés par l'ART sont très proches de ceux attendus au moment de la privatisation, se situant à un niveau raisonnable. Cette conclusion est par ailleurs partagée par l'IGF, qui ne conclut pas pour autant à l'absence de surprofits. Car l'IGF, tout comme M. Fortin, a étudié le TRI actionnaires. Encore une fois, mon analyse est que ce n'est pas la bonne référence, mais si l'on veut regarder ce TRI actionnaires, encore faut-il partir sur de bonnes bases, ce qui n'est pas le cas pour l'IGF – j'y reviendrai certainement. En tout cas, vous l'avez compris, je conteste formellement toute idée de surrentabilité ou de surprofits pour APRR et AREA, contrairement à ce que l'on peut le lire ou l'entendre. En réalité, nous sommes très proches des objectifs qui ont été affichés par nos actionnaires dans le plan d'affaires communiqué à l'État dans le cadre de l'appel d'offres de privatisation.

Un petit mot pour terminer sur nos contrats. Il est vrai qu'ils étaient, à l'origine, quasiment les mêmes que ceux en place lorsque l'État était concessionnaire, et ce sont ces contrats-là qui ont été valorisés par nos actionnaires en 2005. Mais l'on oublie de dire que ces contrats ont été sérieusement durcis au fur et à mesure de la conclusion de nos différents avenants. Quelques exemples ; il y a eu la suppression du foisonnement – il s'agissait d'augmenter davantage les tarifs sur les sections avec beaucoup de trafic pour accroître artificiellement les recettes – qui était pratiqué lorsque l'État était à la fois concessionnaire et actionnaire. Cette pratique a été supprimée en 2007. Il y a eu aussi le durcissement des

différentes pénalités, la mise en place de clauses de restitution des éventuels avantages indus en cas de décalage des plannings de travaux et, en 2015, une clause de limitation des tarifs en cas de chiffre d'affaires excédentaire, ainsi qu'une clause qui prévoit de la même manière une fin anticipée de concession pour la période d'extension octroyée dans le cadre du plan de relance 2015. En réalité, à chaque négociation d'avenant, l'État en a profité – ce qui est normal – pour rééquilibrer les contrats et les mettre à jour, ce qui est en quelque sorte une forme de recalage périodique tous les quatre à cinq ans.

Par ailleurs, le supposé laxisme de l'État à notre encontre est une contre-vérité que j'ai entendu au cours de certaines des auditions récentes. À compter de la privatisation, il y a eu un changement rapide et profond dans les relations entre l'État, qui n'était plus à la fois actionnaire et concessionnaire, et les concessionnaires privés. Les contrôles ont été très vite renforcés, les négociations dans le cadre des contrats de plan ou autres plans d'investissements ont été très vite de plus en plus âpres et difficiles, notamment sur le plan financier. Nous avons désormais des objectifs de qualité d'exploitation ambitieux, avec des seuils pénalisables en cas de non-respect. Alors, quand j'entends que le rapport de forces serait déséquilibré entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes en faveur des sociétés concessionnaires d'autoroutes, je crois que l'on se trompe d'époque, car la réalité est bien différente depuis longtemps. Les contrôles sont permanents et très diversifiés, et les équipes ministérielles sont à la fois très compétentes et très exigeantes.

**M. Gérard Lahellec.** – D'emblée je veux vous rassurer ; je n'ai pas de dogme, je considère que s'il y a spéculation et critique aujourd'hui, ce n'est pas essentiellement de votre fait, je préfère le dire ainsi, mais en même temps, je pense que l'on ne peut pas dire que tout va bien et qu'il suffit d'attendre.

Je crois que c'est opportun que nous ayons à nous pencher sur ce sujet. Nous devrions être dans la phase préparatoire à la fin des concessions. Je pense que l'on va y entrer très vite et, dans le même temps, nous ne pouvons pas nous contenter d'attendre seulement la pleine exécution des contrats, car il y a un certain nombre d'ambitions en perspective, notamment en matière de décarbonation, d'aménagement, *etc.* Cela me conduit donc à m'interroger sur la question suivante : il faut préparer la restitution des ouvrages, mais dans la restitution de ces périmètres concédés, n'y a-t-il pas lieu de dire finalement « chiche », nous sommes prêts, allons-y et voilà les défis que nous sommes prêts à relever, afin d'éviter peut-être d'avoir à renégocier des contrats, à les remettre en cause, à les prolonger de nouveau, *etc.*

Mon questionnement gravite autour de l'idée que l'on ne peut pas attendre la fin des concessions sans rien faire et, en même temps, qu'il faut s'assurer d'être le plus irréprochable possible, et si ça peut être d'utilité publique, ça peut vous donner l'occasion de rebondir sur le sujet.

**M. Éric Gold.** – Votre audition doit permettre d'en savoir plus sur les orientations futures en matière de mode de déplacement sur les autoroutes, et sur ce qui devra être prévu dans les futurs contrats.

Nous avons beaucoup parlé du développement des véhicules autonomes et de la possibilité de les utiliser sur autoroutes ; j'ai l'impression que l'on est aujourd'hui un peu moins bavard sur le sujet. J'aimerais avoir votre avis sur la circulation future de ce type de véhicules. Pour l'instant, il n'est pas possible de confier la conduite à un véhicule au-delà d'une vitesse de soixante kilomètres par heure ; pourtant les autoroutes semblent

particulièrement se prêter à la voiture autonome, avec de longs trajets, peu d'obstacles et une vitesse relativement stable. Il semblerait même que sa présence permettrait d'améliorer les conditions de circulation, en absorbant les perturbations et en forçant le conducteur à adopter une bonne vitesse d'équilibre.

Alors, pouvez-vous m'indiquer quel est aujourd'hui l'état de la réflexion et quels sont les freins à la présence du véhicule autonome sur autoroute ; sont-ils technologiques, législatifs, voire psychologiques, et enfin, faut-il selon vous envisager et anticiper la création de voies spécialement équipées, ou de voies réservées pour ce type de circulation ?

**M. Pierre Médevielle.** – En 2015, le groupe de travail de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait noté – sans en tirer véritablement de conclusion – la polémique autour du rapport de l'Autorité de la concurrence, alors présidée par Bruno Lasserre, et du cabinet Microeconomix mandaté par Ségolène Royal. M. Lasserre s'en était d'ailleurs sorti avec une pirouette, en indiquant qu'on ne lui avait pas posé la bonne question, ce qui expliquait la qualité médiocre de son rapport qui calculait une rentabilité à l'instant « t ». Cette polémique s'était répandue dans la presse et les concessionnaires avaient été traités de façon peu cordiale. Que pensez-vous aujourd'hui de la qualité de ce rapport et de ses conclusions ?

**M. Jacques Fernique.** – J'entends vos messages. Il n'y a pas de laxisme, le rapport de force État-privé n'est pas déséquilibré, on se trompe d'époque ; ma réaction à ce que vous dites est qu'à l'époque, vos prédécesseurs avaient sans doute des discours du même ordre, en disant qu'il n'y avait pas de laxisme et que les choses étaient rigoureusement conduites. Je crois que, dans une coopération public-privé, par nature les choses ne sont pas souples, ne sont pas faciles, ne sont pas évidentes. Et si, aujourd'hui, tous admettent sans soucis que l'on dispose d'un réseau de qualité, on voit bien que sur ce qui reste à faire pour terminer correctement les concessions en cours, il y a des points litigieux. Sur la définition du bon état, la situation n'est pas évidente ; il est normal qu'il y ait des exigences du point de vue de l'intérêt général, et pour ce qui succédera au système concessif d'aujourd'hui, je crois – et j'aimerais votre opinion là-dessus – que quasiment personne ne peut envisager des concessions aussi longues que ce qui a été fait, car on voit bien qu'avec de telles durées les conditions d'élaboration d'avenants qui s'imposent sont compliquées.

Sur la question de la rentabilité, il y a les calculs de la commission d'enquête du Sénat, ceux de l'IGF, de l'ART et les vôtres. Toutes ces différences de calcul montrent qu'il y a une question de transparence d'accès aux données, de paramètres et d'indicateurs que l'on voudrait rigoureux, de suivi à mettre en place. Pour l'avenir, que ce soit à partir de maintenant ou à partir de ce qui succédera – pour vous c'est 2035-2036 – à la concession actuelle ; j'ai deux interrogations.

Sur la décarbonation, qu'est-ce qu'on y met concrètement pour assurer la transition de l'électromobilité ? Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) parle d'un usage de la route et de l'autoroute qui sera moins celui de l'autosolisme, qui nécessitera un fret routier plus efficient, ce qui veut dire que l'objectif n'est pas d'aller vers davantage de trafic et ce qui posera la question du rendement des péages.

Sur les moyens, comment la route peut-elle financer, de façon plus importante qu'aujourd'hui – ce qui semble nécessaire –, les reports modaux nécessaires à la transition écologique ? Et comment notre réseau autoroutier de qualité peut-il le rester face à l'impact

fort encore trop peu mesurable du réchauffement climatique, la vulnérabilité du réseau et des modes d'usage de ce réseau ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Je souhaite d'abord insister sur l'importance du travail sur l'avenir des concessions autoroutières que nous approfondissons aujourd'hui. Il permet bien sûr à notre commission de mieux appréhender les enjeux concrets qui se poseront à la fin des contrats de concessions autoroutières. Et contrairement à ce qui peut être déclaré dans la presse par certains, il ne s'agit pas ici de redite, il s'agit d'un enjeu central pour l'État, notamment dans le contexte actuel des finances publiques et en rapport avec l'aménagement du territoire. Nos travaux s'inscrivent également dans le contexte global du financement des mobilités en France, notamment du rail, du fret et du développement des différents modes de transports.

Vous savez que la question de la « surrentabilité » est au centre des enjeux et de l'actualité. Néanmoins, il ne s'agit pas de débattre ici de la méthodologie de calcul de rentabilité, nos travaux visent à faire le bilan des concessions telles qu'elles ont été pensées et mises en œuvre jusqu'à présent. L'objectif est de tirer les enseignements des concessions qui vont s'achever pour rendre les prochains contrats moins coûteux pour le contribuable et pour l'État, tout en conservant l'investissement nécessaire à l'entretien du réseau. Mes questions portent sur trois enjeux principaux.

Le premier est le prix des autoroutes. L'un des marqueurs les plus visibles pour les automobilistes est l'augmentation des tarifs des péages avec une hausse de 4,5 et de 5,07 % en 2023 sur votre réseau (APRR). Quels sont les éléments qui justifient les augmentations des tarifs des péages en général, et à quels objectifs sont destinés les bénéfices supplémentaires ? Pouvez-vous nous indiquer, pour le cas de l'année 2023, quels sont les éléments déterminants des augmentations ? Si les raisons sont dépendantes du contexte, pourquoi les sociétés concessionnaires appliquent-elles des hausses différenciées ? Cela signifie-t-il que des réseaux sont donc moins rentables ou plus coûteux que d'autres ? Enfin, concernant la « rentabilité actionnaires » attendue, celle-ci aurait été atteinte en 2022 pour Eiffage, soit seize ans après la privatisation. Ces informations sont-elles exactes ? Quelles sont les informations à tirer selon vous concernant la durée des concessions ?

Le deuxième enjeu est celui de l'aménagement du territoire et, toujours en lien avec la durée des concessions, nous nous interrogeons sur la prise en compte du temps long dans l'aménagement routier. Quels sont les développements sur les projets futurs pour les réseaux APRR et AREA. Étant de l'Aveyron, je souhaiterais évoquer le Viaduc de Millau, mis en service depuis 2004, déroulant son tapis sur 2,4 kilomètres au-dessus du Viaur à 270 mètres d'altitude, et exploité par la compagnie Eiffage du Viaduc de Millau. La durée de la concession, 78 ans, est plus longue que les durées habituelles en raison d'un équilibre plus difficile à atteindre. J'aimerais que vous leviez une rumeur que nous entendons localement dans la presse sur ce qui pourrait être fait avec ce Viaduc de Millau. Quels sont les enseignements à tirer de l'exploitation de ce type de superstructure pour les concessions à venir concernant la durée comme l'augmentation du prix du péage. Je précise pour nos collègues que si nous n'avions pas eu ce mode de fonctionnement pour ce viaduc, jamais l'autoroute A75 n'aurait rejoint le Massif central et la Méditerranée.

Je termine enfin mon intervention par un troisième enjeu, celui de la transition écologique comme évoquée par mes collègues. Quelles sont les conséquences de la transformation du parc automobile sur les concessionnaires ? Concrètement, quels sont les objectifs d'électrification des réseaux APRR et AREA, et comment ces investissements

sont-ils financés ? Concernant les mobilités, la décarbonation du trafic autoroutier et le développement des mobilités dites vertes sont au cœur des enjeux des transformations présentes et futures. Il semble, par ailleurs, qu'APRR a mis en place des aides financières pour le covoiturage en Haute-Savoie. Pouvez-vous donc nous présenter brièvement ce dispositif, son financement, et son élargissement éventuel ?

**Mme Martine Filleul.** – Vous avez déjà réagi sur la question de la surrentabilité et je ne vais pas revenir sur ce sujet cependant important. Mais je voudrais vous demander de réagir aux scénarios possibles évoqués dans le cadre du rapport de l'IGF, à savoir : réduire de dix ans la durée des contrats, ou éventuellement augmenter le prélèvement sur le bénéficiaire, ou encore baisser les tarifs des péages. Comment appréciez-vous ces éléments, et comment appréhendez-vous surtout cette demande d'étudier un raccourcissement des contrats déjà engagés ?

Ma seconde question concerne la tribune parue dans Le Monde, à l'initiative de mes collègues socialistes qui appellent à la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial « Routes de France », et qui aurait vocation à gérer l'ensemble du réseau routier national non concédé, auquel s'ajouterait le réseau autoroutier concédé, une fois les contrats échus. Ce projet est une solution pour construire une autre voie à une opposition devenue stérile entre une renationalisation qui coûte cher et la poursuite d'un modèle concessif qui apparaît abusif. Dès lors et dans ce cadre, comment votre groupe continuerait-il d'opérer la gestion des concessions dans l'hypothèse où celles-ci seraient non renouvelées à terme ?

Je voulais enfin poser une troisième question concernant un sujet qui m'est cher, à savoir « l'illectronisme », car j'ai de nombreuses interrogations sur le flux libre tel que développé actuellement sur l'autoroute A79. J'entends que ce dispositif innovant a, sur le papier, de nombreux avantages qui permettent, selon vos dires, de gagner en fluidité et en sécurité. Je constate cependant que de nombreux usagers sont mécontents et que le dispositif laisse sur le côté de la route ceux qui ne sont pas à l'aise avec l'informatique et le numérique. Avez-vous donc pensé à des aménagements concernant ce dispositif, alors même qu'il est amené à se généraliser sur le territoire, afin de ne pas laisser de côté ces exclus du numérique ?

**M. Michel Dagbert.** – Merci pour votre propos liminaire au sein duquel vous avez rappelé qu'à différentes reprises, par des discussions avec l'État, les concessions avaient été rééquilibrées, ce qui tend à être un aveu de votre part qu'à l'origine, elles ne l'étaient pas.

Je souhaite vous interroger sur la question de l'entretien des infrastructures auquel sont soumis les concessionnaires. Les sociétés concessionnaires sont en effet contractuellement tenues d'effectuer l'entretien des voies et des ouvrages d'art qui leur sont concédés. Elles ont ainsi l'obligation de réaliser un certain volume de travaux. Les concessionnaires doivent investir jusqu'à la fin des contrats afin de remettre en bon état les infrastructures. Or, en décembre 2022, l'Autorité de régulation des transports (ART) a publié un document très critique face aux pratiques observées lors de la passation des marchés de travaux, de fournitures et de services, mais également lors de la passation des contrats de sous-concession. L'ART rappelle l'importance de disposer de règles claires sur le calcul de la valeur estimée d'un marché de travaux et sur le choix de la procédure d'appel d'offres. Elle note aussi le taux important d'attribution de marchés de travaux aux sociétés liées capitalistiquement. APRR-AREA ont ainsi passé une part importante de leurs marchés auprès de sociétés du groupe Eiffage, avec un taux d'attribution supérieur au taux moyen

d'attribution aux sociétés du groupe Eiffage par l'ensemble des sociétés concessionnaires. Elle émet, de fait, certaines réserves sur le coût de certaines opérations et travaux réalisés, et beaucoup regrettent en effet le manque de transparence sur les coûts et prix des travaux réalisés.

Pouvez-vous nous donner votre sentiment et quelques éléments d'appréciation sur ces différents points, et sur les mesures correctives qui pourraient être envisagées ?

**M. Philippe Nourry, président d'Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et d'AREA.** – J'aborderai la décarbonation des autoroutes, qui est un sujet très central. Comme vous le savez, le secteur des transports représente près de 30 % des émissions de gaz à effet de serre en France, et la part des autoroutes est estimée à 7 %. C'est dire effectivement l'importance d'une action forte et rapide sur nos autoroutes. Concrètement, sur nos réseaux APRR et AREA, nous avons engagé cette transition écologique depuis plusieurs années, au travers de réalisations qui s'articulent autour de cinq grands axes. Le premier est le développement des mobilités partagées. Nous avons déjà aujourd'hui 5 000 places de parking de covoiturage proposées à nos clients, et nous devrions atteindre les 7 000 places à l'échéance 2025. Second point, nous avons mis en service la première voie réservée au covoiturage en France sur autoroute à Grenoble, sur l'autoroute A48, en septembre 2020. Troisièmement, le plan d'investissement APRR et AREA, qui vient de faire l'objet d'un décret à la fin du mois de janvier dernier, va constituer une sorte de vitrine de ce qui pourrait être déployé à bien plus grande échelle sur notre réseau. Ce plan que j'évoque comprend deux nouveaux parkings de covoiturage, des voies réservées au covoiturage et aux transports en commun, ainsi qu'un certain nombre de pôles d'échanges multimodaux à proximité des grandes agglomérations. Le troisième axe engagé pour les mobilités décarbonées est l'accueil des véhicules électriques sur le réseau. Vous y avez fait allusion tout à l'heure, nous sommes très fiers d'avoir relevé le challenge qui consistait à équiper 100 % des aires de service en stations de bornes à haute puissance et à très haute puissance avant la fin de l'année 2022. C'est chose faite depuis décembre dernier : nos 97 aires de service proposent à la clientèle entre 6 et 8 bornes de recharge très haute puissance. C'est un premier pas et il faudra aller un peu plus loin. Le quatrième axe est le développement du solaire sur notre réseau. La nouvelle loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables va permettre d'équiper massivement nos grands parkings d'ombrières photovoltaïques. Dans ce domaine, nous avons déjà engagé le mouvement depuis plusieurs années avec la construction de plateformes solaires sur nos délaissés autoroutiers. Au moment où je vous parle, nous avons d'ores et déjà cinq plateformes solaires qui fonctionnent et qui produisent 30 Mégawatts crête (chacune des plateformes représente 5 hectares et produit environ 5 Mégawatts). Nous avons donc déjà 5 fermes solaires en service, nous en avons une en travaux, quatre qui sont en procédure administrative, et une vingtaine qui sont au stade du projet et de l'étude. Dernier axe ; le déploiement de technologies au service de la fluidité et de la décarbonation. Je pense bien sûr au développement du péage en flux libre. Nous avons mis en service au mois de novembre dernier la première autoroute en flux libre intégral, l'A79. Deuxième point, grâce à notre nouveau plan d'investissement que j'évoquais à l'instant, nous allons pouvoir équiper en flux libre toutes les entrées du réseau AREA. Vous le voyez, la transformation écologique de l'autoroute est déjà en marche, mais il faut effectivement aller beaucoup plus loin, et je suis personnellement persuadé qu'il y a nécessité de conclure avec l'État, à court terme, un très grand plan d'investissement orienté vers la transition écologique, un plan d'investissement qui permettrait aussi en parallèle de relancer l'économie et le secteur des travaux publics qui en aura bien besoin à la sortie de la crise actuelle. Ce plan de transition écologique, qui pourrait comporter plusieurs milliards d'euros d'investissements à l'échelle de la profession, s'articulerait autour de quatre points. Le premier serait le développement massif des nouvelles



mobilités décarbonées, avec la vitrine que nous avons mise en place dans le plan actuel. Le second point à signaler est la reconfiguration complète de nos aires de services, pour substituer progressivement l'électrique au carburant. Il s'agit de mettre en place, sur nos aires, non pas des stations de bornes de recharge (6 à 8 bornes), mais de passer à l'étape suivante, c'est-à-dire de véritables pôles de recharge (entre 30 et 40 bornes), car cette évolution est nécessaire pour accompagner au plus vite la transition bien engagée du véhicule thermique vers le véhicule électrique. Personnellement, je n'intégrerais pas dans ce chantier de la décarbonation les poids lourds, car je ne nous pense pas mûrs à ce stade. Il faut attendre un peu pour y voir plus clair, la technologie n'est pas encore arbitrée entre les caténaires, les rails dans les chaussées, l'induction, les terminaux de rechargement tous les 300 ou 400 kilomètres sur les réseaux autoroutiers européens. Il me semble prématuré de se lancer à court terme dans cette direction. Il y a cependant un troisième point capital : il s'agit effectivement de la généralisation du flux libre sur l'ensemble du réseau autoroutier. C'est certes une difficulté de l'A79 ; c'est la première qui est en flux libre et l'on peut comprendre que les clients usagers soient un peu désemparés, en tout cas pour une partie d'entre eux et j'y reviendrai. Donc, la généralisation du flux libre permet d'améliorer la sécurité, de renaturer toutes les plateformes de péage, et de réduire de manière significative les émissions de CO<sub>2</sub> créées par les phénomènes de ralentissement et d'accélération. Cela représenterait, je pense, quelques milliers de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an - nous sommes en train d'effectuer le chiffrage fin. J'ajoute aussi un quatrième point qui vous concerne évidemment en tant que représentants des territoires, c'est la construction de nouveaux diffuseurs pour améliorer la desserte. Nous avons une bonne dizaine de projets dans les cartons, mais que nous pourrions mettre à disposition si l'État voulait bien nous aider à les financer. C'est aussi la reprise possible de sections ou de bretelles à proximité de notre réseau pour améliorer le patrimoine existant et pour faciliter l'accès au réseau autoroutier.

Se pose alors la question de la compensation de ce genre d'investissement massif. Je crois qu'il faut se résoudre à une évidence ; la compensation via l'augmentation de tarifs n'est plus efficace et possible aujourd'hui pour deux raisons. La première est que cette mesure de compensation est de moins en moins efficace lorsque l'on se rapproche de la concession ; pour pouvoir compenser les investissements, il faut avoir des augmentations tarifaires très significatives. Le deuxième point est que l'acceptabilité du péage est très limitée. Le grand public, nos clients, nos usagers ne comprennent pas pourquoi nous avons des augmentations tarifaires qui atteignent ou dépassent l'inflation. Cela s'explique par l'existence d'une composante qui est liée à l'inflation - 0,7 fois l'inflation, c'est la formule de base - et s'y ajoutent des composantes qui sont fonction des programmes d'investissement négociés entre les concessionnaires et l'État, expliquant les différences d'augmentation tarifaire entre telle ou telle société, et cela dépend du programme d'investissement qu'elles ont négocié avec l'État. Donc, pour compenser un tel plan, il n'y a pas beaucoup de solutions hormis l'allongement de la durée – je sais que c'est un sujet compliqué qui nécessite, bien sûr, un accord politique, un accord de la Commission européenne, et un accord du Conseil d'État –, mais pour moi cela reste la seule possibilité à ce jour pour envisager un plan d'investissement massif.

Concernant la rentabilité, je vais revenir sur le thème. C'est un sujet qui revient à intervalles réguliers dans le débat, sur la base de rapports plus ou moins à charge, et sur la base de données fausses ou peu objectives. En tout cas, je veux redire très clairement qu'il n'y a pas, pour APRR et AREA, de surrentabilité ou de surprofit, comme on peut le lire ou l'entendre, et nous sommes encore une fois, à la fin 2022, très proches des objectifs qui avaient été affichés dans le plan d'affaires communiqué à l'État dans le cadre de l'appel d'offres de privatisation. Je pense que nous serons aussi proches de ce plan d'affaires en fin de concession si l'on se base sur des prévisions sérieuses que nous communiquons, chaque

année, à l'ART et au ministère des transports. En tout cas, nous sommes tout à fait disposés à confronter les chiffres et les modèles pour démontrer cette absence de surrentabilité et pour « remettre les pendules à l'heure » – si j'ose dire. Je dois tout de même saluer une évolution de méthode dans les derniers rapports, vers des calculs plus pertinents de l'analyse de la rentabilité des concessions, dans la mesure où l'on ne s'intéresse pas non plus à la rentabilité instantanée, comme c'était le cas de la part de l'Autorité de la concurrence en 2014, mais au taux de rentabilité interne qui, lui, analyse effectivement la rentabilité sur la totalité de la concession. En ce sens, nous avons progressé. Mais il reste ensuite à savoir de quoi l'on parle, et si possible avec des calculs justes et des prévisions crédibles. Et je le redis encore une fois, je déplore que l'ART ne soit pas systématiquement placée au cœur des débats sur ce sujet, d'autant que cela fait partie des missions que le législateur lui a fixées en 2015. Sur le TRI concession, qui est encore une fois la bonne mesure de notre point de vue, on peut noter qu'il n'y a pas de difficulté, tant pour l'ART que pour l'IGF. Sur le TRI actionnaires, si l'on veut malgré tout le prendre en compte, il faut partir sur de bonnes bases de comparaison, il ne faut pas faire d'erreur d'analyse et de méthodologie, il faut faire des prévisions sérieuses et, surtout, il faut être extrêmement prudent dans les conclusions, car les choses peuvent évoluer très vite, dans un sens comme dans l'autre, que ce soit par exemple au niveau du trafic ou des taux d'intérêt. Concernant l'étude de M. Fortin, j'ai eu l'occasion d'alerter le Sénateur Delahaye à plusieurs reprises, par écrit et par oral, sur les erreurs méthodologiques et de raisonnement figurant dans son étude, que ce soit par exemple pour la comparaison des flux bruts de dividendes avec l'investissement initial, sans actualisation ; l'affectation de dividendes sur la base de la trésorerie disponible et non sur la base du résultat net ainsi que la loi l'impose ; ou sur l'ignorance des règles d'amortissement qui sont spécifiques aux concessionnaires autoroutiers. Je ne reviens pas non plus sur l'estimation des dividendes entre 2020 et 2022 que j'ai évoquée dans mon préambule. Concernant la fiabilité du rapport de l'IGF, nous émettons aussi de grandes réserves. Celui-ci s'inspire d'ailleurs fortement du modèle financier de M. Fortin, c'est écrit dans le rapport et c'est assez préoccupant, en particulier pour la prévision de dividendes post-2019. Par ailleurs, nous n'avons pas connaissance du plan d'affaires de l'IGF. Je rappelle tout de même le contexte de ce rapport, rédigé il y a deux ans et demi, pour faire contrepoids au contentieux engagé par les sociétés concessionnaires d'autoroutes face à l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire, décidée unilatéralement par le Gouvernement fin 2019 dans le cadre du projet de loi de finances 2020. Là aussi, s'agissant des travaux de l'IGF je ne souhaite pas entrer dans un débat trop technique, mais je vais tout de même vous donner un exemple. Le chiffre de 7,67 % qui est donné comme référence du TRI actionnaire – et qui est d'ailleurs commun aux trois groupes autoroutiers, ce qui n'a pas de sens – ne correspond pas du tout à une quelconque référence fixée ou convenue entre les parties. Je rappelle qu'en 2005, nos actionnaires ont répondu à un appel d'offres international sur la base d'un prix par action, et non pas sur la base d'un TRI. Il était demandé par l'État de justifier ce prix par un plan d'affaires, qui a été communiqué, et de ce plan d'affaires découlait un TRI de 9,3 %, et non de 7,67 %. Alors avant même d'entrer dans les calculs et les prévisions, nous sommes face à un sérieux problème sur la référence, et je répète qu'il faut être extrêmement prudent avec les prévisions, d'autant qu'on ne connaîtra qu'à la fin de la concession quelle est sa rentabilité réelle. D'ici là, le trafic, les taux d'intérêt peuvent évoluer très vite dans un sens ou dans un autre ; c'est d'ailleurs le risque du concessionnaire. La prudence s'impose, comme l'a très justement dit le ministre de l'économie lors de son audition à l'Assemblée nationale. Le rapport dit même – je cite – que ces conclusions reposent « sur un calcul très hypothétique et doivent être interprétées avec une grande prudence ». On peut regretter dans cette affaire que l'avis de l'ART ne soit pas pris en compte, l'on peut regretter également qu'une phase

contradictoire n'ait pas eu lieu avec nous pour éviter des incohérences manifestes sur un sujet aussi sensible et aussi polémique.

Concernant la saisine du Conseil d'État par le ministre de l'économie, le Gouvernement est libre de s'y tourner pour nourrir sa réflexion. Il ne me semble pas que le Gouvernement soit entré en contentieux, car il s'agit bien d'un avis consultatif. Les contrats ne prévoient pas à ma connaissance de stipulations qui permettent une fin anticipée de la concession sur la base du TRI actionnaires, même du TRI concession, ou sur la base d'une supposée surrentabilité. Cela est d'autant plus vrai que cette surrentabilité est injustement imaginée. Il y a en revanche une clause – et je l'ai déjà dit – négociée dans le cadre de l'avenant du plan de relance autoroutier 2015, qui permet de réduire l'allongement de la durée négociée et actée à l'époque, c'est-à-dire 3 ans pour APRR et 4 ans pour AREA, dans l'hypothèse où le chiffre d'affaires cumulé de la concession depuis l'origine dépasserait un certain seuil. Et je crois que dans cette affaire, il faut toujours garder à l'esprit que la qualité de la signature de l'État est extrêmement importante, tout comme le respect des contrats. Je crois qu'il en va de la crédibilité de la France vis-à-vis des investisseurs français ou étrangers, et je crois d'ailleurs que le ministre de l'économie l'a répété à plusieurs reprises lors de son audition à l'Assemblée nationale le 22 mars.

Concernant la question sur l'évolution des travaux, la réglementation est très stricte, et le rôle confié à l'ART dans le secteur autoroutier en 2015 a eu pour effet d'offrir beaucoup plus de transparence dans l'attribution des marchés, mais pas seulement, car les marchés éligibles au passage en commission des marchés ont été réduits – c'est désormais 500 000 euros en travaux, 240 000 euros pour les fournitures et services. Par ailleurs, depuis 2015, les commissions des marchés comprennent un nombre majoritaire de membres totalement indépendants, et la DGCCRF participe à l'ensemble des réunions. Pour ce qui concerne APRR et AREA, l'ART n'est pas critique sur le taux d'attribution des marchés de travaux à des entreprises du groupe Eiffage. Je peux d'ailleurs vous donner quelques chiffres pour vous permettre d'évaluer la situation. Sur les cinq dernières années, la commission des marchés a attribué chaque année entre 20 % et 25 % des marchés à des entreprises liées au groupe Eiffage, avec une moyenne de 25 % sur les cinq ans. Je pense qu'il n'y a donc pas de vrai problème vis-à-vis de notre actionnaire Eiffage. Cela correspond à peu près d'ailleurs à la part de marché que détenait Eiffage avant la privatisation des autoroutes. Je peux vous dire en tout cas que nous sommes extrêmement vigilants dans les commissions des marchés sur ces sujets-là, la transparence est totale ; les dossiers sont épluchés à la loupe par la DGCCRF et l'ART, et cette dernière peut stopper l'attribution au moindre problème – problèmes que je n'ai pas identifiés à ma connaissance au sein de notre groupe.

Concernant maintenant la fin des contrats, l'inventaire et la classification des biens, notamment les biens de retour, le sujet a été évoqué par un certain nombre d'entre vous, et je le sais cher au Sénateur Jacquin pour en avoir discuté avec lui à plusieurs reprises. En tant que gestionnaire du patrimoine de l'État, nous tenons à jour l'inventaire des biens. C'est un travail très long et très complexe au regard du volume important de données. Ces données sont répertoriées dans des bases de données métier qui sont propres à notre société, mais le partage des données avec les services du ministère des transports est en cours depuis de nombreuses années. Il se trouve qu'en 2016, au regard du volume de données à recueillir, les services du ministère des transports ont décidé d'utiliser une nouvelle base de données qui peut traiter à la fois le réseau routier national concédé, et le réseau routier national non concédé. Cela a pu ralentir le processus, mais les choses avancent normalement. Nous définissons avec les services du ministère la nomenclature souhaitée, ils nous transmettent ensuite les fichiers à remplir (ouvrages d'art, chaussées, *etc.*), et l'on peut dire que ce

processus est maintenant parfaitement opérationnel. En tout cas, il n'y a aucune réticence de notre part à fournir les éléments que nous avons déjà dans nos bases. Pour la classification des biens, il faut distinguer effectivement les biens de retour, qui relèvent de la concession et qui sont indispensables à son fonctionnement ; les biens de reprise, que le concédant peut choisir à son initiative de reprendre ; et les biens propres, qui appartiennent au concessionnaire en fin de concession. Pour dépassionner le débat, je vous dirais que plus de 95 % des biens sont des biens de retour ; on retrouve notamment les infrastructures dans la majorité des actifs. Pour moi il n'y a pas de difficulté sur ce sujet biens de reprise / biens de retour / biens propres ; tout devrait donc bien se passer et aucun problème n'est à signaler. Le vrai sujet n'est pas celui-ci. Il s'agit plutôt de ce que signifie le « bon état d'entretien » qui figure dans nos contrats. En fait, ce bon état d'entretien de notre patrimoine est déjà assuré grâce aux indicateurs de performance mis en place et calculés depuis 2014. De nouveaux indicateurs patrimoine sont inclus dans nos contrats au fur et à mesure des avenants, c'est le cas d'ailleurs du dernier avenant qui inclut un nouvel indicateur sur les structures de chaussées. Cette question devra être totalement tranchée avant l'audit, prévu sept ans avant la fin de concession, mais je peux vous dire que l'on dispose déjà d'une cartographie précise des ouvrages et des chaussées grâce aux indicateurs de performance qui existent et qui sont suivis chaque année par nous et par le concédant. Je suis donc plutôt confiant concernant le fait que nous trouverons un accord complet et définitif avec l'État sur le sujet du bon état d'entretien des concessions dans les prochaines années.

Au sujet de l'avenir des contrats, d'abord, j'espère et je pense que nous serons partie prenante des assises de l'autoroute, que le ministre des transports a indiqué vouloir mettre en place à l'été prochain, afin justement de débattre de ce sujet. L'État décidera donc, mais vous ne serez pas surpris si je recommande de poursuivre le modèle de la concession à la française. J'ai déjà évoqué tous les avantages, le transfert de l'intégralité des risques au concessionnaire ; des savoir-faire reconnus et démontrés par les concessionnaires privés ; une grande capacité d'investissement. Il faudra sans doute adapter les contrats en matière de contenu, probablement introduire une certaine dose de régulation, des clauses régulières de revoyure pour suivre la rentabilité réelle et l'adapter si besoin – non pas parce qu'il y a un problème dans les contrats actuels, mais, car cela permettra d'éviter les soupçons et les polémiques qui reviennent à intervalle régulier sur le sujet, je pense que cela sera préférable pour tout le monde. Vous l'avez dit, effectivement, l'on pourra envisager de réduire les durées. Nous sommes actuellement sur des durées de 30 ans, il ne faudra pas les réduire trop non plus, car les futurs concessionnaires auront besoin d'avoir une certaine visibilité pour organiser leur outil, pour préparer leurs investissements et pour les amortir. Aujourd'hui 30 ans, pourquoi pas 20 à 25 ans dans les futurs contrats ? Il faudra peut-être aussi revoir le périmètre des concessions, pour éviter par exemple qu'un seul acteur puisse gérer plus de 50 % de l'ensemble, ce qui est le cas aujourd'hui. J'imagine mal en tout cas un retour en arrière et une reprise à 100 %. Pour moi, la gestion des autoroutes n'est pas une mission régaliennne, et le vrai sujet est de trouver la meilleure solution de gestion sous forme d'une concession retravaillée, mais avec des acteurs privés. Voilà comment je vois les choses.

D'autres questions ont été posées, et notamment concernant le Viaduc de Millau. Un petit rappel sur cet actionnariat : depuis 2008, Eiffage détient 51 %, la Caisse des dépôts et consignations 49 %. Il y a eu effectivement un certain nombre de rumeurs de désengagement possible, non pas d'Eiffage, mais de la Caisse des dépôts. À ce jour, je n'ai aucune confirmation sur une éventuelle volonté de la Caisse des dépôts de sortir du capital.

Concernant les véhicules autonomes et connectés, c'est un sujet essentiel qui avance effectivement plus lentement que nous l'avions imaginé il y a quelques années. On

continue néanmoins à y travailler ; nous avons un certain nombre d'accords de partenariat avec des constructeurs ou avec Valeo qui font passer régulièrement, notamment sur l'axe Paris-Lyon, ce type de véhicule pour les tester. Il reste quand même quelques difficultés sur le plan technique. Vous avez dit que, sur l'autoroute, c'était plus simple que sur le réseau classique et vous avez entièrement raison. Néanmoins, c'est un peu plus compliqué, notamment lorsque l'on arrive en zone de travaux, avec des balisages, des réductions de voies, *etc.* Tout n'est pas complètement réglé, les choses avancent, mais je trouve à titre personnel qu'il y a un certain ralentissement des constructeurs sur ce projet, dont l'aboutissement paraissait facile à court terme ; ce n'est visiblement pas le cas, je pense que l'on est plutôt maintenant sur du moyen terme. Rassurez-vous cependant, car les tests se poursuivent, en particulier sur notre réseau.

Concernant les tarifs, je vous l'ai indiqué, nos contrats prévoient une formule tarifaire essentiellement fondée sur l'inflation, mais qui permet également de financer, par des constantes complémentaires, des plans d'investissements. Nous avons bien conscience que les hausses pratiquées au début de l'année sont importantes dans un contexte difficile sur le plan du pouvoir d'achat. La moyenne des augmentations pour les sociétés historiques s'élève à 4,75 %, ce qui reste néanmoins inférieur à l'inflation qui était de l'ordre de 6 % à la fin octobre. Cela étant, nous avons saisi la dimension du sujet, et en lien avec le ministre des transports, nous avons amélioré les formules d'abonnement qui existaient pour la clientèle fréquente - la clientèle domicile-travail. Depuis 2019, nous avons attribué 30 % de réduction pour cette clientèle fréquente. Le déclenchement de cet abonnement est lié à un minimum de 10 allers-retours par mois sur un trajet donné. Nous sommes passés de 30 % à 40 % à l'occasion des hausses du début 2023 et, là aussi, pour donner un coup de pouce à la transition écologique, nous avons mis en place un nouvel abonnement pour les véhicules électriques qui prévoit une réduction de 5 % sur l'ensemble du réseau autoroutier APRR et AREA.

Un mot sur l'A79. La difficulté provient du fait qu'il s'agit de la première autoroute qui bénéficie de cette technologie de flux libre. Je vous rassure, la très grande majorité de la clientèle est très satisfaite de cette innovation. La plupart des usagers l'empruntent avec un badge de télépéage, ce qui est extrêmement simple. Nous avons d'ailleurs milité dans les premières semaines pour que les clients locaux puissent s'équiper de ces badges et ça a été le cas – nous avons, je pense, réussi les campagnes en début de mise en service. Nous avons aussi la possibilité d'abonnements « plaque » par internet. Concernant les gens qui ne souhaiteraient ni utiliser le badge ni utiliser l'abonnement « plaque », nous avons mis en place des bornes de paiement à pied sur l'ensemble des aires de repos. Nous avons mis du personnel sur ces bornes à pied pour expliquer leur fonctionnement aux clients en difficulté. Je ne vous cache pas qu'il y a eu des difficultés dans les premières semaines et les premiers mois. Cela étant, progressivement, les choses s'améliorent. Bien conscients du problème, nous allons encore renforcer la communication et la pédagogie, et nous espérons que dans les prochains mois il n'y aura plus de difficultés. Encore une fois, si tout le réseau autoroutier était passé massivement en flux libre, la situation aurait été plus facile. Là, nous sommes sur un petit tronçon de 90 kilomètres et c'est plus délicat, mais la situation n'est tout de même pas excessivement difficile. Je sais qu'il y a eu un article dans « Que Choisir » sur le sujet qui a fait un peu boule de neige, comme habituellement avec d'autres problèmes, mais nous ne sommes pas très inquiets et les choses évoluent déjà dans le bon sens.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci Monsieur le président, je vous remercie pour vos réponses à ces questions. Je crois qu'il est opportun, à un moment donné, de donner des explications claires. Ces réponses nous permettent aussi d'avoir un éclairage sur le devenir des concessions et également sur la manière dont ces concessions seront

envisagées, et sur l'aspect de la décarbonation qui nécessite des investissements lourds et importants.

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

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Mercredi 12 avril 2023**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

**M. Jean-François Longeot, président, rapporteur.** – Nous recevons ce matin M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), en application de l'article 13 de la Constitution. Comme vous le savez, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant chacune des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, suivie d'un vote. Elle ne sera effective que si l'addition des votes négatifs de chaque commission représente moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

À l'issue de cette audition, nous procéderons donc au vote à bulletin secret, sans délégation de vote ; le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Monsieur Ravignon, vous avez déjà été entendu par notre commission le 14 décembre dernier au titre de l'article 13 de la Constitution ; vous terminiez alors le mandat de cinq ans de votre prédécesseur. Cette nouvelle candidature correspond à un nouveau cycle de cinq ans, en lien avec la nomination par un décret du 3 mars dernier du nouveau conseil d'administration de l'Ademe. Le Gouvernement a donc estimé nécessaire que les commissions compétentes du Parlement se prononcent à nouveau pour vous autoriser à exercer votre mandat de président du conseil d'administration. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas attendu le printemps pour soumettre, une seule fois, votre candidature au Parlement ? Permettez-moi de relayer ce matin le mécontentement de notre commission devant une telle légèreté, devant une telle impréparation, dont vous n'êtes au demeurant pas responsable !

C'est pourquoi, après vous avoir laissé la parole, nous procéderons immédiatement au vote sur votre candidature.

**M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.** – Je partage un peu votre surprise, mais ces circonstances exaucent mon souhait de revenir régulièrement devant votre commission pour

rendre compte de mon action en tant que président de l'Ademe. À l'issue d'une période d'essai, on passe un entretien pour savoir si l'on est maintenu dans ses fonctions !

Ces quatre mois ont été bien remplis, je les ai d'abord consacrés à tenir les engagements que j'avais pris devant vous. Le premier était de démissionner de mon mandat de conseiller régional et de vice-président de la région Grand-Est, ce que j'ai fait au 31 décembre dernier. Lors de nos échanges, la question avait été soulevée de l'articulation entre l'exercice de la présidence de l'Ademe et la marche des deux collectivités dont je reste à la tête de l'exécutif : la mairie de Charleville-Mézières et Ardenne Métropole. Ce sujet a été traité de manière symétrique et parallèle par une délibération du conseil d'administration de l'Ademe, qui a fait en sorte que je ne puisse jamais connaître des affaires concernant ces deux collectivités territoriales comme président de l'Ademe ; puis par des délibérations des deux collectivités dont je dirige l'exécutif pour organiser le départ de la même manière et prévenir ainsi toute forme de conflit d'intérêts.

La question avait également été évoquée de la limitation du cumul des indemnités. J'avais été très clair : je souhaitais renoncer à mes indemnités d'élu. Cela a été fait, si ce n'est que la loi m'interdit formellement de mettre à zéro l'indemnité de maire ou de président d'une intercommunalité. Celles-ci ont donc été abaissées au plancher. Conformément à mon engagement, je reverse l'indemnité perçue malgré tout, dans un cas au Centre communal d'action sociale de Charleville-Mézières et, dans l'autre, à l'association départementale des Restos du Cœur.

J'ai également poursuivi la réflexion concernant la rémunération du président de l'Ademe : je trouvais qu'il était de mauvaise administration qu'un président d'opérateur soit rémunéré au-delà de ce que ses ministres de tutelle perçoivent. J'ai mis mes actes en conformité avec mes déclarations, sollicitant et obtenant une réduction de 26 % de ma rémunération, laquelle a été ramenée à 125 000 euros brut annuels. Ce montant est effectivement inférieur à la rémunération annuelle brute des membres du Gouvernement, notamment de mes ministres de tutelle.

Au-delà de ces éléments, j'avais surtout exprimé ma conviction quant à l'utilité de rester élu local en même temps que président de l'Ademe et ma détermination à exercer pleinement cette dernière responsabilité. J'ai mis beaucoup d'énergie et de cœur à connaître cette agence dont je suis devenu le président. Je me suis rendu sur l'ensemble des sites centraux, Angers, Montrouge et Valbonne, ainsi que dans plusieurs directions régionales, au nombre de dix-sept, qui concentrent plus de 400 personnes et représentent la force active de l'agence. Cette période a été très active en termes de contacts internes et externes. À l'extérieur, ainsi, mon mandat m'a déjà donné l'occasion de répondre à un grand nombre de sollicitations, notamment au travers de neuf auditions parlementaires, dont huit pour le seul Sénat. J'ai répondu à vos questions dans divers formats, parfois sur des projets ou des propositions de loi, mais aussi dans le cadre d'une commission d'enquête, par exemple sur la rénovation énergétique.

Avec le récent recrutement d'une directrice générale déléguée, l'Ademe retrouve sa structure classique ; elle est donc en ordre de marche pour accomplir ses missions.

Je souhaite rapidement les évoquer, en faisant écho à nos débats et aux questionnements exprimés lors de ma première audition. Tout d'abord, je tiens à affirmer toute l'admiration que j'ai pour le travail effectué par l'agence, qui est un formidable outil au service de l'État pour faire connaître certains enjeux et doter le grand public d'outils et de

concepts. L'Ademe doit être l'agence des solutions pour la transition écologique. Nous travaillons donc à offrir aux consommateurs et aux citoyens les clés de compréhension des enjeux de cette transition. Par exemple, l'Ademe agit sur l'affichage environnemental ou travaille à fournir à l'ensemble des parties prenantes du débat sur la consigne les éléments de compréhension de ce sujet.

L'Ademe œuvre également à éclairer l'avenir et à formuler des propositions prospectives, comme le gros travail effectué dans le cadre de Transition 2050. Nous essayons de montrer qu'il y a plusieurs manières d'atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, qui présentent des cohérences fortes, mais qui impliqueront un effort de sobriété important pour notre pays. Nous nous efforçons de documenter ce sujet avec la plus grande objectivité, sans parti pris idéologique. Il a parfois été reproché à l'Ademe une position anti-nucléaire ; il ne me semble pas que cela soit le cas, et je souhaite qu'elle soit aussi objective que possible.

Concernant l'accompagnement des entreprises et des collectivités, l'Ademe offre un soutien non négligeable, mais qui mérite d'être amplifié et réorienté. J'ai notamment à l'esprit l'ingénierie que les collectivités peuvent mobiliser pour mener la transition écologique. La plupart d'entre elles rencontrent des difficultés pour appréhender ces sujets et trouver les compétences qui leur permettent d'organiser, par exemple, leur politique de réduction des déchets ou de mobilité durable. L'Ademe finance actuellement près de 780 postes directement dans les collectivités. Elle est, à ma connaissance, la seule agence, avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à procéder de cette manière, en intervenant par une subvention en fonctionnement auprès des collectivités pour financer des postes, généralement sur trois ans, permettant la mise en place de politiques. C'est important, mais insuffisant à l'échelle du nombre de collectivités de notre pays ; en outre, le choix des collectivités qui ont bénéficié de cette aide peut également être questionné. Jusqu'à présent, l'Ademe a travaillé principalement avec celles qui voulaient s'engager, sans peut-être porter une attention suffisante aux collectivités en difficulté, moins dotées en moyens. Il convient à mon sens d'opérer une réorientation pour que l'ingénierie apportée par l'Ademe soit davantage dirigée vers les collectivités qui en ont le plus besoin.

Cette année, l'Ademe renégocie son contrat d'objectifs et de performance (COP) avec l'État. Ce sera l'occasion de définir sa feuille de route stratégique pour les quatre années à venir, ainsi que les moyens qui devraient lui être alloués. Sur ce sujet, il y aura matière à discuter, car je considère qu'il est nécessaire de les renforcer pour que l'Ademe assume mieux ses missions. Dans le cadre de ce COP, deux orientations me paraissent importantes : la souveraineté et la solidarité.

En travaillant sur les énergies renouvelables, l'Ademe a toujours œuvré pour renforcer la souveraineté énergétique de notre pays. Cependant, la souveraineté que j'ai à l'esprit est d'abord industrielle et économique. Il est essentiel que nous prenions systématiquement en compte les filières lorsque nous réfléchissons à une politique de soutien, notamment aux énergies renouvelables. En collaboration avec les comités stratégiques de filière, le ministère de l'industrie et les organisations professionnelles, nous devons trouver les moyens d'accompagner davantage et mieux les filières pour que celles-ci se structurent le plus possible dans notre pays. Cela est nécessaire pour la transition écologique, le développement économique et la réindustrialisation de notre territoire.

Enfin, le dernier sujet est celui de la solidarité. Nous savons que la transition écologique pourrait aggraver les difficultés de ceux qui sont déjà en situation précaire dans



notre pays et nous le redoutons tous. L'Ademe participe à l'Observatoire national de la précarité énergétique ; ce travail doit être approfondi et poursuivi, afin que nous alertions les pouvoirs publics sur ces questions de précarité énergétique. Celle-ci concerne bien sûr l'habitat, mais également les mobilités, dès lors que le prix du pétrole et des carburants augmente, sans que la consommation baisse. Ainsi, des personnes subissent comme une contrainte l'utilisation de ces carburants, créant ainsi une forme de précarité. Ce sujet doit être creusé, et l'Ademe se propose d'y participer et de soutenir des politiques portant la plus grande attention aux personnes les plus modestes dans notre pays.

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

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

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon, aux fonctions président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**

**M. Jean-François Longeot, président, rapporteur.** – Nous avons achevé l'audition de M. Boris Ravignon, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, les délégations de vote ne sont pas autorisées.

Je vous rappelle que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*Il est procédé au vote.*

*Après dépouillement du scrutin le mercredi 12 avril 2023, simultanément à celui de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le résultat du vote est le suivant :*

*Nombre de votants : 39*

*Bulletins blancs : 3*

*Bulletin nul : 0*

*Suffrages exprimés : 36*

*Pour : 12*

*Contre : 24*

*La commission a donc donné un avis défavorable à la nomination de M. Boris Ravignon aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).*

**Proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission (sera publié ultérieurement)**

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

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche. Ce texte de six articles, adopté à l'unanimité par les députés le 28 mars dernier et transmis au Sénat le lendemain, sera examiné par la commission des affaires sociales. Le calendrier d'examen par le Sénat n'est pas encore déterminé, mais la séance publique devrait avoir lieu d'ici la fin de la session ordinaire.

Le texte vise à garantir une concurrence équitable entre les opérateurs de transport de passagers sur la liaison transmanche, qui subissent une forte pression sur les coûts salariaux. Il fait suite au licenciement de 800 marins britanniques, en mars 2022, par l'armateur P&O Ferries, afin de les remplacer par des marins ressortissants de pays à bas coût de main d'œuvre. Afin de lutter contre les pratiques communément appelées de dumping social, la proposition de loi prévoit de soumettre aux règles françaises en matière de rémunération et de temps de repos à terre, les navires battant pavillon étranger opérant sur les liaisons internationales régulières de passagers.

En tant qu'il concerne le droit social spécifiquement applicable aux marins, ce texte touche au domaine de compétences de notre commission au titre du transport maritime. Il me semble donc pertinent que nous nous saisissions pour avis, d'autant que ce sujet a des impacts forts sur l'emploi et la sécurité maritimes ainsi que sur la compétitivité de la marine marchande. Notre travail pourrait utilement compléter celui de la commission des affaires sociales, avec laquelle je souhaite que nous puissions travailler en étroite collaboration.

Je rappelle que notre commission a déjà eu à connaître à plusieurs reprises des dispositions concernant le droit social des marins, notamment lors de l'examen de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et de celui de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Je vous propose de désigner Mme Nadège Havet en qualité de rapporteure.

*La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 469 (2022-2023) visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et désigne Mme Nadège Havet rapporteure pour avis.*

**Proposition de nomination de M. Marc Papinutti, candidat proposé par le  
Président de la République aux fonctions de président de la Commission  
nationale du débat public – désignation d’un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons procéder, en application de l’article 19 *bis* du Règlement du Sénat, à la désignation d’un rapporteur sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Marc Papinutti aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public (CNDP), en vertu de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution.

*La commission désigne M. Bruno Rojouan rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Papinutti aux fonctions de président de la Commission nationale du débat public.*

**Proposition de nomination par le Président de la République de M. Olivier  
Thibault aux fonctions de directeur général de l’Office français de la  
biodiversité - Désignation d’un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous devons procéder, en application de l’article 19 *bis* du Règlement du Sénat, à la désignation d’un rapporteur sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Olivier Thibault aux fonctions de directeur général de l’Office français de la biodiversité (OFB).

*La commission désigne M. Guillaume Chevrollier rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Olivier Thibault aux fonctions de directeur général de l’Office français de la biodiversité.*

**Mission flash sur l’opportunité de la mise en place d’une consigne sur les  
bouteilles plastiques - Désignation d’un rapporteur**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Comme vous le savez, une concertation gouvernementale a été lancée le 30 janvier dernier concernant la mise en place de dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi, notamment sur les bouteilles plastiques. Prévue à l’article 66 de la loi de 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l’économie circulaire, dite « Agec », cette concertation constitue une étape d’application attendue de la mise en œuvre de ce texte, que notre commission avait largement contribué à enrichir.

Dans un communiqué de presse que nous avons cosigné avec Marta de Cidrac, présidente du groupe d’études Économie circulaire et rapporteure de la loi Agec, nous avons déploré la méthode retenue par le Gouvernement. Le législateur avait en effet prévu la remise préalable d’un bilan par l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe), avant toute évaluation éventuelle des impacts des dispositifs de consigne et concertation avec les parties prenantes. Nous estimons que, en commençant la concertation sans disposer des éléments d’expertise, le Gouvernement a agi dans le désordre. Cette remise en cause du calendrier, contraire à l’esprit de la loi votée en 2020, est d’autant plus dommageable que d’autres volets du texte ont depuis lors pris du retard, en raison notamment de la crise sanitaire.

Il me semble donc nécessaire que nous exercions une vigilance renforcée, afin que le débat déjà engagé soit le plus complet possible.

Par exemple, l'opportunité d'une consigne pour recyclage des bouteilles en plastique devra s'apprécier globalement et de manière équilibrée, au regard de l'objectif de 90 % de collecte pour recyclage en 2029, mais également de celui – plus décisif encore en matière d'économie circulaire – de réduction de 50 % du nombre de bouteilles en plastique à usage unique d'ici 2030. L'évaluation ne pourra, enfin, faire abstraction du contexte marqué par la généralisation du bac jaune pour tous les Français en 2023 : une consigne pour recyclage ne devra pas réduire à néant les efforts de simplification du geste de tri, en introduisant une source de complexité pour nos citoyens.

Afin de faire valoir ces points de vigilance et d'identifier d'éventuelles pistes alternatives, il me semble donc important de mettre en place, au sein de notre commission, une mission flash qui permettra au Sénat de faire entendre sa voix avant la conclusion de la concertation prévue en juin. Vous l'aurez compris, le rapporteur, que nous allons maintenant désigner, travaillera dans des délais restreints !

*La commission désigne Mme Marta de Cidrac rapporteure de la mission flash sur l'opportunité de la mise en place d'une consigne sur les bouteilles plastiques.*

*La réunion est close à 11 h 10.*

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

**Mardi 11 avril 2023**

- Présidence de Mme Laure Darcos, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la  
laïcité - Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Laure Darcos, présidente.** – Nous examinons cet après-midi les amendements de séance sur la proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité.

Je vous rappelle que ce texte sera discuté en séance publique en fin d'après-midi.

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

*Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 82 rectifié, qui a pour objet l'intégration de l'apprentissage à la coopération parmi les objectifs de l'école, est déjà satisfait. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82 rectifié.*

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

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 27, 56 et 83 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 9 réécrit l'article 1<sup>er</sup> pour le remplacer par l'article 11 relatif à la tenue vestimentaire uniforme. Avis défavorable.

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

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 20 rectifié a pour objet d'exclure les écoles de la possibilité de participer à l'expérimentation accroissant l'autonomie. La commission a encadré le dispositif en rendant obligatoire un accord préalable du conseil municipal ou intercommunal. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié.*

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 29 revient sur l'autorité fonctionnelle du directeur, votée lors de la loi Rilhac. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.*

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 71 vise à renforcer la protection de la liberté pédagogique. Nous avons déjà adopté cet amendement lors de la loi confortant le respect des principes de la République. Avis favorable.

**M. Max Brisson.** – Très bonne idée, monsieur le rapporteur !

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 71.*

## **Article 2**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 28, 52 et 84 rectifié.*

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 11 vise à interdire les signes religieux aux accompagnants de sortie scolaire. Nous examinerons ce sujet à l'article 10 du texte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.*

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 57 retire l'autorité fonctionnelle aux directeurs d'école. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.*

## **Article additionnel après l'article 2**

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié assouplit les conditions de recours à l'instruction en famille, tout en maintenant le régime d'autorisation. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.*

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 46 vise à rendre publics le nombre de demandes d'instruction en famille et le nombre de ces demandes accordées par académie. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 46.*

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 45 précise que le deuxième contrôle, lorsque le premier a été défaillant, peut être réalisé par d'autres personnes à la demande de la famille. Nous avons déjà adopté cet amendement lors de la loi confortant le respect des principes de la République. Avis favorable.

**Mme Monique de Marco.** – Pourquoi l'adopter à nouveau, s'il a déjà été adopté ?

**M. Jacques Gersperrin, rapporteur.** – Il n'a pas été retenu dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire (CMP).

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 45.*

**Article 2 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 53.*

**Article 3**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n°s 30, 58 et 85 rectifié.*

**Article 4**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 31.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 74 rectifié a pour objet de changer le nom des écoles supérieures du professorat des écoles. Il semble préférable de conserver le nom donné par l'auteur de ce texte à ces écoles de formation. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 90 rectifié tendrait à supprimer la formation à la laïcité de la formation continue. Or, il semble nécessaire que les enseignants puissent bénéficier tout au long de leur carrière de formations à cette thématique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 90 rectifié.*

**Article additionnel après l'article 4**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 60 concerne une demande de rapport. Conformément à nos usages, l'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.*

**Article 5**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n°s 32 et 91 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 33 modifie notamment les conditions de nomination du directeur des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé). Son nom serait proposé par le conseil d'école. Il me semble important de laisser au ministère tout son pouvoir sur la nomination de ce directeur. Avis défavorable.

**Mme Sylvie Robert.** – Cet amendement s'inscrit pourtant dans une démarche de décentralisation souvent demandée au sein de notre commission...

**M. Max Brisson.** – La première partie du dispositif de l'amendement était intéressante. Peut-être faudrait-il la conserver.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.*

**Article 6**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 61.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 94, qui vient d'être déposé par le Gouvernement, vise à proposer tout au long de la scolarité un accompagnement aux devoirs, sans entièrement recouper le service public du soutien scolaire que nous souhaitons créer. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 94.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 38 tend à supprimer l'obligation de neutralité qui s'applique à toute personne participant au service public du soutien scolaire. Cette obligation me semble pourtant importante. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.*

#### **Article 7**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 63.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 39 a pour objet de demander un rapport concernant la réserve citoyenne de l'éducation nationale créée en 2015. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.*

#### **Article 7 bis**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 51 et 62.*

#### **Article 8**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 64 vise à supprimer la nouvelle notion de territoires ruraux à besoins éducatifs. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.*

#### **Article additionnel après l'article 8**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n° 42, qui vise à inscrire les séances annuelles d'éducation à la sexualité dans l'horaire global annuel, ou à défaut je vous propose un avis défavorable. La circulaire du 30 septembre 2022 ayant rappelé la nécessité que ces heures soient effectives, cet amendement est satisfait.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Ces heures ne sont pas vraiment inscrites dans les emplois du temps. Nous en reparlerons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 41 revient sur l'équilibre entre l'enseignement public et l'enseignement privé atteint avec la loi Debré. Avis défavorable.



*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41.*

### **Article 9**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 13 rectifié a pour objet d'accorder un délai de deux mois au conseil municipal pour rendre sa décision concernant la fermeture d'une classe. Il allonge d'un mois le calendrier d'élaboration de la carte scolaire, que nous avons déjà allongé d'un mois. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 48 a pour objet de proposer un moratoire sur la fermeture des classes en milieu rural. Au délai de trois ans, il substitue un moratoire d'un an reconductible une fois, soit un délai de deux ans. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 16 rectifié prévoit une délibération motivée du conseil municipal en cas de fermeture d'une classe. Si le seuil de huit élèves par classe pour la fermeture d'une classe semble bas, l'idée d'une délibération motivée du conseil municipal justifiant l'opposition à la fermeture d'une classe me semble intéressante. Je propose que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat.

**M. Max Brisson.** – L'avis du conseil municipal est-il uniquement consultatif ou emporte-t-il une obligation ?

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Cela ne concerne donc que les écoles à classe unique ?

**M. Max Brisson.** – Il semble donc déjà satisfait...

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'objet de l'amendement est de demander au conseil municipal de motiver le maintien de la classe.

**M. Cédric Vial.** – Il me semble qu'un avis de sagesse sur cet amendement ne renforcerait pas le crédit de notre commission.

**M. Max Brisson.** – Je suis tout à fait d'accord.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – J'entends vos arguments. Avis défavorable, donc.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L'amendement n° 12 prévoit une concertation entre l'ensemble des acteurs, notamment entre le préfet et le recteur, en cas de fermeture d'une classe pour élaborer une vision pluriannuelle. Les recteurs ne discutent pas assez avec les préfets ; il faut améliorer ce dialogue. Avis favorable.

**M. Max Brisson.** – Cet amendement est intéressant, car il a pour objet d’instaurer enfin le début d’une procédure d’échange qui soit formelle. Mais sa rédaction devrait être améliorée...

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 12.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 14 rectifié *bis* a pour objet d’informer les parents en cas de fermeture d’une classe. Retrait, ou à défaut avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14 rectifié bis.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 69 tend à faire participer les délégués départementaux de l’éducation nationale aux conseils d’administration des établissements. Nous avons déjà débattu de cet amendement lors de la loi pour une école de la confiance, et la commission s’en était alors remise à la sagesse du Sénat. Je vous propose d’en faire de même : sagesse.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Et le Sénat avait voté cet amendement ! Il a été supprimé lors de la commission mixte paritaire...

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Vous avez raison de le rappeler. Restons constants avec la précédente adoption : je vous propose un avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 69.*

#### *Article additionnel après l’article 9*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je suis défavorable à l’amendement n° 3 visant à interdire le burkini dans les piscines utilisées par les scolaires.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 3.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je suis également défavorable à l’amendement n° 7 tendant à interdire le port des signes religieux lors des compétitions sportives scolaires ou en lien avec le scolaire. Nous l’avons déjà rejeté au stade de l’examen du texte en commission.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 7.*

#### *Article 10*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 22, 43, 54, 66 et 75.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 23 concernant le droit applicable aux accompagnants des sorties scolaires entre en contradiction avec l’article 10. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 23.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 70 revient sur une disposition du droit local. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 70.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 6. Il modifie la rédaction de l’article 10. Nous avons rejeté cet amendement lors de l’examen du texte en commission.

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

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – La rédaction de l’amendement n° 77 rectifié ayant trait à l’interdiction des tenues vestimentaires réservées aux femmes a une portée beaucoup trop large. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Bernard Fialaire.** – Je le retirerai en séance.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 77 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 5.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.*

#### *Article additionnel après l’article 10*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je demande le retrait de l’amendement n° 79 rectifié qui concerne l’affichage de la charte de la laïcité, car il est satisfait depuis 2013. À défaut, j’émettrai un avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 79 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 80 rectifié a trait à la signature de la charte de la laïcité. Pour les enseignants, l’amendement est satisfait, car ils ont une obligation de neutralité. Les élèves et les parents d’élèves de l’enseignement public s’engagent à respecter cette charte dans le cadre de la signature du règlement intérieur de l’établissement. En revanche, les familles instruisant leurs enfants en famille ne sont pas tenues de la signer. De plus, cette charte semble difficilement applicable aux établissements privés sous contrat pour certaines activités notamment. Avis défavorable.

**M. Bernard Fialaire.** – Pourquoi ne pas leur imposer ?...

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 80 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 78 rectifié concerne la souscription de la charte de la laïcité et à l’égalité homme-femme dans les projets éducatifs territoriaux. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 78 rectifié.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 76 rectifié est une demande de rapport. Avis défavorable comme il en est d’usage au Sénat.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 76.*

### **Article 11**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> 24, 25, 44, 55 et 68.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Je suis défavorable à l’amendement n° 4 modifiant la rédaction de l’article 11 sur la tenue vestimentaire uniforme. Cet amendement a déjà été rejeté au stade de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.*

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 26 rectifié *bis* exclut les élèves de maternelle du port obligatoire de l’uniforme. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 26 rectifié bis.*

### **Article additionnel après l’article 11**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – L’amendement n° 47 tend à lutter contre les certificats scolaires de complaisance en éducation physique et sportive. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 47.*

### **Intitulé de la proposition de loi**

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 8 visant à modifier l’intitulé de la proposition de loi.

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

**M. Max Brisson.** – Monsieur le rapporteur, je veux attirer votre attention sur l’amendement n° 12 de M. Courtial. Je dirai en séance publique que l’intention est bonne, mais la rédaction de cet amendement alourdira le code de l’éducation, qui est déjà obèse.

**M. Cédric Vial.** – Je partage l’avis de M. Brisson.

**M. Jacques Groperrin, rapporteur.** – Nous en discuterons en séance publique.

*La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :*

<b>Article additionnel avant Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme de MARCO	82 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme MONIER	27	<b>Défavorable</b>

Mme BRULIN	56	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	83 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	9	<b>Défavorable</b>
M. SAUTAREL	20 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme MONIER	29	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	71	<b>Favorable</b>
<b>Article 2</b>		
Mme MONIER	28	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	52	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	84 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	11	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	57	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 2</b>		
Mme BORCHIO FONTIMP	2 rect.	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	46	<b>Favorable</b>
M. PIEDNOIR	45	<b>Favorable</b>
<b>Article 2 bis</b>		
Le Gouvernement	53	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>		
Mme MONIER	30	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	58	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	85 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b>		
Mme MONIER	31	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	74 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de MARCO	90 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 4</b>		
Mme BRULIN	60	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>		
Mme MONIER	32	<b>Défavorable</b>

Mme de MARCO	91 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	33	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>		
Mme BRULIN	61	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	94	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	38	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>		
Mme BRULIN	63	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	39	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7 bis</b>		
Mme MONIER	51	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	62	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8</b>		
Mme BRULIN	64	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 8</b>		
Mme MONIER	42	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	41	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b>		
M. SAUTAREL	13 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	48	<b>Défavorable</b>
M. SAUTAREL	16 rect.	<b>Défavorable</b>
M. COURTIAL	12	<b>Favorable</b>
M. SAUTAREL	14 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	69	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 9</b>		
M. MASSON	3	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	7	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b>		
M. DOSSUS	22	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	43	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	54	<b>Défavorable</b>

Mme BRULIN	66	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	75	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	23	<b>Défavorable</b>
M. OUZOULIAS	70	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	6	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	77 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MASSON	5	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 10</b>		
M. FIALAIRE	79 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FIALAIRE	80 rect.	<b>Défavorable</b>
M. FIALAIRE	78 rect.	<b>Favorable</b>
M. FIALAIRE	76 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DOSSUS	24	<b>Défavorable</b>
Mme BILLON	25	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	44	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	55	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	68	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	4	<b>Défavorable</b>
Mme BOULAY- ESPÉRONNIER	26 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'Article 11</b>		
M. PIEDNOIR	47	<b>Favorable</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>		
M. MASSON	8	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 15 h 10.*

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne - Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Alexandra Borchio Fontimp rapporteure sur la proposition de loi n° 389 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.*

**Gouvernance des fédérations sportives et la mise en œuvre de la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France - Audition de MM. Philippe Diallo, président par intérim de la Fédération française de football (FFF) et Alexandre Martinez, président par intérim de la Fédération française de rugby (FFR) (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 11 h 40.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 5 avril 2023**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 20.***Audition de M. Guillaume Valette-Valla, directeur de Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous accueillons Guillaume Valette-Valla, directeur de Tracfin. C'est la première fois que notre commission vous reçoit depuis votre nomination, le 20 janvier 2022, à la tête de la cellule de renseignement financier.

Tracfin est un service à compétence nationale de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins. Il fait partie des services de renseignement dits de la communauté du « premier cercle », aux côtés, par exemple, de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ou de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Votre service fait face à une actualité extrêmement riche, sur laquelle notre commission souhaite vous interroger. Le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) a ainsi adopté, au mois de février dernier, la nouvelle version de l'analyse nationale des risques. Cette dernière prend en compte les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), puisque la France a fait l'objet d'une évaluation mutuelle en 2021-2022. Les conclusions de cette évaluation, plutôt positives sur l'efficacité du cadre mis en place par la France, rejoignent celles de la Cour des comptes dans un rapport remis en février 2023 sur l'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment.

Plus récemment, Tracfin s'est vu confier le rôle de chef de file de la cellule mise en place au début du mois de mars 2022 pour identifier et geler les avoirs des personnes visées par des sanctions dans le cadre de la guerre en Ukraine. Au 1<sup>er</sup> août 2022, 1,2 milliard d'euros avaient été gelés. Vous pourrez très certainement nous en dire plus sur la nature et le montant des avoirs gelés, sur les éventuelles stratégies de contournement mises en place ainsi que sur le rôle de coordination de Tracfin au sein de cette cellule.

En plus de cette nouvelle mission, au cœur de l'actualité, Tracfin doit continuer de traiter un flux exponentiel de données. En 2021, le volume des informations transmises par les professionnels des secteurs financiers et non financiers, par les organismes publics ou par les cellules de renseignement financier étrangères avait augmenté de 43 % par rapport à 2020. Vous pourrez nous indiquer si cette dynamique s'est poursuivie en 2022 et si elle se poursuit début 2023, et les moyens que vous avez déployés pour répondre à ce flux de données, de qualité sans doute inégale. Je vous cède la parole sur ce large spectre.

**M. Guillaume Valette-Valla, directeur de Tracfin.** – Vous l'avez rappelé, la dernière audition du directeur de Tracfin date de 2019, c'est une conséquence de la période de covid-19, qui n'a pas permis à Tracfin de rendre compte annuellement de son activité devant la Haute Assemblée au regard des moyens qui lui sont conférés au sein du programme 218

« Conduite et pilotage des politiques économiques et financières », voté chaque année par le Parlement pour financer nos activités, nos personnels et nos moyens.

Comme cela m'a été suggéré, je vous propose d'abord un rapide retour sur l'organisation et les missions du service. Le service a été créé en juillet 1990 à l'issue d'un accord trouvé à Paris entre les pays membres du G7, au cours du sommet de l'Arche, à l'initiative des Présidents Mitterrand et Bush père. On constatait à l'époque la fuite illicite de capitaux qui quittaient l'économie saine. On s'est aussi rendu compte que les moyens pour financer la traque manquaient alors que les tentatives d'assassinat de juges anti-mafia en Italie augmentaient considérablement, conduisant à une fin des années 1980 particulièrement ensanglantée. Les membres du G7 d'abord, puis du G20, ont alors décidé de faciliter la fluidité dans la transmission d'information de nature financière au plan international. Ce même accord a institué le GAFI qui évalue chaque année les États membres et qui, tout en étant distinct de l'OCDE, se trouve au siège de l'OCDE, ici à Paris. Je débute volontairement mon propos par ces éléments car une cellule nationale de renseignement financier ne peut fonctionner que si les connections internationales sont présentes dans toutes les dimensions de son action. Notre efficacité dépend autant de la qualité et des compétences de nos collaborateurs en interne que de la qualité de nos relations institutionnelles avec nos 166 homologues étrangers présents dans autant de juridictions compétentes au plan international. Détecter des fuites illicites de capitaux et être capable de remonter des chaînes d'acquisition opacifiées, à travers parfois des juridictions non coopératives au plan international, nécessite de disposer d'une parfaite coopération avec nos 166 sœurs.

Cette coopération internationale est tout aussi patente dans le régime juridique que nous appliquons. À l'origine, les législations étaient essentiellement nationales en la matière. Le législateur a sans cesse accru les compétences de la cellule française, Tracfin, mais ce mouvement s'inscrit dans une dynamique internationale. Depuis le début des années 2000, des règlements internationaux sont venus impacter notre activité. Une phase de trilogues va s'ouvrir prochainement. Mardi dernier, le Parlement européen a en effet voté un mandat en faveur d'un paquet dit « AMLA », pour « Autorité européenne de lutte contre le blanchiment d'argent », comprenant deux règlements et une directive qui vont très substantiellement modifier le droit applicable et l'activité de lutte contre les financements illégaux et en particulier l'activité de Tracfin. Le projet du Conseil vise notamment à créer une agence européenne, qui n'est pas encore un Tracfin compétent au niveau européen, mais qui dessine tout de même des perspectives en ce sens. On sent, du côté du législateur européen, qu'il y a une tentation d'aller vers une fédéralisation des cellules de renseignement financier, même si ce n'est pas encore le compromis politique qui a été trouvé. Pour l'instant, ce compromis vise à pallier les difficultés apparues sur la supervision de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), des incidents survenus notamment dans une banque danoise qui opérait en Estonie. C'est un paquet législatif substantiel qui est en cours de négociation et sur lequel les autorités françaises sont particulièrement vigilantes. Les parlementaires français ont amendé les dispositions en négociation avec une entrée en phase de trilogue sans doute à partir de mai prochain. Un objectif, partagé au plus haut niveau, consisterait à accueillir à Paris le siège de l'AMLA, même si une dizaine d'autres villes sont candidates..

La particularité juridique du service, vous l'avez rappelé monsieur le Président, c'est d'avoir une double nature. L'une explique ma présence aujourd'hui, puisque le code monétaire et financier régit notre activité et rend votre commission compétente lorsque des dispositions législatives en la matière interviennent. Récemment encore, le Sénat a eu à en connaître lors de l'examen du projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de

2024. À cette occasion, le Sénat a contribué à ce que le Service puisse transmettre une information à l'agence anti-dopage, par exemple à l'occasion de montages financiers effectués dans la perspective de cet important événement sportif. Je pense aussi à plusieurs rapports du Sénat dans la lutte contre la fraude fiscale d'importance, que tout le monde ici a en mémoire.

L'autre partie de notre activité, que j'évoquerai sans rentrer dans les détails pour des raisons que vous comprenez bien, est liée au fait que nous sommes un service de renseignement du premier cercle et donc soumis au code de la sécurité intérieure. Ainsi nous sommes comptables de notre action devant la délégation parlementaire au renseignement. J'ai ainsi été auditionné par les présidents Buffet et Cambon au titre du volet sénatorial de cette délégation, au sein de laquelle des aspects classifiés de notre action, intérieure comme extérieure, sont abordés.

Au-delà de cette double nature juridique, il faut distinguer trois grands blocs de compétences, c'est-à-dire trois grands destinataires des notes et signalements de Tracfin. Un premier volet porte sur la lutte contre les fraudes, notamment de nature fiscale, mais aussi sociale et douanière. Un second bloc, qui porte sur la compétence originelle de Tracfin ayant justifié sa création en 1990, mais aussi la création des cellules homologues à l'étranger, vise à détecter et réprimer le blanchiment de capitaux mais aussi le financement du terrorisme. Depuis les attentats de septembre 2001, par décision du GAFI, c'est aussi une compétence des CRF. Si je résume, nous alimentons donc, dans le cadre de ce deuxième volet, l'autorité judiciaire, le parquet financier et les sections antiterroristes compétentes à Paris ou les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ainsi que les partenaires de la police judiciaire ou des procureurs ou des juges d'instruction. Le troisième bloc que j'ai cité, c'est la participation à des activités de renseignement que nous nourrissons d'analyses ou pour le compte desquelles nous effectuons des travaux, la DGSJ étant destinataire de 60 % de nos productions. On a d'ailleurs beaucoup recruté après la vague d'attentats de 2015 et c'est logique : un des moyens les plus efficaces pour éviter la commission de ce type d'actes, c'est la rupture de la chaîne de financement.

Pour ce qui relève des activités régies par le code monétaire et financier, nous constatons une croissance sans cesse renouvelée. Les rapporteurs spéciaux du programme 218, au sein duquel figurent les crédits alloués à Tracfin, relèvent d'ailleurs une quantité et une qualité croissantes de déclarations de soupçon à Tracfin. On approche de 170 000 déclarations de soupçon. À cela s'ajoutent 3 000 informations de soupçon, provenant à l'origine d'autres autorités administratives nationales ou territoriales. Je peux citer un exemple récent de signalement d'une difficulté fait par le Haut-commissariat en Nouvelle-Calédonie. Il faut enfin ajouter à ces deux premières sources les signalements provenant de nos 166 sœurs à l'étranger. Nous faisons donc face à un afflux de données très important. Il nous faut les traiter et les enrichir, en essayant de les « redistribuer » en fonction de leur nature et de leur urgence. On ne traite pas de la même manière, dans les mêmes délais et avec la même intensité, une suspicion de signalement de financement du terrorisme, par nos homologues, par exemple luxembourgeois, et une suspicion de fraude, basique si j'ose dire, comme une tentative d'évasion fiscale par exemple, détectée par une agence bancaire dans tel ou tel département, qui est un comportement susceptible d'intéresser l'administration fiscale mais moins prioritaire.

Pour faire cela, nos moyens ont augmenté. Les déclarations ont été multipliées par deux en quatre ans. Nos effectifs sont passés de 175 équivalents temps plein (ETP) en effectifs réels à un peu plus de 210 à l'heure actuelle. Nous sommes rattachés au ministère de

l'économie et des finances, qui est soucieux de la gestion prudente des deniers publics. Chaque création d'emploi fait donc l'objet de discussions rigoureuses avec le responsable de programme et la direction du budget.

Ainsi, le ministère a, sur la recommandation des assemblées parlementaires, accompagné la croissance, mais pas de manière géométrique. Notre défi est donc, à chaque fois que nous pouvons le faire, de solliciter une croissance de nos effectifs humains.

Chaque emploi créé à Tracfin amène mécaniquement un nombre croissant de signalements à l'autorité fiscale, la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui peut procéder à des contrôles susceptibles de donner lieu à des recouvrements. Un ETP à Tracfin, c'est plusieurs millions d'euros de ressources nettes pour l'État. C'est ce qui nous a permis de faire croître ces effectifs sur ces dernières années.

Mais cela ne suffit pas face aux défis auxquels nous sommes confrontés. Ce n'est pas propre à la France : tous nos homologues sont confrontés au même défi. Le budget ne peut pas croître de façon inconsidérée et la technique et la technologie sont des moyens de relever ce défi.

Nous avons une dette technique assez importante. Nous avons beaucoup investi pour faire en sorte que les données soient prétraitées et pour mettre des technologies en œuvre chaque fois que c'est nécessaire afin de gagner en productivité. Nous sommes soumis à cet objectif de productivité en matière d'intelligence artificielle.

Je conclurai mon propos introductif sur trois éléments techniques. Lorsque Tracfin a été créé en juillet 1990, il a été rattaché à la direction générale des douanes car Michel Charasse, le ministre du budget de l'époque, souhaitait que soient détectés et poursuivis des blanchiments douaniers. Il s'agissait de détecter des espèces à la frontière non justifiées ou non justifiables.

En 2023, l'activité du service a évidemment changé. Elle suit l'évolution de la technique financière, qui est aujourd'hui marquée par l'irruption sur les trois ou quatre dernières années du monde des crypto-actifs, mais également d'autres techniques qui visent à désintermédier les banques commerciales. Ces dernières étaient les partenaires de jeu essentiels des services : sur 170 000 déclarations de soupçon en 2022, 93 % viennent de l'industrie bancaire ou assurantielle. La déstabilisation de cette industrie est donc susceptible d'avoir un impact opérationnel très fort sur la lutte anti-blanchiment.

Nous réalisons donc des recrutements *ad hoc*, réalisons des travaux au sein du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) pour suivre cette législation et s'assurer qu'il n'y a pas de « trous dans la raquette » dans la régulation de cette nouvelle forme d'économie financière. Nous suivons et participons au niveau européen à l'élaboration des règlements, notamment pour ceux qui visent à soumettre à la législation de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme les Jetons non fongibles (JNF, NFT en anglais).

Depuis mars 2022 et le déclenchement de la crise en Ukraine, Tracfin a été désigné par Bruno Le Maire pour coordonner une « *task force* » qui réunit les services fiscaux de la DGFIP et notamment de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF), les services de la douane et notamment de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

(DNRED), notre homologue de services de renseignements douaniers, mais aussi la direction générale du Trésor (DGT).

Cette *task force* est chargée de proposer des listes de noms en vue de l'adoption des paquets de sanctions à Bruxelles. Nous avons procédé de manière un peu différente de certains États-membres, qui ont cherché exclusivement une visée politique, notamment en sanctionnant très massivement les membres de la Douma, l'assemblée parlementaire de la fédération de Russie. La proposition de Bercy, par l'intermédiaire de Tracfin, a toujours été de veiller à proposer des sanctions qui respectent les règlements européens, c'est-à-dire qui visent des personnes et personnalités soutenant directement les décisions prises par le Kremlin dans ce conflit mais disposant également d'avoirs ou d'actifs susceptibles d'être gelés et, le cas échéant, judiciairement confisqués.

Après une première année 2022 où le service a fourni une liste de noms qui a été transmise à Bruxelles, nous sommes revenus à une activité plus classique, mais avec une priorité politique qui nous a été donnée de maintenir un haut niveau de pression et d'entrave sur ces personnes, groupes et groupements et de transmettre les dossiers aux parquets compétents, notamment à Paris mais également à Aix-en-Provence. Une grande partie des propriétés de personnes visées sont concentrées dans quelques départements.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci beaucoup pour votre présentation. J'aurai plusieurs questions.

Vous avez évoqué le travail d'identification des acteurs et des bénéficiaires de la fraude dans les structures financières *off-shore*. Pourriez-vous présenter les méthodes de Tracfin dans la lutte contre l'évasion fiscale ? La décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre 2022, qui a invalidé l'accès du grand public au registre des bénéficiaires effectifs du cadastre, a-t-elle eu un effet sur le travail de Tracfin ?

Deuxième question, vous indiquez avoir opéré plus de 70 transmissions à l'administration fiscale en 2021 concernant de potentiels cas de fraude fiscale internationale, pour un enjeu financier total de plus de 200 millions d'euros. En 2022, les enjeux financiers ont bondi à 1,5 milliard d'euros, avec plus de 450 signalements à l'administration fiscale. Au mois de mars dernier, il y a eu les révélations sur la perquisition du siège parisien d'Optical Center, à partir de signalements effectués par Tracfin. Quelles suites ont-elles été données à ces transmissions pour obtenir la réparation du préjudice ?

Troisièmement, vous avez également identifié, parmi les grandes tendances en matière d'atteinte aux finances publiques, la persistance de la fraude au compte personnel de formation et le détournement des mesures d'urgence et de soutien. Ce fut le cas avec l'activité partielle et le fonds de solidarité en 2020, puis avec le bonus écologique ou la prime à la conversion plus récemment. Pourriez-vous nous présenter des exemples de schémas de fraude sur ces dispositifs ? Quels sont les montants en jeu et quels sont les types d'acteurs impliqués dans ces schémas ? Est-il apporté réparation et remède à ces schémas de fraude ?

Je souhaiterais enfin aborder brièvement le sujet des évolutions attendues au niveau européen, avec la présentation par la Commission européenne d'un nouveau « paquet législatif » en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Dans le cadre de ce « paquet » européen, il est notamment proposé de créer une agence européenne de lutte contre le blanchiment des capitaux. Au regard de vos travaux et

des travaux de vos homologues, quel regard portez-vous sur cette proposition ? Qu'est-ce que la France peut faire seule et qu'est-ce que le niveau européen peut apporter ?

**M. Guillaume Valette-Valla.** – Effectivement, la contribution de Tracfin à la lutte contre la fraude fiscale est venue d'un amendement en 2009, le sujet est donc suffisamment ancien pour en parler en 2023. Mais au regard de l'activité du service, qui a été institué en 1990, cela montre que le souci d'adjoindre cette compétence n'est venu qu'en milieu de parcours.

Tracfin n'est qu'un des acteurs parmi les services de Bercy qui, par ses capteurs financiers, ses déclarants financiers ou non financiers, ses cellules de renseignements financiers sœurs à l'étranger, est susceptible de détecter des schémas opacifiés et des montages complexes. À l'occasion des *Pandora papers*, nous avons notamment transmis à l'administration fiscale ou à l'autorité judiciaire plusieurs dizaines de dossiers, notes d'analyse et signalements relatifs à l'interposition de sociétés écrans basées dans des juridictions non coopératives. La contribution de notre service pour 2022 est, comme vous l'avez rappelé, assez substantielle, puisque 450 transmissions à la DGFIP ont été faites pour 650 millions d'euros d'enjeux financiers. La contribution à la lutte contre la fraude fiscale est un axe prioritaire du service puisqu'un département entier y est consacré. Notre service n'est pas un service de police judiciaire : notre utilité consiste à analyser avec technicité et rapidité les informations dont nous disposons, en utilisant notre réseau international, et parfois, des techniques que la loi ouvre aux services de renseignement du premier cercle pour détecter des données dans des cabinets de défiscalisations dans des zones offshores. La fraude fiscale représente aujourd'hui plus de 20 à 25 % des transmissions à l'autorité judiciaire, sur plus de 3 000 transmissions annuelles toutes matières confondues, c'est donc un sujet substantiel.

Vous avez évoqué la décision de la CJUE qui est venue censurer la disposition d'une des directives anti-blanchiment qui ouvre au grand public, et notamment aux journalistes, l'accès au registre des bénéficiaires effectifs. Cela n'a pas de conséquence pour l'activité de Tracfin puisque la disposition de la directive qui concerne l'accès à ce registre pour les cellules de renseignement financier au sein de l'Union européenne n'est pas concernée. Mardi dernier, le Parlement européen, dans le cadre de la définition de son mandat de négociation avec le Conseil de l'Union européenne, a voulu renverser la position de la CJUE, en la prenant toutefois en compte par l'ajout d'un caractère de proportionnalité, une durée de disponibilité des données, et une limitation de l'accès au registre à certaines catégories d'acteurs particulièrement intéressés.

Concernant l'affaire « Optical center », la presse a évoqué les perquisitions effectuées par l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) du ministère de l'intérieur, qui a agi sous le mandat et les réquisitions du parquet de Paris, à la suite d'un signalement émis par Tracfin. La politique du service consiste à ne jamais communiquer sur les signalements qu'il fait. Depuis 30 ans, nous sommes vigilants sur deux aspects. Tout d'abord jamais aucune déclaration de soupçon n'a été dévoilée dans la presse, car tout le système repose sur une logique « partenariat public-privé ». Les banques ou les notaires ne s'exposent à aucune sanction pénale en cas d'absence de révélation à Tracfin. Il est donc nécessaire qu'il y ait un degré de confiance avec les déclarants, que nous avons selon moi atteint, et qui a été évalué par le GAFI et la Cour des comptes. De la même manière, quand nous transmettons une information à l'autorité judiciaire, jamais nous ne transmettons la déclaration de soupçon, et cette déclaration ne peut pas être identifiée, y compris par l'autorité judiciaire. La loi prévoit que si l'autorité judiciaire souhaite en avoir connaissance, elle doit, par un acte adressé au magistrat en détachement à

Tracfin, en obtenir communication. Pour mémoire, nous avons reçu 170 000 déclarations de soupçon l'année dernière, mais nous en avons près d'un million en stock. On constate une qualité déclarative assez remarquable, puisque l'industrie bancaire est de plus en plus mature : les universités ont développé des Masters en conformité et ont des systèmes d'information financiers qui leur permettent d'avoir des « hits » très utiles, et donc une qualité déclarative remarquable. Mais cela implique aussi beaucoup de « bruit déclaratif » : les éléments que les 48 professions assujetties peuvent observer ne doivent être considérés que comme des soupçons et non des infractions. Dans un souci de juste équilibre, de garantie des droits des personnes et de leur vie privée, il est important que cette confidentialité demeure prise en compte à haut niveau. J'imagine que certains membres de votre commission ont été professions déclarantes, ou sont des personnes politiquement exposées au sens de la législation européenne. Cela peut-être pénible, mais cette législation n'émane pas de Tracfin, qui n'est pas une instance normative, mais un service opérationnel qui collecte des déclarations et essaie de les exploiter au mieux.

Sur le compte personnel de formation (CPF), nous nous inscrivons dans un dispositif antifraude qui regroupe la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la DGFIP, ainsi que d'autres administrations. La particularité et l'utilité de Tracfin dans le dispositif anti-fraude reposent sur sa connexion avec l'actualité économique et financière du pays. Les transactions que les établissements bancaires considèrent comme douteuses nous sont signalées. Nous avons donc été très utiles lorsque les premiers montages criminels ont été suspectés par les établissements bancaires lors de la distribution des prêts garantis par l'État (PGE), ou la généralisation du CPF, qui a induit une activité importante pour Tracfin. Nous avons à ce jour reçu près de 400 déclarations de soupçon concernant ce mécanisme, pour près de 300 millions d'euros en jeu, et plusieurs dizaines d'opérations entravées. Du point de vue de Tracfin, le point haut de ce phénomène de fraude au CPF est désormais derrière nous. Il y a eu une période de très forte croissance des déclarations de soupçon, avec des mécanismes classiques d'usurpation d'identité, mais depuis ce temps les mécanismes de contrôle de la Caisse des dépôts et consignations et les dispositifs réglementaires ont progressé. Le second temps de la fraude s'est traduit fin 2021, tout début 2022, par la méthode des « faux cadeaux », consistant à inviter les bénéficiaires à s'inscrire à une formation en contrepartie, par exemple, d'un téléphone portable moderne ou d'un bon cadeau. Il s'avérerait que les personnes formées étaient en fait des complices de mécanismes de fraude, qui ont été signalés sur plusieurs centaines d'entités. Dans un troisième temps, et c'est d'ailleurs plus inquiétant, nous avons retrouvé des mécanismes de grandes fraudes aux finances publiques déjà constatées dans les années 2000, telle que la « fraude quota carbone », et que la presse, les séries télévisées ou le cinéma ont depuis mis en scène. Ce sont des mécanismes transnationaux élaborés par des Français ayant la double nationalité, et opérant entre la France et des pays situés hors de l'Union européenne. Ces mécanismes reposent sur des sociétés dites « blanchisseuses » et consistent à capter l'argent par de petits canaux, à empiler le produit du délit avec d'autres activités normales, de manière à opacifier le mécanisme, puis à le redistribuer dans des zones non coopératives. Nous avons repéré, dans des zones très éloignées des pays des Caraïbes ou du Moyen-Orient, des criminels déjà condamnés par la justice française par le passé, qui se sont lancés dans cette activité. La fraude au CPF relève presque du passé, car le mécanisme a changé. La loi concernant le CPF qui a été adoptée à la fin de la dernière mandature a envoyé un « signal-prix » aux fraudeurs, qui se sont donc détournés du CPF pour se reporter sur la fraude à d'autres dispositifs fortement soutenus par le budget de l'État, tels que ma « MaPrimeRénov' » par exemple. Il y a donc un déport très clair vers d'autres mécanismes de

cette industrie du blanchiment, qui se met en jeu pour priver le Trésor de ses ressources essentielles.

**M. Claude Raynal, président.** – Ce n’est pas très rassurant...

**M. Hervé Maurey.** – Dès 2016, vous avez attiré l’attention sur les certificats d’économie d’énergie. Vos recommandations ont-elles été prises en compte ?

Dans votre rapport de juillet 2022, vous indiquiez avoir reçu 700 signalements en lien avec des soupçons de financement de terrorisme ou de radicalisation, dont la moitié concernaient des associations culturelles. Le renforcement de la législation a-t-il été suffisant ? Connaissez-vous le volume du financement étranger de ces associations ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Êtes-vous consulté en amont de la réflexion sur les dispositifs législatifs et réglementaires tels que MaPrimeRénov’ et les certificats d’économie d’énergie ? Pensez-vous que les registres des bénéficiaires effectifs sont susceptibles d’être améliorés en vue d’une plus grande coopération internationale ? Enfin, avez-vous des moyens supplémentaires pour investir les champs numérique et virtuel de la fraude et du blanchiment ?

**M. Claude Raynal, président.** – Jean-François Rapin, qui a dû s’absenter, souhaitait vous interroger sur votre relation avec le nouveau Parquet financier européen : qu’en attendez-vous dans les semaines et mois à venir ?

**M. Marc Laménie.** – Vous avez indiqué que les effectifs de Tracfin sont de 213 équivalents temps plein, ce qui n’est pas très élevé. Quel est le mode de gouvernance de Tracfin ? Quelle est la répartition géographique des emplois, notamment sur les territoires frontaliers, même si les nouvelles techniques de communication permettent de travailler à distance ? Enfin la DGFIP est l’administration qui a perdu le plus de moyens humains : comment faire pour contribuer malgré tout à accroître les recettes de l’État et lutter contre la fraude fiscale ?

**M. Claude Nougéin.** – Nous avons mené l’an dernier un contrôle budgétaire sur les douanes face au trafic des stupéfiants, domaine dans lequel Tracfin joue un rôle très important. Peu de temps avant votre arrivée a été créé l’Office anti-stupéfiants (Ofast) : comment se passent vos relations avec cet organisme ? Le trafic de drogue entraîne relativement peu de signalements, notamment de la part des établissements bancaires : ne faut-il pas mettre l’accent sur ce sujet ? Enfin, Albéric de Montgolfier souhaiterait savoir si les fonds issus du trafic de drogue donnent toujours lieu à un blanchiment vers Dubaï.

**M. Thierry Cozic.** – S’agissant du compte personnel de formation (CPF), la loi du 19 décembre 2022 visant à lutter contre la fraude au CPF et à interdire le démarchage de ses titulaires a-t-elle permis de faire reculer les malversations ? Par ailleurs, vous avez indiqué que vous avez reçu 170 000 déclarations de soupçons pour un stock d’un million : comment choisissez-vous les actions que vous retenez ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Vous avez parlé de l’irruption des crypto-actifs dans le champ de vos travaux. Les NFT ou *non-fongible tokens*, propices à la fraude à la TVA, sont échangés très facilement, et l’absence de registre reliant l’identité numérique et la personne physique facilite les fraudes : ne faudrait-il pas obliger les entreprises à déclarer leurs comptes d’actifs numériques à l’administration fiscale ?



**M. Didier Rambaud.** – Dans le cadre du conflit entre la Russie et l’Ukraine, quels sont les résultats de la mobilisation de Tracfin ? Par ailleurs, de nombreux dispositifs d’aide mise en place pendant la crise sanitaire ont donné lieu à certaines malversations : disposez-vous d’informations à ce sujet ?

**M. Philippe Dominati.** – Quels sont les trois États les moins coopératifs, parmi les pays d’une certaine importance ? Quelle est votre principale « clientèle », entre les fraudeurs fiscaux, le banditisme, le terrorisme ? Enfin, qu’est-ce qui a changé depuis l’invasion de l’Ukraine pour ce qui concerne les masses de capitaux russes circulant en France ou en Europe, et des filières de contournement des sanctions ont-elles été mises en place ?

**M. Guillaume Valette-Valla.** – Monsieur Dominati, nous n’avons pas vraiment détecté avec les autres services de renseignement et les autres administrations de Bercy de schémas de contournement pour ce qui concerne les sanctions applicables aux capitaux russes. S’il est fréquent que les services d’investigation et de contrôle noircissent le tableau, ce qui justifie les effectifs et les moyens budgétaires, notre perception est plus pondérée. Les mesures qui ont été prises par Bruxelles l’ont été rapidement, et ont été appliquées tout aussi rapidement au plan national. Tant et si bien que, à fin mars 2023, près de 23 milliards d’euros d’actifs des oligarques russes ont été gelés en France, dont 20 milliards d’euros suite à l’action de nos services, ce dont nous sommes assez fiers et ce qui montre bien que la France a été substantiellement réactive. La Banque centrale de Russie détenait des actifs dans certaines banques commerciales des pays du G7, que nous avons très rapidement pu bloquer grâce aux prérogatives que le Parlement avait adoptées concernant Tracfin, qui nous permettent de faire un appel à vigilance auprès de l’industrie bancaire et donc de bloquer l’ordre de retour à Moscou de ces fonds.

Cela nous a mobilisé jour et nuit et nous a conduits à adopter un mode de travail particulier. Le système d’information de Tracfin ne permet en effet pas de travailler à distance, aucune donnée ne sortant du service. Tout est sur site, avec des systèmes qui sont cloisonnés et qui ne communiquent pas avec l’extérieur. Cela a impliqué un gros travail de la *task-force*. Nous avons également gelé, notamment grâce à l’action remarquable de la DGFIP à cet égard, plus de 800 millions d’euros d’actifs immobiliers appartenant aux oligarques en France. Cela montre que le système a été globalement efficace, même si s’agissant des juridictions des pays non coopératifs, cela a pu être plus difficile concernant les avoirs financiers et les bateaux. S’agissant des yachts, certains ont été arraisonnés en France par la douane. Mais un grand nombre de capitaines ont reçu l’ordre de leurs clients de mouiller en Turquie, où ces navires sont toujours présents en grand nombre. Concernant les avoirs, une partie des personnes physiques qui ne se trouvaient pas dans la Fédération de Russie mais dans l’Union européenne ou à Londres ont quitté précipitamment ces territoires entre mars et avril 2022 pour rejoindre certains pays du Golfe, où ils sont encore nombreux, et il en est allé de même pour leurs avoirs qui y ont également été transférés.

La France entretient avec les Émirats arabes unis des relations diversifiées, mais concernant mon domaine d’expertise, il est évident qu’en dépit du travail d’influence et de lobbying à très haut niveau que la fédération des Émirats arabes unis a pu réaliser en direction du GAFI, leur maintien par celui-ci dans la liste grise – c’est-à-dire les États bénéficiant d’un *monitoring* particulier – est un indice de leur positionnement dans la lutte contre le blanchiment corroboré par notre propre perception. À l’évidence, Dubaï est un centre financier mondial de classe internationale, pas uniquement pour la finance islamique, mais également pour un grand nombre d’activités, notamment les influenceurs. Il s’agit donc d’un acteur majeur pour les États européens et la France, au regard de son positionnement et de la

facilité des lignes de communication et de l'absence de visa pour gagner Dubaï. C'est pour nous un État coopératif essentiel.

Monsieur Dominati, concernant votre question sur nos « clients », l'organisation en trois clients finaux rend assez compte de l'équilibre entre trois types de destinataires des productions de Tracfin : le monde antifraude, avec la DGFIP en tête, pour un tiers ; le monde de l'autorité judiciaire à qui nous transmettons des suspicions de blanchiment ou de tous types d'infractions pénales ; et enfin le monde des services de renseignement sur la lutte contre le financement du terrorisme, la lutte contre les séparatismes ou la lutte contre l'ingérence des pays étrangers.

S'agissant du deuxième bloc, notre service est l'un des principaux pourvoyeurs de signalements au Parquet de Paris, qui est compétent pour poursuivre l'acquisition sur le territoire national de vidéos pédopornographiques. Nous transmettons sur ce point plusieurs dizaines de signalements par an. Vous voyez donc que nos activités sont extrêmement larges, car elles concernent la lutte contre le blanchiment de toutes les infractions.

Mme la sénatrice Vermeillet, sur les *non-fungible token* (NFT) ou jetons non fongibles (JNF), la France, à l'occasion de la loi Pacte, a été précurseur sur l'établissement d'une nouvelle catégorie de déclarants en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), qui est aujourd'hui copié au plan international par les prestataires de services en actifs numériques (PSAN). C'est une économie qu'il faut suivre avec attention, mais de façon équilibrée. Oui, l'industrie est porteuse de risques, mais quand ceux-ci sont identifiés et que les moyens sont mis par l'industrie et par le régulateur, ces risques demeurent contrôlables. Nous le voyons par le nombre sans cesse croissant de déclarations de soupçon qui concernent les PSAN établis en France et enregistrés auprès de nos régulateurs nationaux. À l'évidence sur cette technologie, qui représente un fort attrait pour les plus jeunes, Tracfin doit être à la page d'un point de vue technique et juridique.

Au sein de la *blockchain*, le sous-ensemble des JNF, par sa constitution même, n'est pas en tant que tel un sujet, mais il est le vecteur d'un blanchiment criminel ou délinquant particulier. Pour les acquérir, il faut déjà recourir à un cryptoactif : les JNF sont un marché secondaire complètement en dehors de la *blockchain* qui en tant que telle est une technologie très ouverte. Les licornes françaises qui assurent que l'industrie n'est pas problématique *sui generis* ont raison de ce point de vue. Toutefois, le directeur de Tracfin n'élaborant pas la norme, je ne suis pas le meilleur interlocuteur pour répondre à votre question. Il existe une réflexion au sein de Bercy concernant ce vecteur particulier. Les parlementaires européens, dans le mandat qu'ils ont adopté mardi dernier, ont soumis les NFT à la législation de façon intégrale, ce qui pour l'heure n'est pas le cas au niveau national. Nous verrons si ce sera toujours le cas au stade des trilogues.

Concernant les fraudes au CPF, Tracfin a constaté une très forte croissance, un plateau et maintenant une décroissance, grâce à l'effet signal de la dernière législation. Celle-ci a entraîné une décreue des déclarations de soupçons qui portent sur ce point. Le Sénat a permis que Tracfin puisse transmettre des signalements rapides, notamment à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou à l'Agence de services et de paiement (ASP), pour « couper le robinet » à la fausse entreprise de formation avant que cet argent ne quitte la France, comme c'est le cas dans neuf cas sur dix. Depuis décembre dernier, nous avons transmis 265 signalements à la CDC, c'est-à-dire beaucoup plus que dans les trois dernières années de mise en œuvre du dispositif. Pour avoir une vision équilibrée des risques et de la menace, il me semble que la menace est toujours présente mais que le risque décroît. Les grandes

organisations de délinquance se tournent vers d'autres dispositifs, sur lesquels la pression publique, du législateur et des administrations est pour l'instant moins forte.

Concernant votre interrogation sur le rôle de Tracfin dans l'établissement de la norme, nous ne sommes pas une direction normative. C'est la direction générale du Trésor qui tient la plume. Juridiquement nous ne sommes pas consultés. D'un point de vue opérationnel, nous sommes souvent consultés, mais pas de façon systématique. Le ministre des comptes publics, dans le cadre de son projet de renforcement de l'organisation des administrations de Bercy dans la lutte contre la fraude, réfléchit à ce que notre contribution dans l'élaboration des dispositifs normatifs soit plus nette et plus systématique, pour bénéficier du retour d'expérience de notre service. S'agissant de la perspective d'un registre des bénéficiaires effectifs (RBE) international, c'est une cause qui est chère à tous les services de renseignement financier qui se réunissent dans la cellule Egmont, du nom du Palais de Bruxelles où cette formation opérationnelle s'est créée au milieu des années 1990. Il s'agit d'une revendication classique, comme celle d'un cadastre international. C'est souvent la France qui a ouvert la voie, je viens de l'indiquer concernant les PSAN avec l'adoption de la loi Pacte, qui a été un signal repris et traduit de façon considérable.

Concernant la fraude aux certificats d'économie d'énergie, il s'agit toujours d'un énorme problème pour les administrations du ministère de la transition écologique et du ministère de l'économie, mais cela concerne moins Tracfin, qui concentre en général son action sur l'actualité « chaude » de la fraude. De notre point de vue, le problème est un peu derrière nous. Nous continuons à recevoir quelques déclarations de soupçons sur cette matière, mais beaucoup moins qu'au début, notamment parce qu'aujourd'hui il s'agit plus classiquement de sujets d'escroquerie – fausses prestations, pose de mauvais matériels... Le travail documentaire de Tracfin n'est pas adapté pour connaître de ces cas actuels de fraude, qui relèvent d'autres administrations et requièrent des contrôles sur place.

Concernant les entraves à la radicalisation ou au séparatisme, la pression reste forte au niveau territorial. Les préfets signalent à Tracfin et à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) les sujets, sur lesquels nous enquêtons. Nous avons d'ailleurs obtenu quelques succès, notamment dans l'Est de la France. Là encore, l'intervention du législateur a eu un effet massif et puissant. Depuis l'entrée en vigueur de la loi confortant les principes de la République du 24 août 2021, le nombre de signalements à Tracfin est en chute libre. Les signalements de financements étrangers en provenance de Turquie, du Maghreb et du Qatar sont réduits à la portion congrue. L'essentiel des signalements de financements étrangers de lieux de culte porte désormais sur des financements venant d'Amérique du Nord ou d'Amérique latine au profit de lieux de culte protestant.

Sur notre implantation territoriale : Tracfin est aujourd'hui mono-site, implanté à Montreuil en Seine-Saint-Denis. Nous portons le projet d'ouvrir un site probablement dans l'Ouest de la France. Comme d'autres administrations, nous faisons face à une forte concurrence pour attirer les profils très techniques dont nous avons besoin. Une telle implantation en région peut correspondre aux nouvelles attentes exprimées par nos collaborateurs en matière de qualité de vie, notamment depuis la pandémie. C'est nécessaire pour marier les cultures professionnelles et les profils. Nous souhaitons également développer un modèle inspiré des délégués territoriaux du Défenseur des droits. Des anciens du service à la retraite ou des personnes ayant travaillé dans les secteurs bancaire ou régaliens pourraient être intéressés de devenir messagers de la LCB/FT. Nous avons en effet des difficultés pour apporter, au dernier kilomètre, l'information utile aux déclarants, dont tout procède. Tracfin a besoin des yeux des agents bancaires, des notaires... J'ai eu l'occasion l'an dernier de féliciter

le dirigeant d'un grand groupe bancaire pour l'action de l'une de ses employées qui a permis de détecter l'un des plus graves dossiers de financement du terrorisme en France depuis 2015 grâce à l'observation des modifications des déclarations et du comportement du client.

Sur les trafics de stupéfiants : il s'agit toujours d'un sujet prégnant pour le service. Il y a un enjeu de formation des établissements bancaires sur la détection de tels trafics. Nous menons un bon travail avec l'Office antistupéfiants (Ofast), office interministériel créé par le ministre de l'Intérieur pour renforcer cette action. Nous menons aussi une action avec le département des Bouches-du-Rhône, qui nous sert de test, dans l'optique de généralisation ce dispositif au niveau national. La menace reste massive, dans l'ensemble des départements, avec des mis en cause dont l'âge ne cesse de se réduire, parfois sous le seuil de la responsabilité pénale. On observe également un caractère transnational dès le début. Ce sujet reste l'une des priorités du service.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

### **Questions diverses**

**M. Claude Raynal, président.** – Mes chers collègues, je voulais vous informer que j'avais demandé, avec le rapporteur général, au nom de notre commission, l'organisation d'un débat en séance publique sur le programme de stabilité et l'orientation des finances publiques, début mai, après la suspension parlementaire. Il devrait se tenir le mercredi 3 mai au soir.

En application de la LOLF, le Gouvernement doit en effet remettre au Parlement, normalement au plus tard le 15 avril, son projet de programme de stabilité. Or, les dernières informations qui nous ont été transmises indiquent que celui-ci serait présenté en Conseil des ministres pendant la suspension des travaux parlementaires, vraisemblablement le mercredi 26 avril, ce qui ne permettra pas d'organiser une réunion de commission dans les meilleures conditions. Le débat pourra donc avoir lieu en séance publique.

Je vous rappelle aussi que, pour la première année de mise en œuvre de la LOLF révisée, le Gouvernement doit également transmettre un rapport décrivant les grandes orientations de sa politique économique et budgétaire, l'évaluation des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale et de la situation financière des administrations publiques locales et une actualisation des données relatives à la dette publique.

Enfin, nous devrions entendre en commission le ministre des comptes publics début mai sur l'exécution budgétaire, le Gouvernement ayant l'intention de déposer en fin de semaine prochaine deux projets de lois relatifs à l'exécution des comptes 2021 et 2022.

*La réunion est close à 12 h 30.*

### **Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente de la commission des finances, et de M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères et de la défense -

*La réunion est ouverte à 9 h 20*

**Projet de loi de programmation militaire 2024-2030 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques**

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Nous avons le plaisir de recevoir ce matin le Premier président Pierre Moscovici, pour nous présenter l’avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

Depuis la révision de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) que nous avons adoptée fin 2021, le Haut Conseil peut désormais, en application de son article 61, rendre un avis sur les projets de lois de programmation dites « sectorielles ». Il s’agit donc là d’une première application de cette nouvelle disposition puisque les deux autres textes de programmation récents, la loi de programmation pour la recherche et la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur, avaient été déposés avant l’entrée en vigueur de la révision de la Lolf.

C’est toutefois une première un peu particulière puisque la Lolf prévoit que cet avis permette en principe d’évaluer la compatibilité entre le projet de loi, d’une part, et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur, d’autre part. Or, vous le savez, nous n’avons pas de loi de programmation des finances publiques en vigueur, ce qui rend l’exercice pour le moins complexe.

L’enjeu budgétaire du projet de loi de programmation militaire est de taille et mérite qu’on s’y penche : 400 milliards d’euros de crédits nouveaux sont en effet prévus sur la période, portant les crédits de la mission « Défense » de 44 milliards d’euros en 2023 à 69 milliards d’euros en 2030. C’est un total nettement supérieur aux 295 milliards d’euros prévus sous la précédente programmation, pour les années 2019 à 2025.

Le contexte du retour de la guerre sur notre continent justifie plus que jamais que le Parlement se saisisse pleinement du débat sur l’effort que notre nation doit consacrer à sa défense et à ses armées pour la période qui s’ouvre.

Cette audition marque donc le début des travaux de la commission des finances sur ce texte important, qui seront conduits par notre rapporteur spécial Dominique de Legge. Je sais que, de son côté, la commission des affaires étrangères et de la défense a déjà lancé les siens.

**M. Cédric Perrin, président.** – Je remercie le président de la commission des finances d’avoir proposé à notre commission cette audition conjointe sur le texte majeur qu’est la loi de programmation militaire (LPM). C’est pour nous l’occasion d’un éclairage différent sur ce texte, que nous devons considérer dans le contexte plus large du budget de l’État. L’exercice a ses limites, nous en avons conscience, puisque l’examen du projet de loi de programmation des finances publiques n’est pas parvenu à son terme. Nous avons néanmoins quelques interrogations sur la présentation de cette LPM, au regard du principe de sincérité budgétaire. Votre regard sur ce sujet sera précieux.

Les ressources supplémentaires, tout d'abord : elles sont évaluées à 13 milliards d'euros sur la période. Il ne s'agit pas uniquement de ressources extrabudgétaires, puisque celles-ci sont évaluées à 6 milliards d'euros, comme le ministre nous l'a confirmé lors de son audition. Le ministère compte donc, par ailleurs, sur 7 milliards d'euros pour compléter cette enveloppe de ressources supplémentaires. Que penser de cette présentation des choses ? Est-il normal de compter dès à présent sur la solidarité interministérielle ou sur de supposées « marges frictionnelles », c'est-à-dire sur les retards des industriels ?

Quant au report de charges, ce n'est plus un tabou depuis l'an dernier, mais un instrument assumé de gestion de l'inflation. L'actuelle LPM prévoyait une trajectoire de baisse de ce report de charges. Le ministère semble maintenant adopter la position inverse de celle vantée en 2018. Quelles pourraient être les conséquences de cette pratique, à horizon de cinq ans ? N'y a-t-il pas un risque de diminuer considérablement la marge de manœuvre du ministère pour réaliser les objectifs de la LPM ?

L'inflation, en effet, introduit une incertitude majeure. Elle représenterait 30 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. Nous nous demandons si cette évaluation n'est pas sous-estimée. Là encore, nous avons le sentiment d'un certain manque de transparence. Il est très difficile d'évaluer ce que signifiera vraiment la trajectoire qui nous est proposée, en termes réels. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les anticipations d'inflation du Haut Conseil pour la période concernée ?

Le report d'une partie importante de l'effort après 2027 n'arrange rien. Sans doute pourrez-vous aussi nous éclairer sur l'évolution de la part du budget de la défense dans le budget de l'État.

La défense est le secteur régalien par excellence. Les lois de programmation garantissent, certes, des ressources à certains secteurs, au détriment d'autres dépenses budgétaires. Mais les secteurs régaliens ne sont-ils pas, eux aussi, en train de devenir une variable d'ajustement, compte tenu de l'ensemble des dépenses contraintes ? Le risque que les dépenses d'investissement courant sur de longues périodes soient en particulier victimes de ces ajustements est bien connu. La pratique d'étalement des programmes a été, à juste titre, très critiquée par la Cour des comptes.

**M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques.** – C'est la première fois que le HCFP est amené à exercer la nouvelle compétence que le législateur organique lui a conférée en décembre 2021, et qui consiste à rendre un avis sur la compatibilité des lois de programmation dites « sectorielles » avec les objectifs de dépenses pluriannuels que l'État a fixés en loi de programmation des finances publiques.

Le HCFP n'est pas en mesure aujourd'hui de rendre un avis tel que prévu par le législateur organique. En effet, le projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement en septembre 2022 n'a pas été adopté. En conséquence, le Haut Conseil ne peut pas évaluer la compatibilité du projet de loi de programmation militaire avec une LPFP qui n'existe pas. La loi organique prévoit que, dans ce cas, il analyse la compatibilité du projet de LPM avec l'article liminaire de la dernière loi de finances. Or celle-ci porte exclusivement sur 2023, alors que le projet de loi de programmation militaire commence en 2024. Ainsi, le HCFP ne peut pas exercer pleinement son mandat.

La nécessité pour la France de disposer d'une loi de programmation des finances publiques à même de fournir une ancre pluriannuelle pour l'évolution de la dépense publique

et de la dette est impérative. Le Parlement a adopté plusieurs lois de programmation sectorielles ces dernières années, en particulier la loi de programmation de la recherche 2021-2030 et la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur 2023-2027. Je ne conteste en rien l'intérêt de ces lois de programmation : cette démarche peut être utile, car nos politiques publiques doivent être prévisibles et financées à moyen terme. Mais cela ne doit pas se faire dans le brouillard. On ne peut pas et on ne doit pas empiler de telles lois sans fixer de limite globale à la dépense publique, au risque de s'engager sur une trajectoire de finances publiques non soutenable.

Le Parlement et le Gouvernement doivent fixer des plafonds pluriannuels de dépenses publiques, comme le législateur organique l'a prévu. Cet outil est indispensable pour piloter l'évolution des comptes publics.

La France a connu une érosion progressive de la situation de ses finances publiques au sein de la zone euro, alors qu'elle faisait figure de bonne élève au moment de l'entrée dans l'euro : au début des années 2000, notre dette publique était exactement la même que celle de l'Allemagne, soit 58,9 % du PIB. Progressivement, elle est devenue l'un des pays les plus endettés de cette zone monétaire : sa dette a augmenté de 55 points, contre 40 points pour l'Italie et 10 points pour l'Allemagne. Un certain nombre de nos partenaires, frappés par les mêmes crises, ont réussi à engager une dynamique de diminution de la dette en profitant des périodes de croissance pour réduire les déficits, mais pas la France.

La LPFP doit nous permettre d'empêcher une dérive lente de nos comptes publics. La France n'est pas une championne de l'austérité, ce n'est pas sa culture. Il s'agit de prévoir des efforts raisonnables de maîtrise de la dépense publique pour se conformer aux objectifs fixés. Nous n'avons pas aujourd'hui le cadre conceptuel et législatif pour le faire. Les pouvoirs publics doivent utiliser tous les moyens à leur disposition, à commencer par ceux prévus par la loi organique, pour gérer au mieux les finances publiques et maintenir une gouvernance irréprochable. Le Haut Conseil appelle une nouvelle fois à l'adoption rapide d'une LPFP crédible et ambitieuse.

En l'absence de LPFP et à la demande du Gouvernement, le HCFP a donc examiné la conformité de la trajectoire du projet de loi de programmation militaire avec celle du projet de loi de programmation des finances publiques déposé le 26 septembre 2022 au Parlement. Cette trajectoire n'a pas été actualisée depuis septembre 2022, alors même que la loi de finances initiale pour 2023 a été votée avec un montant de dépenses accrues de 8 milliards d'euros par rapport à celles inscrites dans le projet de LPFP. La trajectoire de référence est donc d'ores et déjà dépassée en 2023.

J'en viens au contenu de l'avis du HCFP. Le projet de loi de programmation militaire prévoit une trajectoire de crédits de paiement pour la mission « Défense » qui s'élève à 400 milliards d'euros au total sur la période 2024-2030, en faisant la somme de l'ensemble des exercices. Le projet de loi prévoit une augmentation des crédits de cette mission de 3 milliards d'euros par an entre 2024 et 2027, puis de 4,3 milliards d'euros par an jusqu'en 2030. Les crédits atteindraient ainsi 69 milliards d'euros courants en 2030, contre 47 milliards en 2024.

L'avis du Haut Conseil porte trois messages.

Premier message : la trajectoire de crédits de paiement de la mission « Défense », soit 400 milliards d'euros, est compatible avec celle du projet de loi de programmation des finances publiques.

Deuxième message : le HCFP ne peut pas assurer que la trajectoire des besoins programmés, évaluée à 413,3 milliards d'euros dans le projet de loi de programmation militaire, soit entièrement prise en compte dans le projet de LPFP. Dès lors, la compatibilité des deux trajectoires est affectée d'incertitude – je n'aime pas, pour ma part, utiliser le terme d'insincérité, qui implique un désir de tromper.

Troisième message : dans la mesure où environ 20 % des dépenses de l'État sont désormais couvertes par les lois de programmation sectorielles, qui prévoient des augmentations importantes de moyens, les dépenses restantes, qui représentent 80 % des dépenses de l'État, devront faire l'objet d'une maîtrise encore plus stricte pour permettre le respect de la trajectoire visée par le projet de LPFP.

Permettez-moi de revenir sur ces trois points.

Premièrement, le projet de loi de programmation des finances publiques couvre la période 2023-2027, alors que le projet de loi de programmation militaire s'étend de 2024 à 2030. L'examen de la compatibilité de ces deux trajectoires doit donc uniquement porter sur la période 2024-2027. Le HCFP a constaté que les crédits budgétaires de la mission « Défense » inscrits dans le projet de LPM et dans le projet de LPFP étaient identiques pour les années 2024 et 2025.

L'administration a par ailleurs indiqué au HCFP que la trajectoire du projet de loi de programmation militaire était bien incluse dans celle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2026 et 2027 - pour lesquelles les plafonds de dépenses par mission n'étaient pas précisés - ce que le Haut Conseil n'a pu vérifier directement.

Vous avez évoqué la question des restes à payer de la mission « Défense » qui, en 2022, représentaient 93 milliards d'euros, en hausse de 8 milliards par rapport à 2021. Comme l'explique la note d'exécution budgétaire pour 2021 de cette mission, publiée par la Cour des comptes, les restes à payer augmentent pour deux raisons : des acquisitions importantes de matériel ; la modification d'une partie des contrats de maintenance. La hausse des ressources prévue par la LPM permettra de financer ces reports de charges.

Deuxièmement, le Haut Conseil relève que le projet de LPM établit à 413,3 milliards d'euros le montant des besoins programmés pour la période 2024-2030, alors qu'il n'identifie que 400 milliards d'euros de crédits budgétaires pour les financer. Il y a un « hiatus » de 13,3 milliards d'euros, qui serait financé de trois manières. D'abord, l'administration attend des ressources extrabudgétaires – recettes de cessions immobilières, cessions de matériels, recettes du service de santé des armées – d'un montant total de 5,9 milliards d'euros, et qui sont donc bien documentées. Ensuite, les besoins supplémentaires seraient financés par la solidarité interministérielle, soit par des transferts provenant d'autres budgets ministériels ayant des dépenses moindres que prévu. Enfin, les marges frictionnelles ainsi que les reports de charges du ministère seraient mobilisés pour assurer le besoin de financement résiduel. Ces sources de financements sont toutefois moins documentées.



Ces 13,3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires ne sont pas isolés dans le projet de loi de programmation des finances publiques. Le Gouvernement n'a pas fourni d'éléments permettant au Haut Conseil de s'assurer que ces dépenses supplémentaires sont pleinement prises en compte dans la trajectoire de dépenses. La compatibilité est donc ici moins assurée.

Ainsi, l'impact exact du projet de loi de programmation militaire sur le montant des dépenses publiques prévues dans le projet de LPFP reste affecté d'incertitude. Le ministère des armées a indiqué qu'il avait demandé pour 2023 des ouvertures de crédits supplémentaires très significatives, notamment en lien avec l'inflation qui s'annonce plus forte que la prévision du Gouvernement. À cet égard, nous avons souligné dans de précédents avis que l'anticipation d'inflation de 4,2 % pour 2023 était inférieure au consensus, soit 4,5 %, lequel pourrait également évoluer. Nous n'avons pas sur ce point de lumières plus précises.

Enfin, l'effet conjugué de ce projet de loi de programmation militaire, de la loi de programmation de la recherche et de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur serait de contraindre fortement les autres dépenses du budget de l'État. Les crédits couverts par ces trois textes vont augmenter plus rapidement que le total de la dépense de l'État, ce qui impose une baisse en volume des autres dépenses pour atteindre les objectifs fixés dans le projet de loi de programmation des finances publiques. Cette baisse des crédits restants – soit 80 % des dépenses de l'État – devrait être de 1,4 % par an en moyenne sur la période 2023-2027, alors qu'elle n'était que de 0,3 % par an entre 2012 et 2019. L'exigence de documentation de cette maîtrise de la dépense augmente également.

Nous faisons face à une montagne d'investissements publics indispensables pour notre défense, nos hôpitaux, nos universités, mais aussi la transition énergétique et écologique. Néanmoins, le mur de la dette est déjà très élevé – près de 3 000 milliards d'euros – et coûte de plus en plus cher puisque les taux d'intérêt remontent, d'où l'importance à cet égard de préserver la crédibilité du pays. Dans le passé, nous n'avons pas suffisamment utilisé les périodes de croissance pour réduire le déficit annuel. C'est pourquoi les moyens supplémentaires octroyés à l'État régalien impliquent des efforts collectifs de maîtrise de la dépense dans les autres champs de l'action publique. Laisser tout dérapier aurait des conséquences : l'explosion du service de la dette et l'incapacité à financer l'investissement.

Il n'y a pas de fatalité : notre pays est capable de s'engager dans une revue de ses dépenses publiques et d'en tirer les enseignements. La Cour des comptes est prête à y contribuer ; elle va publier ce printemps neuf notes thématiques analysant les dépenses engagées pour diverses politiques publiques.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Vous nous avez invités à réfléchir aux notions d'insincérité et d'incertitude. Après votre exposé, nous avons du moins la certitude que ce projet de loi de programmation militaire ne sera pas un long fleuve tranquille !

Mes vues concordent pleinement avec celles de Cédric Perrin. Je souhaiterais formuler quatre observations.

Premièrement, vous avez évoqué l'écart de 13,3 milliards d'euros entre les crédits de paiements prévus – 400 milliards d'euros – et les besoins programmés sur la période. Si l'on veut donner un ordre de grandeur, cette dernière somme correspond à peu près au cumul

des marches qui doivent être franchies après 2027 dans cette programmation. En son sein, la provenance de 5,9 milliards d'euros est à peu près identifiée – essentiellement des cessions et les ressources du service de santé. Il reste donc 7,4 milliards d'euros à trouver, ce qui correspond à peu près en ordre de grandeur à la hausse des restes à payer en 2022 indiquée à l'instant. Vous considérez que la programmation ne peut être qualifiée d'insincère mais les incertitudes qui l'entourent demeurent très fortes ; la concordance des ordres de grandeur laisse penser qu'on renvoie à des jours meilleurs la résolution des impasses budgétaires. Je souligne également que la solidarité interministérielle, évoquée parmi les ressources restant à trouver, a été quasiment inexistante dans la période précédente. Enfin, il est expliqué que le besoin programmé pourrait être atteint grâce à des moindres dépenses, ce qui est pour le moins étonnant : il est paradoxal qu'une programmation intègre d'emblée l'idée d'une surestimation du besoin.

En deuxième lieu, je souhaite mentionner la problématique soulevée par la construction de la programmation sur la base de l'évolution des prix à la consommation. Je crains que la vision des coûts exposée par le Gouvernement ne soit trop optimiste. Du fait de la hausse de la demande d'équipements militaires liée à la montée des tensions internationales et de l'évolution spécifique des prix des matières premières dont les équipementiers ont besoin, les coûts pour le ministère des armées risquent d'augmenter plus vite que l'indice des prix à la consommation.

Troisièmement, la diminution des provisions pour les opérations extérieures (Opex) n'a pas non plus été évoquée. Cette diminution représente pourtant en cumulé 2,4 milliards d'euros par rapport à un scénario où la provision serait maintenue à son niveau de 2023 sur toute la période. On nous explique certes que les coûts liés à la guerre d'Ukraine seront comptabilisés à part. Pour autant, cela fait plusieurs années que les sommes prévues pour les Opex s'avèrent insuffisantes en cours d'exercice. L'incertitude est là encore importante.

Quatrièmement, vous avez insisté sur l'addition des lois de programmation et la diminution des marges qui en découle pour le reste du budget. Si l'on y ajoute l'augmentation de la charge de la dette, qui n'est quant à elle pas programmée, mais est certaine ainsi que le budget de l'éducation nationale, c'est la moitié du budget de l'État qui se trouve complètement figée. Il serait trop optimiste de penser qu'on pourrait ne faire porter les efforts que sur des missions budgétaires d'ampleur relativement minime.

En conclusion, je ne sais pas si cette programmation est insincère, mais elle me paraît difficile à assumer au regard des contraintes générales que connaît notre pays. Fonder nos perspectives d'ici à 2030 sur une amélioration de la situation internationale et de nos finances publiques ne me paraît pas réaliste.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vous avez relevé l'essentiel : l'absence de maîtrise de nos comptes publics, alors même que la majorité présidentielle avait, dès le précédent quinquennat, insisté sur la nécessité d'une programmation susceptible de permettre cette maîtrise. Je m'étonne et m'indigne donc de la volte-face du Gouvernement, qui s'exonère de la mise en œuvre d'une trajectoire claire de maîtrise de nos comptes en renvoyant à plus tard, on ne sait trop quand, la loi de programmation des finances publiques. Cela témoigne d'un manque de courage vis-à-vis de nos concitoyens, en plus de nous mettre en difficulté vis-à-vis de nos partenaires européens. On peut craindre une forme d'inconséquence budgétaire, voire une amnésie vis-à-vis des engagements pris il y a quelques semaines.

Pour qualifier cette programmation, vous avez dit privilégier la notion d'incertitude. Ce terme est employé pour qualifier quelque chose d'imprévisible. Si c'est ainsi que vous l'avez employé, nous devons quand même nous interroger, au vu des enjeux régaliens et budgétaires de ce texte. Ne serait-il qu'un paravent chargé de couvrir les incertitudes ? J'ai pour ma part des doutes sur la capacité du Gouvernement à conduire les nécessaires efforts de maîtrise de la dépense publique et dans le même temps honorer l'engagement, inscrit dans diverses lois de programmation, de dépenses nouvelles mal renseignées. Pour s'assurer que les engagements pris dans ce projet de loi puissent être tenus, ne faudrait-il pas par ailleurs s'engager réellement dans la voie de la sobriété budgétaire ?

**M. Cédric Perrin, président.** – Je partage les propos de MM. Husson et de Legge. L'essentiel de la discussion porte sur les 13,3 milliards d'euros dont la provenance reste incertaine : ce n'est pas une paille au regard de l'augmentation annuelle prévue d'ici à 2030 ! On avait parlé de ventes de fréquences – déjà évoquées en 2016, elles n'avaient finalement pas eu lieu – et d'efforts importants de la part de la base industrielle et technologique de défense (BITD), pourtant déjà mise à rude épreuve. Cette incertitude majeure pèse sur notre défense. Nous serons vigilants pour que ce projet de loi de programmation militaire soit le plus sincère possible.

**M. Rachid Temal.** – Il est certain que le monde sera toujours plus incertain... En matière militaire, entre la décision de lancer un programme et sa réalisation, beaucoup de temps s'écoule, ce qui justifie les lois de programmation. Pour autant, il faut s'appuyer sur l'existant. À cet égard, il est regrettable qu'aucun bilan n'ait encore été fait de la loi de programmation militaire en vigueur actuellement, qui court jusqu'en 2025. Par ailleurs, c'est la seconde fois qu'on nous dit qu'il y aura une bosse ! Je regrette aussi le flou quant à l'origine de 7,4 milliards d'euros au sein des 13,3 milliards d'euros de ressources non couvertes par des crédits de paiements. L'incertitude règne aussi pour les restes à payer ou l'inflation prévue. Un vrai débat de fond doit se tenir autour des Opex : quel modèle d'armée, quelle logique d'intervention de la France dans le monde ? Je me félicite que l'Ukraine ne soit pas intégrée dans ces comptes, mais il faudra bien payer les dépenses engagées. Surtout, je regrette la faiblesse du travail d'analyse, financière et géopolitique, qui aurait dû précéder le dépôt de ce texte. Toutes les majorités avaient su faire des livres blancs ; ce n'est pas le cas cette fois.

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne suis pas un fervent partisan des lois de programmation. D'une manière générale, je les trouve « bloquantes » pour l'avenir, même s'il est vrai qu'en matière de défense, la nécessité d'anticiper est réelle

13,3 milliards d'euros restent donc à financer en plus de la programmation des crédits, ce qui est conséquent. Pourriez-vous préciser ce que recouvrent les recettes du service de santé des armées évoquées pour contribuer au financement de ce besoin ?

**M. Christian Bilhac.** – Avec la modération qui vous caractérise, vous avez tout de même parlé de « trajectoire dépassée », « d'incertitudes » et de « nécessaires efforts collectifs ».

Lors de l'examen au Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques il y a six mois, nous étions nombreux, au sein de la commission des finances, à penser que nous n'allions pas assez loin dans le redressement des comptes publics.

La loi de programmation militaire prévoit 400 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Je rappelle que, pour redresser les comptes publics, 52 milliards d'euros d'économies, partagées entre la sécurité sociale et les collectivités territoriales, étaient prévues. Or on voit bien sur le graphique qui nous a été présenté que le compte n'y est pas. J'ai noté également que la marche de progression des crédits resteraient inchangée jusqu'en 2027, et donc qu'une grande partie de l'effort portera sur les trois années 2028, 2029 et 2030.

Vous évoquez des incertitudes. Pour ma part, j'ai la certitude que nous allons dans le mur si nous ne prenons pas en compte notre niveau d'endettement.

Enfin, peut-être faudrait-il faire un rapport sur les comptés à part, qui deviennent à la mode. Les dépenses liées à l'Ukraine ou à la dette covid sont comptées à part. Dès qu'une difficulté se présente, on la compte à part. Je veux bien, mais il faudra quand même que les Français remboursent !

**M. Emmanuel Capus.** – Face aux menaces préoccupantes qui pèsent sur la France, je me réjouis de l'augmentation significative des crédits prévue par ce projet de loi de programmation militaire. Je me réjouis également que le Haut Conseil des finances publiques considère cette augmentation comme compatible avec la trajectoire sinon de rigueur, du moins de maîtrise des comptes, qui était prévue dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Au-delà de cette lecture comptable, les dépenses militaires représentent également des emplois et des investissements qui concourent à notre base industrielle et technologique de défense (BITD). Quelles sont vos hypothèses chiffrées sur la croissance induite par cette loi de programmation militaire ?

**M. Pierre Moscovici.** – Monsieur Temal, la Cour des comptes a dressé un bilan plutôt rassurant – je l'ai présenté en son temps – de la LPM 2019-2025.

Ce bilan montrait une exécution plutôt conforme à la programmation, avec des capacités militaires très fortement employées et des fragilités qui ont été définies depuis. Nous appelions notamment à faire des choix pour améliorer les programmes d'armement et la coopération européenne. Incontestablement, des progrès, bien qu'incomplets, ont été accomplis.

Pour le reste, je vous laisserai débattre avec qui de droit – cela ne relève pas de ma compétence – du contenu et de la pertinence de la loi de programmation.

La question se pose de savoir ce qui se passerait en cas d'inflation supérieure aux estimations. La loi de programmation militaire a été construite en effet sur le fondement de prévisions d'inflation identiques – c'est la moindre des choses – à celles du projet de loi de programmation des finances publiques.

Or la prévision d'inflation du Gouvernement pour 2023 est désormais légèrement optimiste. Selon le consensus des économistes du Haut Conseil, l'inflation pour 2023 devrait atteindre en effet 4,9 %, contre 4,2 % anticipés par le Gouvernement. Par ailleurs, dans son avis relatif au projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil relevait des incertitudes à partir de 2026. Plusieurs dirigeants d'organisations internationales ont également alerté sur une résistance de l'inflation, qui doit nous faire réfléchir. Il est donc

possible que les prévisions à partir desquelles a été construite la loi de programmation militaire aient été sous-évaluées.

Pour assurer le respect des orientations stratégiques du projet loi de programmation militaire, ce surplus d'inflation pourrait nécessiter un ajustement des crédits budgétaires en euros courants. Des mesures d'ajustement en cas de hausse du prix des carburants opérationnels sont déjà explicitement prévues, mais il peut y en avoir d'autres.

Dans un contexte d'inflation dynamique, une question sous-jacente est celle de la trajectoire financière en volume. En valeur, la LPM prévoit une augmentation importante des crédits de la mission « Défense » de 6,3 % par an en moyenne entre 2023 et 2027. Ces dépenses restent dynamiques en volume, puisque, en tenant compte des prévisions d'inflation initiales, elles augmenteraient de plus de 4 % par an entre 2023 et 2027. Avec une inflation plus forte, la hausse serait certes moindre, mais il y a tout de même une place pour une augmentation des dépenses de défense. Tout cela demande à être ajusté dans le temps en fonction de l'évolution de l'inflation.

Si les opérations extérieures ont été surexécutées ces dernières années, on note une baisse de la provision de 1,1 milliard d'euros à 0,8 milliard d'euros en 2024, qui se justifie notamment par un moindre engagement en Afrique, avec par exemple la fin de l'opération Barkhane.

Bien que nous n'ayons pas réalisé de simulations sur le sujet nous n'avons pas le sentiment que la loi de programmation militaire induise globalement un surcroît de croissance potentielle. Lors de la présentation de ce même avis à l'Assemblée nationale, la question m'a été posée de l'existence d'un éventuel multiplicateur keynésien. Il peut y en avoir un localement – des emplois seront créés et certaines régions seront particulièrement concernées –, mais sur le moyen terme, nous n'anticipons pas de surcroît de croissance.

Notre base industrielle technique et de défense, dont la capacité reste entourée d'incertitudes, n'entre pas dans le champ d'expertise du Haut Conseil des finances publiques.

Quant aux recettes du service de santé – 0,5 milliard d'euros par an – elles correspondent aux contributions des armées à l'offre de soins. L'augmentation prévue ne nous paraît pas inatteignable.

Monsieur le rapporteur spécial, je vous l'accorde : si un certain nombre de dépenses – les 5,9 milliards d'euros – sont documentées et crédibles, des incertitudes subsistent sur les 7,4 milliards d'euros restants, pour lesquels nous manquons d'une documentation précise au sujet de leur financement.

Monsieur le rapporteur général, faut-il, dans ces conditions, parler d'incertitude ou d'insincérité ? Pour nous il ne s'agit pas de grammaire comptable. La sémantique a son importance. Elle est économique, mais aussi politique. L'insincérité supposerait un désir assumé de tromper le Parlement et la certitude que toutes les hypothèses sur lesquelles a été construit le projet de loi sont inatteignables. Ce n'est pas notre avis et c'est la raison pour laquelle je suis extrêmement économe du mot « insincérité ». J'ai trop de respect pour les responsables politiques – je l'ai été dans le passé – pour penser que ces derniers puissent être facilement insincères. En revanche, il peut leur arriver d'être volontaristes.

C'est donc à dessein que je parle ici d'incertitudes. Aux incertitudes internationales que vous avez évoquées les uns et les autres et qui sont incontestables, s'ajoutent les incertitudes sur l'inflation et, enfin, les incertitudes sur le financement des fameux 7,4 milliards d'euros. Sur ce dernier point, il ne serait pas illégitime que vous posiez la question à qui de droit à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation militaire.

Pour notre part et malgré nos demandes, nous n'avons pas obtenu de réponse. Sachez que le Haut Conseil mène son expertise à partir d'un questionnaire qu'il adresse aux administrations et à partir d'auditions approfondies des administrations concernées. Sur le financement des 7,4 milliards d'euros, nous n'avons pas eu de détails comparables à ceux que nous avons eus sur les 5,9 milliards d'euros. Voilà pourquoi nous disons que les uns sont documentés et globalement atteignables, et les autres incertains.

Enfin, reste la grande question de la maîtrise de nos comptes publics, qui relève bien, cette fois, des missions du Haut Conseil comme de la Cour des comptes. Le Sénat est une assemblée pluraliste par définition, où s'expriment des positions différentes. Évidemment, selon que l'on soit de droite, de gauche, du centre ou d'ailleurs, la façon de réduire les déficits publics et la dette ainsi que la conception qu'on en a ne sont pas les mêmes. J'appelle néanmoins votre attention sur le fait que la maîtrise des comptes publics est un impératif auquel personne, j'y insiste, ne peut se soustraire.

Nous sommes en effet confrontés à une situation très particulière. La France est un des pays les plus endettés de la zone euro – à hauteur de 111 % du PIB –, alors que ce n'était pas le cas autrefois. De surcroît, la dynamique de désendettement y est quasi nulle. Ainsi, selon la loi de programmation des finances publiques, la dette s'élèverait toujours à 111 % du PIB et le déficit public tout juste à 3 % du PIB en 2027.

Nous sommes donc entrés dans une logique sinon de décrochage, du moins de divergence avec nos partenaires. La part des dépenses publiques dans le PIB – 58 % aujourd'hui en France – n'est certes pas un indicateur pertinent en soi, car il faut se rapporter à la qualité de ladite dépense, mais avons-nous vraiment le sentiment que nos concitoyens sont satisfaits de l'éducation nationale, de la santé ou des différents services publics ?

Le service de la dette est en passe de rattraper, voire de dépasser le budget de la défense comme deuxième budget de l'État. Or vous le savez par expérience, il s'agit de la dépense publique la moins productive qui soit. Tout euro qui y est consacré est un euro en moins pour notre défense, notre sécurité intérieure, nos hôpitaux ou encore notre justice.

Réduire notre dette est donc indispensable. C'est une condition pour retrouver des marges de manœuvre, préparer l'avenir et investir. Voilà pourquoi nous ne pouvons pas nous dérober devant cette question d'une grande gravité pour la Nation. Elle mérite un grand débat et des mesures à la hauteur de l'enjeu.

En ce sens, la revue de dépenses publiques qui s'engage est un exercice extrêmement important, qui n'a jamais été tenté dans notre pays et dont nous avons un besoin impératif. La Cour des comptes, que je préside par ailleurs, y tiendra toute sa place.

Je le redis : nous avons besoin d'une loi de programmation des finances publiques qui soit crédible et plus ambitieuse que le projet qui a été présenté en septembre dernier. La revue de dépenses publiques doit nous permettre de réaliser les efforts collectifs dont le pays a

besoin. Grâce à ces derniers, nous resterons crédibles et forts au sein de la zone euro, ce qui est notre choix collectif.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 10 h 20.*





- Présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 20.*

### **Installation des agriculteurs - Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Nous procédons à présent 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 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), sur la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

Le sujet est à la croisée d'enjeux économiques et environnementaux. Il trouve également une résonance particulière en une période où l'on parle beaucoup de souveraineté en matière alimentaire. Le milieu agricole n'étant certainement pas un marché du travail comme les autres, nous devons y porter une attention spécifique et nous interroger sur le manque d'attractivité de professions pourtant essentielles. Parmi les leviers dont nous disposons figurent des dispositifs d'aide à l'installation des agriculteurs dont l'efficience a été évaluée par la Cour des comptes.

Nous recevons donc son Premier président, M. Pierre Moscovici, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Il est accompagné par Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour, et par les magistrats qui ont préparé cette enquête.

Par ailleurs, je vous informe du fait que les rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », MM. Vincent Segouin et Patrice Joly, procéderont à une série d'auditions complémentaires afin d'entendre les services du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le cabinet du ministre, le syndicat Jeunes agriculteurs, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (Apc). Ces auditions, au format rapporteur, seront ouvertes à ceux d'entre vous qui souhaiteraient y assister.

Après avoir entendu M. Moscovici, notre rapporteur spécial Vincent Segouin présentera les principaux enseignements qu'il 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.

**Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes.** – Le rapport de la Cour des comptes est relatif à la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

Alors que plus de 40 % des chefs d'exploitation atteindront d'ici à dix ans l'âge de départ à la retraite, la question du maintien et du développement de notre tissu agricole est cruciale. Celui-ci doit demeurer un outil au service de notre production agricole dans un contexte d'inflation des prix des produits alimentaires mais aussi de nécessaire transition écologique de notre modèle.

Votre commission a saisi la Cour en janvier 2022 d'une demande d'enquête sur l'installation des agriculteurs sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. C'est en effet le rôle de la Cour de contribuer à votre contrôle sur les dépenses publiques, y compris dans un domaine difficile à appréhender comme celui de l'installation des jeunes agriculteurs, et nous en sommes fiers.

Sont présents à mes côtés ceux qui ont mené à bien ce travail de grande ampleur, Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre, Anne-Laure de Coincy, conseillère maître, contre-rapporteuse, ainsi que les rapporteurs, Nathalie Reuland, conseillère référendaire, et Guillaume Brulé conseiller référendaire en service extraordinaire.

Aujourd'hui, je souhaite vous présenter les trois messages principaux qu'il faut en retenir. Le premier est que la politique de renouvellement des générations doit à la fois relever le défi de la démographie et accompagner l'évolution vers des modèles et des pratiques d'agriculture durable et résiliente. Le deuxième est que les instruments d'aide à l'installation et au démarrage demandent à être adaptés en ce sens. Le troisième est la nécessité mise en lumière d'anticiper la transmission par les cédants, et de mieux tirer parti des années qui précèdent leur fin d'activité pour orienter les transmissions vers des exploitations durables.

Pour revenir au premier constat, la politique de renouvellement des générations se doit d'articuler deux enjeux essentiels : attirer de nouveaux actifs agricoles et soutenir l'évolution des modèles d'exploitation. En effet, nous sommes confrontés à des enjeux importants liés à la diminution et au vieillissement de la population agricole, et à la baisse du nombre d'exploitations.

Je souhaite d'abord dresser un rapide état des lieux de la situation. Le déclin de la population active agricole est un phénomène ancien. De plus de 2,5 millions en 1955, le nombre d'exploitants est passé à 764 000 en 2000 puis à 496 000 en 2020 selon les résultats du dernier recensement agricole. Corollaire de cette évolution, le nombre d'exploitations agricoles lui aussi diminue fortement pour se situer en France métropolitaine à 389 000 en 2020. La surface agricole utile se stabilisant depuis le début des années 2000, la taille des exploitations augmente mécaniquement : elle est actuellement de soixante-neuf hectares en moyenne contre quarante-deux hectares en 2000.

Au regard des données dont nous disposons et des projections effectuées, ces tendances sont appelées à se poursuivre, quoique de manière moins prononcée que par le passé, alors que – je l'ai déjà souligné – 43 % des exploitants sont à l'heure actuelle âgés de 55 ans ou plus, donc susceptibles de partir à la retraite d'ici à 2033.

Pour autant, le devenir de l'agriculture française ne se laisse pas enfermer ou résumer par ces chiffres. Alors que nombre de parties prenantes mentionnent les difficultés à transmettre ou à s'installer, une étude de 2015 du ministère de l'agriculture sur des exploitations concernées par le départ à la retraite de leur chef durant les années 2000 avait montré que les exploitations cédées perdaient leur vocation agricole seulement dans un cas sur dix, la moitié d'entre elles étant reprises à l'identique et 40 % étant démantelées pour agrandir ou créer de nouvelles fermes.

Par ailleurs, le monde agricole évolue avec le développement des formes sociétaires – le recours au salariat et à la main-d'œuvre externalisée, et avec la diversification des activités sur l'exploitation. Toutefois, le modèle d'exploitation dite familiale, un modèle économique où coïncident propriété, réalisation du travail et pouvoir de gestion et de décision,

demeure majoritaire. Dans l'ensemble, il reste difficile de caractériser l'ampleur des évolutions en l'absence d'études récentes sur le devenir des exploitations lors des cessions et de projections des flux de cessation d'activité.

Au seuil d'une décennie où nombre d'exploitants cesseront leur activité, la question se pose, à l'échelle européenne comme nationale, de savoir quel sera à l'avenir le visage de l'agriculture et, bien plus largement, du monde rural et des territoires. D'ailleurs, la politique d'installation des agriculteurs et de transmission des exploitations telle que l'énonce notre code rural comporte plusieurs objectifs inséparables : renouvellement des générations, production, durabilité sociale et environnementale, et aménagement du territoire.

Pour répondre à ce défi, l'aide à l'installation et le renouvellement des générations sont des priorités politiques désormais affirmées. La Cour a examiné la mise en œuvre des quatre principaux types d'instruments prévus aux échelles européenne et française et mis en œuvre par l'État, par les régions et par les autres partenaires pour faciliter l'installation et la transmission.

Le premier instrument est celui des subventions pour soutenir l'installation et les premières années d'activité des jeunes agriculteurs, sous forme d'aides directes ou de soutiens à l'investissement.

Le deuxième instrument est celui des aides fiscales et des exonérations sociales, bénéficiant principalement aux jeunes agriculteurs tributaires de la dotation jeune agriculteur (DJA) ou visant à faciliter la transmission au moment de la cessation d'activité et de la reprise de l'exploitation.

Le troisième instrument est celui des actions d'information et d'accompagnement, essentiellement portées par le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture, cofinancé par l'État et par les régions pour aider les candidats à l'installation à bâtir et à professionnaliser leur projet, et les cédants à anticiper leur transmission.

Le quatrième instrument est celui de l'encadrement du marché foncier agricole qui régule les prix des terres et peut favoriser l'installation des jeunes grâce à des instruments que vous connaissez comme le contrôle des structures, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et les baux ruraux.

À l'échelle nationale, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a renforcé les moyens consacrés à la politique d'installation et de transmission, en particulier le soutien aux jeunes agriculteurs. Cette politique inclut les objectifs pertinents d'aménagement et de développement des territoires, de diversification des systèmes de production, de soutien aux projets créateurs de valeur ajoutée et d'emplois ainsi que d'incitations à la mise en place de pratiques performantes et respectueuses de l'environnement.

À l'échelle européenne, amplifiant l'effort engagé lors de la programmation 2014-2022, la programmation de la politique agricole commune (PAC) pour 2023-2027 définit un objectif visant à « attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les autres nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales ». Cet objectif se traduit par l'obligation pour chaque État membre de consacrer au moins 3 % de l'ensemble des crédits des deux piliers au soutien des jeunes agriculteurs, ceux de moins de

40 ans. Pour la France, les moyens européens consacrés aux jeunes agriculteurs s'élèveront ainsi à environ 220 millions d'euros par an.

Malgré des objectifs affirmés et des moyens en augmentation, cette politique est marquée par un défaut de pilotage stratégique national et régional. Ce défaut s'explique en partie par le manque de données exploitables : absence d'actualisation d'études structurantes sur le devenir des exploitations, mise en place partielle des observatoires régionaux de l'installation-transmission et absence de mise en place de l'observatoire national de l'installation-transmission malgré les dispositions de la loi du 13 octobre 2014, connaissance très imparfaite des biens à céder, de la valeur des exploitations et du montant des transactions, et impossibilité de matérialiser les difficultés de cession mentionnées par les parties prenantes. Il s'explique également par l'attention insuffisante portée à la stratégie et à la coordination des politiques par les organes de gouvernance que sont le comité national de l'installation-transmission et les comités régionaux.

La Cour formule plusieurs recommandations pour pallier ces manques.

En guise de premier constat, elle suggère la définition d'une stratégie nationale déclinée en stratégies régionales, articulées entre elles, aux plans régionaux d'agriculture durable ainsi qu'aux programmes alimentaires territoriaux, avec des cibles concernant les capacités de production et le nombre d'exploitations et d'exploitants par filière et par région, selon des enjeux agroéconomiques, environnementaux, sociaux et d'aménagement.

Sans sous-estimer les difficultés de tels exercices, ceux-ci paraissent nécessaires pour partager un cap et calibrer les dispositifs. L'État mène depuis décembre 2022, comme vous le savez, une concertation à l'échelle nationale et régionale destinée à nourrir les projets de pacte et de loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncés pour l'été 2023. Nous savons que l'un des trois axes de la concertation concerne précisément l'installation et la transmission. Le présent rapport arrive donc à point nommé pour que les enjeux que je viens de rappeler puissent être traités.

En guise de deuxième constat, la Cour relève que les instruments d'aide à l'installation et au démarrage demandent à être adaptés, notamment pour prendre en compte la diversité de l'agriculture et des profils des candidats à l'installation.

Le programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission en agriculture est un dispositif qui doit encore être adapté aux besoins. Mis en œuvre par l'État, par les régions et par des opérateurs labellisés, il est doté d'un budget de 20 millions d'euros en moyenne par an entre 2019 et 2021.

Or ce programme souffre de plusieurs lacunes alors que se diversifie l'origine professionnelle et familiale des candidats à l'installation : absence de dispositifs consacrés à l'émergence des projets, inégale représentation des différents types d'agriculture parmi les structures chargées d'accueillir et de conseiller les candidats à l'installation et manque d'individualisation des plans de professionnalisation personnalisés.

Au titre des soutiens financiers, la dotation jeune agriculteur, cofinancée par le budget de l'État, les fonds européens et les régions, est centrale. Même si ses effets sur la décision d'installation et sur la viabilité à long terme de l'exploitation ne sont pas démontrés pour tous les projets agricoles, ses conditions d'attribution, à savoir la présentation d'un plan d'entreprise et la possession d'un niveau minimal de formation, apportent une garantie sur la

qualité des projets soutenus. En outre, les aides complémentaires auxquelles le bénéficiaire de cette dotation ouvre droit, notamment les exonérations fiscales, contribuent à faciliter l'installation.

Toutefois, comme le Sénat l'avait relevé au moment de saisir la Cour de ce travail, nous constatons une nouvelle fois que les objectifs de recours à cette dotation jeune agriculteur ne sont pas atteints, car la moitié de la population qui y est éligible ne la demande pas. Les motifs de ce manque d'intérêt ont peu varié depuis les derniers travaux de la Cour et c'est plus fondamentalement le ciblage de l'ensemble des soutiens qui pose problème puisqu'un tiers des installations est le fait de personnes âgées de plus de 40 ans, en général des personnes en reconversion professionnelle. Ces candidats de plus de 40 ans ne peuvent accéder qu'à 9 % des aides publiques d'installation alors qu'ils disposent souvent d'idées novatrices et de fonds propres.

Lorsque l'État a préparé, en coordination avec les régions, son plan stratégique national de mise en œuvre de la nouvelle PAC, les soutiens à l'installation, comme nous l'avons relevé, ont été abordés sous un angle budgétaire et non stratégique. La détermination du budget consacré à l'aide à l'installation et sa répartition entre régions n'ont été fondées que sur la poursuite des tendances précédentes. Sans justification, le budget consacré aux aides complémentaires au revenu pour les jeunes agriculteurs a été significativement relevé par rapport à d'autres choix de substitution comme l'augmentation des aides à l'investissement. Aucune analyse sur les avantages comparés des différents types d'aides – aide de trésorerie, aide à la production, aide à l'investissement – n'a été réalisée.

Par ailleurs, la délégation aux régions de la gestion des aides depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ne sera pas sans effets sur la politique d'installation. Des incertitudes persistent et des décisions sont à prendre au plus vite quant au niveau d'exigence des engagements requis de la part des bénéficiaires en contrepartie de l'attribution de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

Enfin, s'agissant des nouveaux agriculteurs de plus de 40 ans, malgré la création d'une aide spécifique au titre du développement des entreprises en milieu rural, le budget qui leur sera consacré restera marginal, à hauteur de 4 % de l'enveloppe des fonds européens et des cofinancements nationaux et régionaux.

Pour conclure sur ces dispositifs, alors que démarre un nouveau cycle PAC et que les régions voient leurs pouvoirs renforcés, nous relevons que ces dernières pourraient utilement veiller à, d'une part, rééquilibrer les dispositifs de soutien en faveur des plus de 40 ans et, d'autre part, conserver des critères d'éligibilité exigeants pour l'attribution des aides.

Comme nous, vous aurez relevé que, lors de la présentation du « plan Eau » effectuée le 30 mars dernier, le Président de la République a renouvelé l'annonce selon laquelle les aides à l'installation devraient intégrer un diagnostic eau, sols et adaptation. Si la mesure reste à écrire, le signal envoyé rejoint les constats et recommandations de notre enquête.

Enfin, notre rapport met en lumière la nécessité de s'intéresser au long cours à la transmissibilité des exploitations et de mieux tirer parti des années qui précèdent la fin d'activité des cédants pour orienter les repreneurs vers un modèle durable.

En premier lieu, après avoir rappelé que les politiques publiques ont longtemps encouragé la sortie d'activité des agriculteurs, nous faisons le constat, partagé par l'ensemble des parties prenantes, que la politique de transmission est à l'heure actuelle insuffisamment investie et essentiellement patrimoniale.

Dans leur ensemble, exception faite des mesures fiscales, les mesures proposées par l'État dans le cadre du programme d'accompagnement ne sont utilisées que par un faible nombre de cédants, pour un montant d'environ un million d'euros par an. Certes, les sessions d'information, de conseil et de mise en relation entre cédants et candidats à l'installation proposées par les chambres départementales d'agriculture sont appréciées et bien déployées sur le territoire, cependant elles concernent peu de monde : leur portée paraît donc modeste.

Les aides financières personnalisées sont, quant à elles, utilisées de manière anecdotique. Par ailleurs, les sources d'information susceptibles d'éclairer et d'orienter les agriculteurs dans leurs projets de fin d'activité sont rares et peu accessibles. Transmettre ou démanteler ? Accueillir un jeune pour un tuilage ? Transmettre un ensemble ou garder une habitation ? Le champ des possibles pour répondre à ces questions mériterait d'être mieux présenté. En effet, la transmission est un moment sensible où s'expriment des préoccupations patrimoniales, familiales et personnelles, et où la prise en compte du devenir agricole des terres n'est pas aisée.

En deuxième lieu, l'enquête a conduit à souligner des freins structurels internes au monde agricole pour transmettre et s'installer : le prix complexe à fixer des exploitations et la transparence insuffisante du marché, qui favorise surtout le bouche-à-oreille ; la possibilité que les exploitations et les équipements proposés soient en inadéquation avec les attentes ou les moyens des repreneurs ; mais aussi la concurrence entre l'installation de nouveaux agriculteurs et l'agrandissement de fermes existantes.

Ces phénomènes gagneraient à être corrigés par les exploitants afin de garantir, en cas de retraite ou de mobilité professionnelle, une meilleure transmissibilité de celle-ci. Ils devraient aussi être mieux pris en compte par les politiques publiques.

En effet, il apparaît probable qu'à l'avenir, l'activité agricole ne soit plus systématiquement le choix de toute une vie, justifiant que les agriculteurs appréhendent différemment le fonctionnement et la transmissibilité de l'appareil productif.

Par ailleurs, le renouvellement des générations rejoignant celui des pratiques, il convient de tirer le meilleur parti du moment clé que constitue la préparation de la transmission pour accompagner les agriculteurs et accélérer la mutation de l'agriculture française vers un modèle durable.

Enfin, si la politique d'installation-transmission présente un intérêt national, sa conception et sa mise en œuvre nécessitent d'être ancrées à l'échelle locale pour s'appuyer sur tous les outils pertinents.

Au moment où s'esquissent une nouvelle répartition des compétences et un nouvel équilibre entre l'État et les régions, le rapport recense des dispositifs et de nouvelles manières de travailler que les pouvoirs publics peuvent associer aux instruments plus classiques de la politique d'installation-transmission.

Dans un contexte évolutif, une bonne coopération entre les services de l'État et des régions apparaît souhaitable. De ce point de vue, la Cour relève que la réalisation par les régions d'un bilan annuel de la politique d'installation-transmission, prévue par la loi à compter de 2023, offrira une visibilité nouvelle à cette politique.

Enfin, alors que la délégation de la gestion des aides aux régions se met en place et que le législateur sera très prochainement appelé à adapter les contours de la politique d'installation-transmission aux enjeux contemporains, la Cour souligne le caractère propice de ce moment pour la mise en place de guichets uniques, nécessaires pour assurer l'accessibilité et la cohérence des dispositifs mobilisables par les agriculteurs concernés.

Tous ces constats nous conduisent à identifier trois orientations et à formuler des recommandations opérationnelles.

Pour renforcer la connaissance des phénomènes, ainsi que la transparence et la fluidité du marché, nous proposons de mettre en place un réseau d'observatoires régionaux de l'installation-transmission alimentant l'Observatoire national et de faire un bilan du fonctionnement des répertoires départ-installation, afin d'en améliorer l'utilité.

Pour favoriser l'ouverture du monde agricole à de nouveaux actifs et à l'ensemble des pratiques culturales, il faut conditionner la désignation des structures chargées du programme d'accompagnement à l'installation et à la transmission, à l'engagement de nouer des partenariats représentatifs des divers modèles agricoles et d'en contrôler le respect.

Pour soutenir la préparation et la transmission d'exploitations orientées vers une agriculture durable et tirer parti des années précédant les cessions, nous suggérons de renforcer l'accompagnement des cédants qui envisagent de transmettre leur exploitation et non seulement de la céder, grâce à un guichet unique.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Je vous remercie, monsieur le Premier président, pour la qualité de votre présentation. Je remercie également les magistrats qui ont contribué à répondre à cette enquête dont les conclusions sont très précieuses pour notre commission.

**M. Vincent Seguin, rapporteur spécial.** – J'ai pris connaissance avec intérêt de l'enquête qui nous a été communiquée par la Cour des comptes et de la présentation qui en a été faite à l'instant par son Premier président. Je me permets d'associer mon collègue rapporteur spécial Patrice Joly, qui ne pouvait être présent aujourd'hui mais qui partage le diagnostic posé par la Cour dans son enquête.

Tout d'abord, je tiens à saluer le travail qui a été accompli. Nous sommes, au Sénat, bien placés pour mesurer l'importance des enjeux en matière agricole, et le défi que constitue l'installation des agriculteurs, comme l'a rappelé notre collègue Sylvie Vermeillet, va bien au-delà de la simple question de l'accès à un secteur du marché du travail. La complexité du sujet est telle que je la comparerais volontiers à une forme de tectonique des plaques, avec tout ce que peuvent engendrer des forces qui ne vont pas dans le même sens. Il suffit pour s'en convaincre de relire l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime, qui liste les finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, pour mieux mesurer le caractère presque inconciliable de ces enjeux.

Compte tenu de la charge de travail importante que cela représentait déjà, et en accord avec nous, l'enquête de la Cour a été circonscrite aux seuls instruments de la politique d'installation et de transmission.

Certains thèmes d'intérêt, indissociables de l'attractivité, doivent également être pris en compte dans une optique de revalorisation globale des filières agricoles. Je ne voudrais pas dresser un tableau apocalyptique de la situation, mais entre les conditions de travail, pas toujours enviables, la rémunération globalement insuffisante, les enjeux environnementaux de plus en plus prégnants, sans compter la concurrence de pays qui ne sont pas soumis aux mêmes normes mais dont on importe les produits, c'est l'ensemble de la philosophie de notre politique agricole qui doit être repensée.

Alors, comment rendre son attractivité à un secteur qui cumule tant de handicaps ?

Vous avez rappelé le contexte. Je ne reviendrai donc pas sur ce point, mais je retiens trois caractéristiques importantes, citées dans votre enquête, et qui ont un impact sur notre politique de soutien à l'installation.

D'abord, nous connaissons globalement un déclin continu de la population active agricole, avec toutefois un maintien des surfaces agricoles utiles.

Ensuite, le modèle d'exploitation familiale demeure le plus répandu, mais laisse une place de plus en plus importante à d'autres formes d'organisation, en raison du développement des formes sociétaires, du recours au salariat et à la main d'œuvre externalisée et de la diversification des activités sur l'exploitation. Sur ce point, je me réjouis de la philosophie globale de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027, favorable à ce modèle d'exploitation familiale.

Enfin, pour favoriser les installations des agriculteurs, on ne peut pas faire abstraction de certaines données concernant les professionnels de l'agriculture : les agricultrices représentent une part de moins en moins importante de l'ensemble des agriculteurs, ceux-ci sont de plus en plus âgés, et leurs revenus sont de plus en plus décorrélés de leur activité principale puisque, en moyenne, seul le tiers du revenu disponible moyen des ménages agricoles provient d'une activité agricole.

Afin d'atteindre l'un des objectifs fixés par la programmation de la PAC 2023-2027, à savoir « attirer et soutenir les jeunes agriculteurs et les autres nouveaux agriculteurs et faciliter le développement durable des entreprises dans les zones rurales », je partage l'analyse de la Cour qui, sans le formuler ainsi, nous fournit beaucoup d'éléments indiquant que les dispositifs actuels d'aide à l'installation ne fonctionnent pas de manière optimale.

Le Premier président a évoqué la prise en compte de la diversité de l'agriculture dans les mécanismes d'installation, la nécessité de mieux connaître nos besoins et nos capacités et celle de revoir la politique de transmission.

Je suis convaincu du fait que les dysfonctionnements pointés par la Cour ne sont pas liés à une insuffisance des moyens. D'ailleurs, les crédits alloués à l'installation des agriculteurs augmentent constamment, malheureusement sans atteindre leurs objectifs. Pour la seule aide à l'installation des jeunes agriculteurs et l'aide complémentaire au revenu, nous passerons progressivement de 243 millions d'euros en 2021 à 297 millions en 2026. Un autre



élément qui plaide en ce sens est le faible différentiel entre le taux de maintien des installations aidées après cinq ans d'activité – entre 98 et 99 % – et le taux de maintien des installations non aidées, qui est de 90 %.

J'ai donc le sentiment que nous aboutons des crédits en multipliant les dispositifs, parce que la réalité des difficultés rencontrées est avérée, sans nous interroger sur une utilisation plus efficiente. Votre enquête souligne d'ailleurs que certaines évaluations de crédits « n'ont été précédées ni d'étude prospective ni d'analyse stratégique en fonction des besoins d'activité et de production identifiés selon les filières et les territoires ».

Je partage donc les quatre préconisations de la Cour qui vont dans le sens d'une meilleure remontée d'informations pour connaître les besoins en matière d'installation agricole et rendre plus accessibles les dispositifs existants, mais il me semble que tout cela sera vain tant que nous n'aurons pas clarifié ce que l'on attend de notre modèle agricole. Notre dispositif actuel, qui consiste à soutenir simultanément des modèles opposés, voire contradictoires, et à concaténer des dispositifs qui se font ensuite concurrence, n'a aucun sens.

Je me limiterai à deux questions.

La Cour préconise de mettre en place un réseau d'observatoires régionaux alimentant l'Observatoire national de l'installation-transmission (Onit) selon un protocole commun de recueil des données. Je partage totalement votre analyse sur la nécessité de connaître enfin, région par région, les besoins en termes tant de consommation que de production. Cette méconnaissance des pratiques et des besoins agricoles par territoire m'a un peu surpris. Les chambres d'agriculture ne sont-elles pas en mesure d'assurer toutes les remontées d'informations nécessaires ? C'est le sentiment que j'ai eu en lisant votre enquête : elles apparaissent globalement un peu au second plan et ne semblent pas être toujours en mesure d'assurer leurs missions en matière d'installation, mais je serais curieux d'avoir votre sentiment.

Je suis très favorable à l'extension des dispositifs d'aide à l'installation des plus de 40 ans. De mon point de vue, cet âge plafond pour la dotation jeunes agriculteurs (DJA) n'a aujourd'hui plus de sens. Est-ce envisageable à moyens constants ? Avez-vous identifié de potentielles sources d'économies dans les nombreux dispositifs existants qui pourraient être redéployées vers l'aide à l'installation des plus de 40 ans ? A-t-on une idée, même approximative, du coût de la suppression du critère d'âge ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie les magistrats de la Cour des comptes, et notamment son Premier président, pour ses travaux. Je me réjouis que le rapporteur spécial ait sollicité la Cour sur ce sujet dont nous avons moins l'habitude d'entendre parler.

On voit bien combien l'agriculture a évolué en quelques décennies, qu'il s'agisse du nombre d'exploitations, de l'âge moyen des agriculteurs et de l'origine de celles et ceux qui s'installent. Un équilibre nouveau a aussi été trouvé s'agissant de la place et du rôle des femmes dans l'agriculture. Mais tel n'est pas l'objet de vos travaux. Vous avez examiné les modalités de financement et d'accompagnement à l'installation. La question de l'accès à l'installation recouvre un enjeu financier, mais pose également la question de la souveraineté foncière nationale, qui mérite d'être interrogée. Je ne mets pas en cause le dispositif des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), mais il est aujourd'hui

opportun de s'interroger sur ce modèle au regard des nouveaux acteurs et du développement des investissements étrangers, qui concernent des territoires variés.

Les questions sont ouvertes, des éléments de réponse ont été apportés : ils nous seront d'une grande aide pour nos travaux budgétaires.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Je salue la présence parmi nous de notre collègue Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

**M. Pierre Moscovici.** – Merci de l'accueil que vous faites à ce rapport qui, je l'espère, permettra d'éclairer utilement vos travaux. À vous écouter, je constate une large convergence d'analyse. Je veux notamment reprendre un point que vous évoquiez, monsieur le sénateur Segouin, à savoir qu'il ne s'agit pas essentiellement d'un problème de moyens. Nous insistons sur la connaissance, le dialogue, l'ouverture et l'accompagnement, des dimensions plus qualitatives qui permettent de s'adapter aux nouvelles formes de transmission-installation et à la modification du modèle agricole, que nous souhaitons plus durable.

Le rôle des chambres d'agriculture est variable selon les territoires. Certaines sont ouvertes aux partenariats, soutiennent tous types de projets, produisent et communiquent des informations ; d'autres ne respectent pas leur cahier des charges. Ce constat n'invalide pas notre proposition de la mise en place d'observatoires régionaux qui est jusqu'à présent restée lettre morte. Nous recommandons de contrôler le respect des engagements des chambres d'agriculture.

Sur l'extension aux plus de 40 ans, une hypothèse maximaliste serait de compter 5 000 installés, pour un coût moyen de 25 000 euros, soit 125 millions d'euros au total. Mais des solutions intermédiaires sont envisageables, selon la volonté des régions. Il me semble toutefois que cette question rejoint l'observation sur l'efficacité. Si l'on a une approche plus holistique de la question, il s'agit non pas forcément de dépenses additionnelles, mais d'une répartition différente de la dépense. Un travail sur l'efficacité devrait permettre de financer le surcroît que représenterait cette prise en compte qui nous apparaît nécessaire, car elle correspond à des réalités sociologiques qu'il serait absurde d'ignorer. Les installants sont de plus en plus souvent âgés de plus de 40 ans – un couperet d'âge ne fait donc pas sens – et bénéficient de très peu d'aides, ce qui les place dans une situation moins favorable. Il faut remédier à cette situation.

**M. Michel Canévet.** – Je remercie la Cour des comptes de ce travail sur l'agriculture, secteur d'activité absolument essentiel pour notre pays, singulièrement pour les territoires. Je note une certaine convergence entre ces analyses et ce que j'observe moi-même dans mon département, le Finistère, où la surface agricole utile moyenne des exploitations est passée de 76 hectares en 2021 à 82 hectares en 2022. C'est dire que les choses évoluent grandement malgré la diversité des formes d'agriculture. La capitalisation extrêmement forte des structures agricoles pénalise la transmission des entreprises. Pensez-vous qu'il faille recourir à des formes différentes de propriété des structures agricoles par des collectivités – on parle beaucoup des fermes relais – ou par des investisseurs capables d'investir massivement ?

Vous avez évoqué les perspectives quelque peu inquiétantes en matière de transmission. Le Finistère compte 7 500 exploitations agricoles, contre 389 000 au niveau national. Nous aidons environ 120 candidats à l'installation par an. Le delta est extrêmement

large entre ceux qui partent à la retraite et ceux qui s'installent, même si un grand nombre d'exploitants, notamment pour les petites structures, sont en reconversion professionnelle et n'entrent pas dans les chiffres. Avez-vous analysé les questions relatives à la formation agricole, en particulier les moyens dédiés aux établissements d'enseignement agricole ? Vous évoquez dans votre rapport la nécessité d'une évolution vers une agriculture durable et résiliente. Cela passe, notamment, par une formation adaptée. Que peut-on dire de l'évolution des effectifs dans les établissements de formation agricole ?

L'agriculture souffre parfois d'une très mauvaise image, notamment en matière de pollution. On y gagne également difficilement sa vie, sans parler du temps de travail, qui est hors norme. Tous ces éléments constituent des facteurs limitants qu'il faudrait analyser de près.

Votre rapport aborde également la question de l'accompagnement. J'ai le sentiment que les effectifs des chambres d'agriculture ont beaucoup baissé. Voilà peut-être pourquoi l'accompagnement est difficile aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, l'accompagnement dans le Finistère des candidats à l'installation par la chambre d'agriculture ou d'autres structures demeure particulièrement intéressant et positif, notamment dans le segment de l'agriculture biologique – je pense à l'association Eloi. Actuellement, 10 % des exploitations agricoles dans le Finistère sont des exploitations bio ou en conversion, c'est dire l'évolution.

Vous avez évoqué en conclusion le guichet unique. Doit-il se situer au niveau des chambres d'agriculture et des organisations professionnelles ou doit-il dépendre de l'État et des régions ? Les régions et les départements ont souvent des politiques d'accompagnement à l'installation, d'autant que les régions gèrent une partie des fonds européens dédiés à l'agriculture. Quelle structure pourrait-elle piloter le guichet unique ?

**M. Marc Laménie.** – Certes, l'enjeu financier est important, mais il ne faut pas oublier le volet humain. La démographie est une difficulté. Il y a eu plus de 500 millions d'euros de contribution publique en 2021. Les jeunes sont volontaires, mais les dossiers sont complexes à monter – Europe, État, région, collectivités territoriales et autres partenaires –, je le constate au niveau de mon département, les Ardennes. Il existe souvent une insuffisance de communication concernant les modes de financement. Les effectifs des chambres d'agriculture, dont le rôle est important, ont par ailleurs diminué. Il existait auparavant des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, qui aidaient réellement les agriculteurs. Maintenant, il faut s'adresser aux directions départementales des territoires (DDT), qui ne disposent pas des mêmes moyens humains. Les dossiers sont de plus en plus complexes et dématérialisés. Sans parler du lien avec les experts comptables et les centres de gestion. Comment envisagez-vous le fonctionnement de ce guichet unique ?

**Mme Christine Lavarde.** – En vous entendant ce matin et en lisant la synthèse de vos travaux, j'ai eu le sentiment que les politiques publiques étaient un peu sectorielles. Il est surtout question finalement d'aménagement du territoire. Ces aides à l'installation ne devraient-elles pas aussi s'accompagner d'une aide à la transition du modèle agricole ? Je pense aux enjeux sur l'eau qui sont de plus en plus prégnants. Un agriculteur qui reprend une installation peut-il continuer à travailler comme on le fait depuis deux siècles ? Je ne vous ai pas entendu sur cette question. Dans quelle mesure le Gouvernement est-il moteur sur ces sujets ? *Quid* de la politique européenne et des évolutions de la politique agricole commune (PAC) ?

**M. Christian Bilhac.** – L'indépendance alimentaire est un sujet essentiel. Le nombre d'exploitants, qui a été divisé par cinq en sept décennies, s'est accompagné d'une baisse de la surface agricole utile. De plus en plus de parcelles sont abandonnées, quelles que soient les régions. Quel pourcentage de fils d'agriculteurs perçoit la DJA ? Cette aide profite-t-elle à de nouveaux agriculteurs ou va-t-elle essentiellement à des personnes qui reprennent l'exploitation familiale ?

Il faut, bien sûr, accompagner la transmission grâce à une opération gagnant-gagnant entre le vendeur et le repreneur. Je m'interroge : ne faudrait-il pas mettre en place un plan national pour lutter contre la vente à la découpe ? On vend le tracteur à un collègue, trois parcelles à un autre, mais certaines parcelles ne trouvent pas preneur et deviennent des friches. Dans mon territoire, les communautés de communes et les intercommunalités ont mis en place des actions en matière de développement économique pour l'artisanat, le commerce et l'industrie, mais très peu en faveur de l'agriculture. Il existe beaucoup d'ateliers relais aujourd'hui dans les zones industrielles, mais les fermes relais sont assez rares et relèvent du niveau expérimental. Ne faudrait-il pas envisager un plan national de transmission en impliquant les régions et les intercommunalités ?

**M. Stéphane Sautarel.** – J'évoquerai essentiellement la question du foncier, soulevée notamment par le rapporteur général. Vous pointez dans votre rapport le foncier comme étant l'un des enjeux. La régulation ou les questions de portage sont des freins pour les installations hors cadre familial. Dans la synthèse de votre rapport, vous écrivez que si le prix des terres est connu et modéré, les autres éléments d'actifs sont difficiles à évaluer. Je suis étonné que vous trouviez le prix des terres modéré. C'est en contradiction avec un autre frein que vous signalez, à savoir le fait que l'approche patrimoniale et l'approche économique sont difficiles à concilier. Quelles sont les pistes possibles, selon vous, pour contourner cette difficulté, notamment en matière de portage et de régulation du foncier ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Je suis élu du département de l'Aisne, un département très agricole où toutes les productions sont présentes, avec deux AOC : le champagne et le maroilles. Je partage bien sûr l'inquiétude exprimée dans le rapport sur les difficultés de l'installation, y compris dans un département comme le mien où l'agriculture a toujours occupé une place très forte et dynamique. Dans le cadre du contrôle effectué par la Cour des comptes, avez-vous eu l'opportunité d'examiner ce qui se pratique à l'étranger en matière d'installations agricoles ? La Ferme France est certes un peu spécifique, mais existe-t-il des expériences significatives d'aide à l'installation dans les autres pays ?

**M. Jean-Claude Tissot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Je vous remercie de m'avoir invité. Ce rapport est une pierre angulaire qui pourrait servir à imaginer le nouveau modèle agricole français. Nous allons bientôt examiner au Sénat une PPL sur le sujet. Nous examinerons également prochainement un projet de loi d'orientation agricole. Tous les éléments qui figurent dans votre rapport nous aideront à réfléchir.

Nous faisons tous le constat de la difficulté de la transmission. Mais il y a quand même un élément de base, qui est factuel, à savoir qu'aujourd'hui le produit ne paie plus outil. Comment transmettre une exploitation qui ne rapporte pas d'argent ? Comment transmettre une exploitation qui ne n'apporte aucun dividende, voire qui ne permet pas de rembourser l'emprunt nécessaire à l'acquisition ? Voilà pourquoi j'ai parlé au début de mon propos de nouveau modèle agricole. Il y a quelques années, un agriculteur qui s'installait à vingt-cinq ans travaillait jusqu'à soixante ans et transmettait ensuite à ses enfants ou à

quelqu'un d'autre son exploitation. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. Comme vous l'avez rappelé dans votre propos liminaire, nos concitoyens changent de cursus professionnel à tout âge, y compris après quarante ans. Il existe d'ailleurs dans nos territoires des espace-tests qui servent de tremplin et permettent aux repreneurs potentiels de s'installer pendant quelque temps, avec l'appui souvent des collectivités et de la profession agricole. Faut-il toujours mettre en avant la barrière de l'âge ou devons-nous réfléchir autrement ? Faut-il aider la structure à se transmettre ou faut-il aider la personne qui reprend la structure ? C'est une piste de réflexion que je tenais à porter à votre connaissance, car il importe d'imaginer un autre modèle.

Vous avez parlé de transparence en matière de transmission d'exploitation. Pour avoir été installé pendant vingt-cinq ans à mon compte sur une exploitation agricole, je puis vous assurer que très souvent, pour ne pas dire toujours, l'affaire est faite quand on arrive devant la commission départementale d'orientation de l'agriculture, surtout si vous venez d'un autre département pour reprendre une exploitation. La transparence doit donc se faire jusqu'au bout, il ne faut pas seulement connaître la structure, il faut aussi se mettre autour de la table avec la volonté de vouloir installer quelqu'un d'autre, qui travaillera peut-être dans une logique différente. Il importe de faire preuve d'ouverture d'esprit. Force est de reconnaître que si l'on s'obstine à vouloir transmettre un modèle agricole à bout de souffle, le constat sera toujours le même : nos exploitations ne seront pas transmissibles et la Ferme France sera en déclin.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – L'évolution des structures et des modèles sera sans doute forcée par les effets du réchauffement climatique. Dans le Jura, dont je suis l'élue, les agriculteurs se demandent si la production de comté sera toujours possible dans quelques décennies.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – La France, pays agricole de longue date, est aussi un pays touristique – depuis un peu moins de temps. L'agritourisme se développe beaucoup chez nos voisins, notamment en Italie. Voyez-vous un avenir à cette diversification ? Est-elle de nature à faciliter l'installation agricole ? De la même manière, qu'en est-il de l'énergiculture ?

**M. Pierre Moscovici.** – Je vous remercie de ces questions, qui alimentent la réflexion – et sans doute est-ce là la vocation essentielle de nos rapports établis à la demande du Parlement.

Je n'aurai pas de réponse à toutes les questions posées. D'une part, le rapport en apporte déjà beaucoup ; d'autre part, nous n'avons pas abordé tous les sujets, le champ d'étude ayant été déterminé avec les sénateurs à l'origine de la saisine, MM. Segouin et Joly, puis étendu, à partir d'un dialogue avec eux, à l'ensemble de la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles. Il n'a pas paru souhaitable d'aller au-delà de ce périmètre, déjà ample. La Cour, par ailleurs, publiera prochainement un travail sur le revenu des éleveurs et débute une enquête sur la compétitivité de l'agriculture française.

J'observe une convergence entre vos analyses et les nôtres, par exemple sur la capitalisation des structures, qui peut être accompagnée par de nouvelles formes de sociétés et de financements, avec de possibles solutions intermédiaires. Il faut utiliser toutes les innovations organisationnelles et financières disponibles, et développer de nouveaux collectifs de travail.

À la question de savoir si l'accompagnement demeure à un niveau pertinent avec la baisse des effectifs des chambres d'agriculture, je répondrai que la Bretagne est précisément un bon exemple de travail efficace, à partir d'une organisation régionale et d'un guichet d'accueil. Ce n'est pas nécessairement un modèle, mais cela prouve que l'efficacité peut être améliorée. Je rejoins donc le diagnostic selon lequel la question primordiale est, non pas celle des moyens, mais celle de la qualité du travail rendu.

L'important pour le guichet unique, c'est l'adaptation locale. Il reviendra à l'État et aux collectivités locales, dans le cadre des différentes négociations, de définir la meilleure organisation entre la DDT et la chambre d'agriculture.

Par ailleurs, les régions joueront demain le rôle des DDT : à elles de s'organiser et d'organiser leurs relations avec les chambres d'agriculture et les autres structures d'accompagnement, d'où l'importance d'un suivi national pour s'assurer de l'homogénéité et diffuser les bonnes pratiques.

Il me semble avoir souligné, dans ma présentation, l'importance des préoccupations agroécologiques et de l'adaptation aux changements climatiques. Nos orientations vont dans ce sens.

Observons que le nombre des candidats hors cadre familial a progressé, passant de 26 % à 34 % des jeunes agriculteurs. Ces candidats expliquent la hausse des dotations jeune agriculteur. Une diversification est donc en cours.

Le rapport propose un bouquet de services d'accompagnement – diagnostics d'exploitation, information sur les dispositifs, aides économiques aux cédants, aide à l'accueil de nouveaux agriculteurs, espaces tests, etc. – pour éviter les problèmes de découpe et, face à la diversité des préoccupations des cédants, anticiper autant que possible.

S'agissant des expériences étrangères, nous avons examiné les situations de l'Italie, où existe un guichet unique pour les aides à l'installation et l'investissement ; l'Espagne, qui propose une bonification pour les jeunes agricultrices ; le Danemark, où l'on dispense une aide à l'installation. Nous avons donc un modèle qui nous est propre.

Peut-on imaginer un autre modèle ? Nous recommandons de favoriser les partenariats avec les diverses structures d'accompagnement, notamment les espaces tests, que nous encourageons très clairement.

Encore une fois, je n'ai pas répondu à toutes les questions, mais nous serons toujours disponibles pour participer à vos travaux. J'ai d'ailleurs trouvé cet exercice particulièrement enrichissant et, sans filer la métaphore employée par M. Christian Bilhac, j'insiste sur le caractère tout à fait fondamental du sujet. En 70 ans, nous avons divisé par cinq le nombre d'agriculteurs – c'était d'ailleurs un objectif de la PAC que de permettre une mutation correcte du modèle. Nous ne sommes probablement pas loin d'un étiage bas. Il faut donc maintenant conserver et accompagner, en veillant à la durabilité et en ayant la préoccupation des hommes et des femmes, ceux qui cèdent comme ceux qui s'installent.

Notre rapport, je l'espère, contribuera à cette nécessaire réflexion sur le modèle agricole de demain.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – 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 au rapport d'information de MM. Vincent Segouin et Patrice Joly, rapporteurs spéciaux.*

### **Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Désignation d'un rapporteur**

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente** – Nous devons désigner un rapporteur sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, qui sera présenté demain en Conseil des ministres.

Je vous précise que certains des articles de ce projet de loi feront l'objet d'une délégation au fond à la commission des lois, qui devrait se saisir pour avis de ce texte.

*La commission désigne M. Albéric de Montgolfier rapporteur sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.*

*La réunion est close à 11 h 30.*

*La réunion est ouverte à 11 h 30*

### **Proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission**

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – Nous examinons maintenant la proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires, présentée par M. Rémi Féraud et plusieurs de ses collègues.

S'agissant d'une proposition de loi déposée dans le cadre de l'espace réservé du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, le *gentlemen's agreement* impose que les amendements que la commission pourrait adopter soient acceptés par l'auteur du texte.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur.** – Il nous revient ce matin d'examiner la proposition de loi de nos collègues Rémi Féraud et Jean-Claude Tissot visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires. Elle sera débattue en séance publique le mercredi 3 mai.

Déposé en vue de l'ordre du jour réservé au groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, ce texte est examiné dans les conditions du *gentlemen's agreement*, rappelées par Mme la présidente. Néanmoins, ayant acté avec les auteurs de la proposition de loi d'importants points de divergence, je vous annonce d'ores et déjà que je proposerai le rejet du texte ; celui-ci serait ainsi discuté en séance publique dans sa version initiale.

Je tiens avant toute chose à remercier Rémi Féraud et Jean-Claude Tissot pour la qualité de nos échanges et leur écoute, ainsi que Sylvie Vermeillet et Michel Canévet, dont les rapports sur les propositions de loi présentées respectivement par Éric Gold et Patrick Kanner en 2018 et 2020, avec des dispositions proches de celles que nous examinons aujourd'hui, ont nourri mes travaux et leur ont servi, en quelque sorte, de fil rouge.

La discussion de ce texte intervient dans un contexte marqué par la tentation d'une renonciation aux espèces, qui contreviendrait à la liberté de choix des moyens de paiement et frapperait d'abord les ménages les plus pauvres, ainsi que par une inflation affectant plus encore les personnes les plus fragiles.

Le chapitre I<sup>er</sup> concerne l'accessibilité territoriale bancaire. Il vise à confier à La Poste une mission de couverture territoriale complète en distributeurs automatiques de billets (DAB), financée grâce à un fonds de garantie de la présence bancaire territoriale, dont les recettes proviendraient essentiellement de prélèvements sur les banques.

Le chapitre II, constitué des articles 3 à 6, concerne l'inclusion bancaire. Il s'attache à renforcer les obligations d'information pesant sur les établissements de crédit en matière de droit au compte et d'offre spécifique, et à proportionner aux revenus de leurs bénéficiaires certains frais bancaires.

Enfin, le chapitre III, composé du seul article 7, vise à renforcer l'effectivité du droit au compte, en imposant à la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) l'adoption de sanctions pécuniaires en cas de non-respect de leurs obligations en la matière par les établissements de crédit.

Nos principaux points de divergence avec les auteurs de la proposition de loi portent sur les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 7, sur lesquels je déposerai pour la séance des amendements de suppression.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 visent à confier une nouvelle mission de couverture territoriale en DAB à La Poste, financée par un fonds chargé de garantir un accès à ces équipements en moins de quinze minutes.

Si l'on constate une tendance progressive à la fermeture des DAB, dont le nombre est passé de 49 000 en 2020 à 48 000 en 2021, soit une baisse de 2 %, les données publiées depuis 2018 par la Banque de France n'indiquent pourtant pas de dégradation de l'accessibilité aux DAB. En effet, les fermetures se font la plupart du temps dans des zones déjà denses. Ainsi, depuis 2018, plus de 99 % de la population vit à moins de quinze minutes en voiture d'un DAB : l'objectif d'accessibilité aux espèces est donc largement satisfait.

Au contraire, la nouvelle mission attribuée à La Poste pourrait être à l'origine d'un effet d'aubaine conduisant au désengagement des banques avant l'entrée en vigueur de la loi – un désengagement dont le poids financier serait *in fine* supporté par La Poste, malgré le fonds de garantie de la présence bancaire territoriale prévu à l'article 2.

Les recettes du fonds seraient divisées en trois composantes : les contributions volontaires des collectivités territoriales, une taxe sur les bénéfices des établissements bancaires et une contribution des établissements à l'occasion de la fermeture des DAB.

Ce mécanisme de financement est critiquable pour plusieurs raisons.

S'agissant de la taxation des bénéfices des établissements bancaires, aucun taux n'est prévu. J'ai bien noté que cette disposition avait été pensée dans un esprit de dialogue, visant à aboutir à un taux de « compromis ». Mais l'adoption d'une nouvelle taxe est contestable, car elle ne concernerait pas les néobanques et risquerait de conduire à un renchérissement des services bancaires.



C'est toutefois le principe d'une contribution des banques à l'occasion de la fermeture d'un DAB qui paraît le plus problématique : elle frapperait les banques de façon indifférenciée selon l'endroit de fermeture. Or, si l'on peut estimer que la fermeture des DAB « solitaires » doit être découragée, il n'en va pas de même dans les territoires denses où cette fermeture n'aurait aucun impact sur l'accès aux espèces et où le versement d'une contribution serait donc injustifié. De même, faire contribuer aujourd'hui les banques ayant maintenu une présence, sans impliquer celles qui ont quitté les territoires depuis longtemps, paraît injuste. L'anticipation de cette contribution renforcerait ainsi le désengagement territorial des banques, ce qui alourdirait la charge de La Poste.

Au total, le financement de ce nouveau fonds paraît inéquitable, mal réparti et trop insuffisamment défini pour soutenir de façon pérenne un élargissement des missions de La Poste – déjà sous-compensées –, élargissement visant, au demeurant, à remplir un objectif aujourd'hui largement satisfait.

Ce sont là autant de raisons pour lesquelles je demanderai la suppression de ces articles en séance.

Dans la lignée du rapport d'information sénatorial de mars 2021 de MM. Chaize, Louault et Cardon sur l'avenir des missions de service public de La Poste, qui avait exclu toute nouvelle obligation légale de service public visant à garantir l'accès de la population aux DAB sur l'ensemble du territoire, il importe plutôt de privilégier d'autres solutions, comme le *cashback*, permettant de retirer des espèces chez un commerçant lors d'un achat, et surtout – toujours en bon français – le *cash-in-shop*, permettant à un établissement de crédit de mandater des commerçants partenaires pour délivrer de l'argent liquide à ses clients. Seuls quatre groupes bancaires proposent actuellement ce service, mais des travaux de Place sont menés pour permettre aux clients d'autres banques d'y accéder. Il est par ailleurs dans l'intention du Gouvernement d'orienter la révision de la deuxième directive européenne sur les services de paiement, dite « DSP2 », de façon à pouvoir inscrire l'universalisation de l'accès au *cash-in-shop* dans le droit français, ce qui est actuellement impossible.

Notre dernier point de désaccord est l'article 7, dont je demanderai également la suppression en séance. Celui-ci vise à imposer à la commission des sanctions de l'ACPR l'adoption d'une sanction pécuniaire à l'encontre des établissements de crédit qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de droit au compte ou n'appliqueraient pas la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, laquelle définit notamment les modalités d'information des clientèles concernées par l'offre spécifique.

Cet article paraît excessif. Conformément au principe de proportionnalité, la commission des sanctions de l'ACPR doit rester souveraine dans le choix de la sanction la plus adaptée, dans un cadre contradictoire bien établi. Une autorité indépendante ne saurait d'ailleurs renoncer à son libre pouvoir de décision. Notons ici que la publication des décisions sous forme nominative, déjà pratiquée par l'ACPR, paraît avoir davantage d'impact qu'une sanction pécuniaire sur les établissements de crédit.

Au demeurant, la commission des sanctions dispose déjà, en matière de droit au compte et d'offre spécifique, d'un pouvoir de sanction – y compris pécuniaire – dont elle a fait usage à trois reprises, contre le Crédit Lyonnais en 2013, la Société générale en 2016 et BNP Paribas Réunion à la fin de 2021. Concernant le respect de la charte de l'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, l'ACPR dispose d'un pouvoir de mise en demeure, dont le non-respect peut donner lieu à une saisine de la commission des sanctions.

L'ensemble de ces points de désaccord justifie ma proposition de rejet du texte au stade de la commission. Toutefois, j'estime que la proposition de loi peut, sur les articles 3 à 6, être améliorée. Je vais donc vous présenter des observations qui devraient guider la rédaction d'un certain nombre d'amendements que je pourrais déposer en vue de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

En vertu de l'article 3, la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement définirait les conditions d'affichage au sein des agences bancaires de l'information relative au droit au compte et à l'existence de l'offre spécifique.

Outre le caractère réglementaire d'une telle mesure, la pertinence de nouveaux affichages, dont rien ne garantit qu'ils soient ostensibles, peut être mise en doute. Surtout, s'agissant de l'offre spécifique créée en 2013 pour permettre aux personnes en situation de fragilité financière de bénéficier de plafonds spécifiques pour certains frais, aucun problème d'information n'est détectable. Selon les observations de la Banque de France, cette offre est systématiquement proposée aux clients fragiles. Elle connaît d'ailleurs un succès grandissant : avec 230 000 nouvelles offres souscrites en 2021, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 15 % entre 2020 et 2021, pour atteindre 688 000.

En revanche, des carences peuvent être observées dans l'information relative au droit au compte. Introduit en 1984, ce droit permet à toute personne qui se voit refuser l'ouverture d'un compte auprès d'un établissement bancaire de saisir la Banque de France pour que celle-ci désigne un autre établissement tenu de lui donner accès à des services bancaires de base. Mauvaise volonté des banques ou méconnaissance des procédures, 25 % à 30 % des bénéficiaires du droit au compte indiquent avoir rencontré des difficultés à obtenir une lettre de refus d'ouverture de compte, alors qu'il s'agit d'une obligation pour l'établissement de crédit et d'un préalable obligatoire à la saisine de la Banque de France. De même, alors que l'établissement de crédit doit proposer à la personne à qui elle a refusé l'ouverture d'un compte d'agir pour son compte auprès de la Banque de France, cette procédure « simplifiée » ne concernait en 2021 que 5 % des demandes – signe probable d'un manque d'information des personnes concernées.

Si des progrès restent à accomplir, il y a peu à parier qu'ils passeraient, comme le prévoit l'article 3, par une définition des modalités d'affichage des informations relatives au droit au compte et à l'offre spécifique.

Au contraire, sous réserve de nouveaux éléments que je pourrais obtenir d'ici à l'examen en séance, je proposerai de renforcer le contenu de cette charte, afin qu'elle définisse les informations à fournir par les banques à leur clientèle sur les services rendus en matière d'inclusion bancaire par la Banque de France, mais aussi les informations relatives à la procédure de surendettement, au micro-crédit, à l'existence de l'offre spécifique. Cette charte pourrait aussi définir les conditions dans lesquelles certains professionnels sociaux, les « publics relais », pourraient bénéficier d'une formation afin d'être en mesure d'informer les potentiels bénéficiaires du droit au compte et de l'offre spécifique.

Je proposerai également des évolutions sur les articles 4 à 6.

L'article 4 prévoit que les plafonds spécifiques sur les frais d'incident réservés aux bénéficiaires de l'offre spécifique et du droit au compte soient proportionnels aux revenus. Ces plafonds sont actuellement de 4 euros par opération et 20 euros par mois. L'établissement d'une proportionnalité par rapport aux revenus paraît trop complexe à mettre

en œuvre et supposerait, par ailleurs, la connaissance par la banque de l'ensemble des revenus de la personne, ce qui porterait atteinte à la confidentialité des données fiscales.

Toutefois, la mise en place de « sous-plafonds » pour les bénéficiaires de l'offre spécifique et du droit au compte dont la situation financière est la plus délicate semble envisageable par amendement, en se référant, non pas aux revenus, mais au flux créditeur mensuel, bien connu des banques. D'ailleurs, la Banque Postale propose systématiquement l'offre spécifique aux clients dont le flux créditeur mensuel est inférieur au seuil de pauvreté.

L'article 5 vise à introduire dans l'offre spécifique une autorisation de découvert sans frais, là encore proportionnelle aux revenus. J'exclus, ici aussi, l'introduction d'un tel dispositif de proportionnalité. Par ailleurs, cette disposition est contestable, non seulement parce qu'elle pourrait faire courir le risque d'une spirale d'endettement, mais aussi parce qu'elle introduirait un « droit au crédit » encore inexistant dans le droit français. L'établissement de crédit est en effet libre d'accorder, ou non, un crédit ou une autorisation de découvert.

En revanche, nombre de clients craignent de perdre leur autorisation de découvert au moment de souscrire l'offre spécifique : il pourrait à cet égard s'avérer utile de préciser dans la loi que ces deux phénomènes sont indépendants.

Enfin, afin d'éviter un report vers d'autres frais entraîné par les articles 4 et 5, l'article 6 prévoit que les frais bancaires soumis à la dénomination réglementaire existante sont limités, pour les bénéficiaires du droit au compte et de l'offre spécifique, au tiers des facturations appliquées par l'établissement de crédit, et plafonnés par mois et par opération en fonction du revenu des personnes.

La limitation des frais à un tiers des facturations paraît porter une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle des établissements de crédit et semble redondante avec les plafonds par mois et par opération proposés par ailleurs. Le plafonnement par mois semble lui aussi excessif, dans la mesure où les frais bancaires mentionnés ici incluraient les frais de gestion, dépendant de la fréquence d'utilisation du compte.

Néanmoins, l'introduction d'un simple plafonnement des frais par opération, dont le niveau serait fixé par le pouvoir réglementaire et qui serait réservé aux bénéficiaires de l'offre spécifique ou du droit au compte, ne me paraît pas excessive. L'article 6 pourrait être utilement modifié en ce sens.

En conclusion, dans la mesure où nous ne sommes pas parvenus à un accord avec le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain sur les articles qui me paraissent devoir être supprimés, je demande le rejet du texte. Celui-ci contient toutefois des dispositions qui me paraissent pouvoir être amendées en séance. Si mes propositions étaient retenues, j'appellerais alors à son adoption.

**M. Rémi Féraud, auteur de la proposition de loi.** – Je tiens à remercier le rapporteur, non pour sa proposition de rejet de notre texte en commission, mais pour son travail et les échanges très constructifs que nous avons eus dans un temps nettement contraint, pour la mise en œuvre du *gentlemen's agreement*, qui permettra l'examen du texte en séance, et pour les propositions et points d'accord trouvés sur des articles essentiels pour nous.

Comme indiqué, cette proposition de loi s'inscrit dans la lignée d'autres travaux menés au sein du Sénat sur l'accessibilité bancaire, notamment sur proposition du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. Le travail parlementaire a participé à l'obtention de réels progrès, par exemple en matière d'accession à l'assurance emprunteur.

Notre texte comprend deux volets.

S'agissant de l'accessibilité territoriale, nous ne partageons pas l'approche du rapporteur. Notre proposition peut paraître inutile, dès lors que 99 % des Français se trouvent à moins de quinze minutes en voiture d'un DAB – cela étant, tout le monde n'a pas de voiture, et c'est sans compter le coût de l'essence... – et le fait qu'il existe en outre des succédanés. Néanmoins, avec la très forte diminution de la circulation d'espèces, il me semble que nous sommes proches d'un point de bascule. Nous cherchons donc à maintenir un accès aisé aux espèces sur tout le territoire, avec une nouvelle mission de service public confié à La Poste et un financement – il n'est certes pas parfait, mais a la vertu de ne pas reposer sur l'État.

Je vois bien les imperfections de notre proposition, mais cette logique de prévention, face à la fermeture d'un trop grand nombre de DAB et la mauvaise répartition sur le territoire, présente un véritable intérêt, tout comme, d'ailleurs, l'article 7 et les sanctions pécuniaires. Le monde bancaire se dit toujours prêt à faire des efforts, mais il n'accepte jamais aucune sanction pécuniaire !

S'agissant de l'accessibilité sociale, nous sommes ouverts aux propositions du rapporteur sur les articles 3 et 4 : l'objectif visé serait le même, seules les modalités varieraient légèrement. En revanche, concernant l'article 5, je ne partage pas son analyse sur l'autorisation de découvert. Ce serait une autre façon de limiter les frais bancaires et cela porterait sur des montants de découvert réduits. Sur l'article 6, le rapporteur emploie le terme « disproportionné » ; ce qui est disproportionné, pour nous, c'est le niveau à hauteur duquel les Français les plus pauvres participent aux frais bancaires perçus. Nos propositions nous semblent de nature à remettre les choses dans l'ordre. Enfin toujours à l'article 6, le rapporteur estime qu'il faudrait mieux plafonner les frais bancaires – il propose d'ailleurs à l'article 4 de créer une catégorie de personnes particulièrement fragiles. Nous sommes ouverts à ces changements de modalités opérés à l'article 6, dès lors que l'objectif visé est similaire.

Je salue l'esprit constructif du rapporteur. Nous souhaitons travailler dans le même état d'esprit : tout ce qui permettra d'améliorer l'accessibilité bancaire territoriale ou sociale est utile.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je remercie le rapporteur Stéphane Sautarel pour son travail. Je partage ses analyses et, donc, ses conclusions. Comme vient de le souligner Rémi Féraud, je pense que nous sommes en capacité de trouver, sur ces sujets, des ajustements avec un rejet du texte aujourd'hui en commission et des améliorations proposées en séance.

Le sujet de l'accessibilité aux espèces est important, d'ailleurs j'ai encore en tête l'exemple de la Suède, où une délégation de la commission s'était rendue il y a quelques années et où, malgré l'importante digitalisation des échanges financiers, il était question de rétablir 2 000 distributeurs sur le territoire. Mais peut-être aussi que le sujet n'est pas aussi grave qu'on veut bien le dire, dès lors que des services nouveaux remplissent des fonctions quasiment identiques et comblent certaines carences. Cela étant, les quinze minutes de trajet

en voiture me paraissent inférieures à la réalité, notamment au vu des conditions de circulation dans des départements comme le mien. Ne soyons pas trop naïfs !

**M. Emmanuel Capus.** – Je salue l'intention des auteurs de la proposition de loi en matière de renforcement de l'accessibilité et de l'inclusion bancaires. En revanche, je ne partage pas la méthode et je suis d'avis de rejeter le texte à ce stade, comme le suggère le rapporteur. Dans un secteur où on ne manque pas de taxes, je ne suis pas convaincu de l'urgence d'en créer une nouvelle, d'autant que d'autres solutions existent pour maintenir un accès aux espèces. Mais, puisqu'il est question d'attribuer à La Poste une nouvelle obligation de service public, avec, sans doute à la clé, une distorsion de concurrence, je serais désireux de connaître son avis sur cette proposition.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – À l'occasion du rapport que j'ai rendu sur une précédente proposition de loi de notre collègue Éric Gold, une attente avait été formulée, celle de disposer d'une cartographie des DAB par la Banque de France. À ma connaissance, nous n'avons jamais été destinataires d'un tel document. Pouvez-vous le confirmer ?

**M. Hervé Maurey.** – Je tiens à mon tour à féliciter les auteurs de la proposition de loi et le rapporteur pour la qualité de son travail. L'argument que l'on oppose aux élus des territoires ruraux lorsqu'ils réclament un DAB est celui d'une exploitation déficitaire de ces équipements. Mais on pourrait très bien imaginer qu'une partie de ces déficits soit prise en charge par les collectivités locales – c'est une proposition que j'ai formulée à plusieurs reprises. Plusieurs fois, j'ai obtenu des accords de principe de La Poste, mais on n'a jamais réussi, à ce jour, à l'expérimenter.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je remercie également les auteurs de cette proposition de loi et le rapporteur, qui cerne bien le sujet. S'agissant de la baisse ou relative stabilité du nombre de DAB, il faut aussi observer que le coût des retraits a subi une augmentation de 38 % en deux ans. Cette très forte hausse renforce le phénomène d'isolement.

Cela étant, la question n'est pas nouvelle. En 2018, alors que j'étais rapporteur sur le projet de loi de transposition de la DSP2, nous avons évoqué la possibilité d'un *cashback*. Cette idée n'a pas vraiment prospéré, mais la question mérite d'être posée, tout comme celle d'une possible mutualisation des coûts entre distributeurs rentables et distributeurs non rentables.

Je voterai des deux mains l'article 7 sur les sanctions pécuniaires en cas de non-respect de la législation sur le droit au compte, ayant été confronté à des refus successifs pour des membres de ma famille, au motif que j'étais une personne politiquement exposée. Cela devient insupportable ! Certaines banques ne jouent réellement pas le jeu ! Je cite mon cas, mais la question du droit au compte se pose pour l'ensemble de la population.

**M. Philippe Dominati.** – Je m'associe aux félicitations formulées. La relation entre l'État et La Poste fait l'objet de certaines conventions, qui ne sont pas toujours justifiées ou respectées. Je citerai à cet égard une expérience personnelle. Le législateur rend obligatoire l'ouverture d'un compte à chaque élection à laquelle on se présente. Pour ma troisième candidature, ayant essuyé un refus de La Poste, j'ai dû solliciter la Banque de France. Celle-ci a obligé La Poste à ouvrir un compte pour mon association de soutien, mais il n'était pas possible, dans ce cadre, d'avoir une carte de crédit. Je n'étais que parlementaire

sortant... Imaginez ce que j'aurais pu vivre si j'avais voulu représenter une position un peu marginale dans la société !

En tout cas, si la « banque citoyenne » entend véritablement participer à la vie de la Nation, les conventions doivent être mieux respectées.

**M. Vincent Segouin.** – Bien que, selon le rapporteur, le territoire soit correctement desservi en DAB, nous recueillons sur le terrain un nombre croissant d'alertes. Ne se dirige-t-on pas tout de même vers un système reposant uniquement sur les cartes bancaires, évolution souhaitée par les banques, mais peut-être, aussi, par l'exécutif actuel, qui n'est pas très clair sur le sujet ?

Les banques ont développé à outrance leurs outils reposant sur l'intelligence artificielle qui, par le biais d'un *scoring*, laissent de côté 10 % à 15 % de nos concitoyens. Nous, personnes politiquement exposées, en payons les conséquences, le contrôle sur nos propres comptes, mais aussi sur celui de nos ascendants et descendants, étant renforcé au point de décourager les directeurs de banque. C'est scandaleux ! Pour être confronté à ce problème, je comprends un peu mieux ce que peuvent ressentir les personnes qui rencontrent des problèmes de solde bancaire. Il faut être vigilant sur ce sujet.

**M. Michel Canévet.** – Je partage complètement les conclusions du rapporteur et souhaite, pour ma part, évoquer le taux d'intérêt des découverts autorisés. Le mien est de 16,55 % ! Compte tenu des contraintes en termes d'endettement, un tel taux, extrêmement élevé, peut vite mettre en grande difficulté des personnes aux revenus modestes faisant face à un accident de la vie. Certes, les banques doivent facturer les découverts, mais peut-être faut-il envisager de limiter cette facturation, voire l'indexer pour ces personnes aux revenus modestes.

**M. Claude Nougein.** – L'article 5 évoque des autorisations de découvert sans frais et proportionnelles aux revenus. D'une part, il faut arrêter de tout fixer en fonction des revenus – bientôt, on le fera pour acheter une baguette ! D'autre part, est-il question d'autorisation de découvert sans frais administratifs ou sans intérêts ?

Je partage par ailleurs la position de Michel Canévet quant aux taux d'intérêt délirants des découverts, même autorisés. Pourquoi ne pas les rapprocher du taux de l'usure ? Toujours sur ce thème, de nombreux particuliers ou petites entreprises se voient retirer du jour au lendemain leur autorisation de découvert, ce qui est catastrophique. Peut-être pourrait-on prévoir, par amendement, que cette suppression soit accompagnée d'un préavis pour permettre aux intéressés de trouver des solutions alternatives.

Je voudrais livrer une anecdote concernant les ruptures de relation entre des banques et certains de leurs clients, comme les parlementaires, soumis à des obligations très strictes. Le maire de la principale ville de mon département, anciennement député, s'est fait bloquer sa carte bancaire une veille de long week-end pour ne pas avoir répondu à plusieurs mails lui demandant une copie de sa carte d'identité – toute la ville le connaissait, sauf le conseiller bancaire ! Il faudrait peut-être contraindre les banques à envoyer un avis par lettre recommandée avant de procéder à de tels blocages. Cerise sur le gâteau, cette banque est mise en cause dans une affaire d'évasion fiscale impliquant des résidents étrangers.

**M. Stéphane Sautarel, rapporteur.** – Merci de l'intérêt porté à cette proposition de loi, qui suscite de nombreuses questions – certaines sont périphériques au sujet.

Je remercie Rémi Féraud de son intervention et des échanges constructifs que nous avons pour essayer d'atteindre au mieux les objectifs visés par la proposition de loi.

L'accessibilité territoriale a été évoquée à plusieurs reprises. C'est presque un paradoxe pour un élu rural comme moi de déclarer suffisante la couverture du territoire en DAB. Mais des éléments montrent que les fermetures se font plutôt dans les zones urbaines, connaissant une bonne densité de DAB. Par ailleurs, si le *cashback* reste faible, le *cash-in-shop* s'est beaucoup développé. Aux 26 000 commerces déjà équipés, s'ajoutent 17 000 points de contact du groupe La Poste, permettant le retrait d'espèces pour les clients de La Banque Postale. La Poste propose également à ses clients un service « Allô facteur », dont il est fait peu de publicité pour des raisons de sécurité, permettant de se voir apporter jusqu'à 150 euros en espèces à son domicile par le facteur.

D'après son président, La Poste n'est pas fermée à l'ouverture de nouveaux services, sous réserve de compensation. Or, à ce jour, le déficit de compensation des services d'intérêt général s'élèverait déjà à 400 millions d'euros.

Le financement par les collectivités locales de l'installation d'un DAB est déjà possible, mais il faut rappeler les chiffres qui nous ont été donnés par plusieurs acteurs : le coût moyen d'investissement pour un tel équipement avoisine 90 000 à 100 000 euros, pour un coût moyen de fonctionnement annuel de l'ordre de 30 000 à 35 000 euros.

S'agissant de l'article 7, il est proposé, non pas d'établir des sanctions financières – elles existent déjà –, mais d'imposer l'application de ces sanctions à l'autorité indépendante. Ce point nous semble excessif.

Par ailleurs, concernant les DAB, j'ai bien pris connaissance d'une cartographie, mais son échelle est tellement large qu'elle ne renseigne que très faiblement. Aucune cartographie précise ne nous a été communiquée.

Je signale à cet égard l'installation de DAB par de nouveaux entrants – ce ne sont pas forcément des acteurs bancaires classiques –, en particulier dans des lieux où s'opèrent des activités logistiques. On dénombrerait environ 600 nouveaux dispositifs de ce type dans le pays.

Nous aurions pu déposer un amendement visant à renforcer le dispositif du *cash-in-shop*, mais ce sujet relève d'une directive européenne, dont la transposition est à l'étude. Cela ne nous semble donc pas opportun.

S'agissant des refus de compte, nous proposons des mesures pour le public le plus fragile, mais nous pourrions envisager de renforcer le dispositif d'alerte de la Banque de France pour toutes les personnes concernées. Je ne m'appesantirai pas sur la question précise des personnes politiquement exposées ; si elle mérite sans doute d'être examinée, il me semble qu'elle ne peut pas l'être dans le cadre de cette proposition de loi.

Je termine par les découverts. Nous pourrions faire évoluer l'article 5 afin, d'une part, de pouvoir rassurer les personnes souscrivant à l'offre spécifique quant au maintien de l'accès au découvert et, d'autre part, de voir comment il serait possible de travailler sur une tarification plus favorable. Aujourd'hui, le coût du découvert est déjà fixé selon le taux de l'usure. Enfin, nous allons regarder s'il reste des « trous dans la raquette » en matière d'information sur les fins d'autorisation de découvert ou, plus généralement, les incidents.

**Mme Sylvie Vermeillet, présidente.** – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le rapporteur propose un périmètre indicatif de la proposition de loi visant à renforcer l'accessibilité et l'inclusion bancaires.

Ce périmètre comprend les conditions d'accès du public aux espèces, et notamment les missions du groupe La Poste en la matière ainsi que les modalités de financement de ces missions ; l'information du public sur le droit au compte et les offres et services destinés aux personnes financièrement fragiles ; les mesures visant à limiter les frais facturés par les établissements de crédit aux personnes bénéficiant du droit au compte ou de l'offre spécifique ; le contenu de l'offre spécifique proposée aux personnes en situation de fragilité financière ; les sanctions prises contre les établissements de crédit en cas de non-respect de leurs obligations en matière de droit au compte, d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, ainsi que les mesures prises pour s'assurer de l'effectivité des dispositions liées à ces matières.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

##### *Article 2*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

##### *Article 3*

*L'article 3 n'est pas adopté.*

##### *Article 4*

*L'article 4 n'est pas adopté.*

##### *Article 5*

*L'article 5 n'est pas adopté.*

##### *Article 6*

*L'article 6 n'est pas adopté.*

##### *Article 7*

*L'article 7 n'est pas adopté.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.*



*La réunion est close à 12 h 45.*



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

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

**Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Je tiens tout d'abord à excuser l'absence de notre président, François-Noël Buffet, qui conduit une délégation du Sénat aux Antilles.

Le conseil des ministres doit adopter demain matin un projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces. Celui-ci vise essentiellement à remettre en ordre les dispositions relatives au droit de visite, qui a fait l'objet d'une annulation par le Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Ce texte a néanmoins un objectif plus large – la modernisation de l'action douanière – et sera pour cette raison renvoyé à la commission des finances. Toutefois, compte tenu de la proximité des dispositifs avec la procédure pénale et la sécurité, le président Buffet propose que notre commission se saisisse pour avis des articles relatifs au droit de visite ainsi qu'à certains actes d'enquête douanière. Sur une partie de ces dispositions, la commission des finances devrait accepter une délégation au fond en notre faveur.

Le président Buffet propose la désignation de M. Alain Richard comme rapporteur.

*La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, sous réserve de son dépôt, et désigne M. Alain Richard rapporteur.*

**Audition de M. Éric Sander, secrétaire général, de l'Institut du droit alsacien-mosellan (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11 h 00.*



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE FRANCAISE

**Mardi 4 avril 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

### **Audition de M. Renaud Cateland, directeur de l'Agence générale des équipements et produits de santé**

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française poursuit aujourd'hui ses travaux par l'audition de M. Renaud Cateland, directeur de l'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps) de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP). Il est accompagné du Dr Claude Bernard, pharmacien responsable de l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP.

Comme son nom l'indique, l'Ageps met en œuvre la politique de l'AP-HP en matière d'équipements et de produits de santé. Votre témoignage, monsieur le directeur, est évidemment incontournable compte tenu de la « force de frappe » de l'AP-HP. Je citerai quelques chiffres qui témoignent, parmi d'autres, de la taille « critique » de cet établissement public de santé, de dimension européenne, sinon mondiale, raison pour laquelle les enseignements que nous pouvons retirer de votre expérience sont précieux : l'AP-HP représente, avec ses 37 hôpitaux, environ 10 % de l'hospitalisation en France, accueillant chaque année plus de huit millions de patients ; elle est aussi le premier employeur d'Île-de-France... Or c'est à l'hôpital, nous a dit le président du Comité économique des produits de santé, « qu'il y a le plus de pénuries ».

L'Ageps remplit cinq missions pour le compte de l'AP-HP : l'évaluation des produits de santé ; l'achat de produits dans le cadre de marchés ; l'approvisionnement centralisé et la livraison des hôpitaux parisiens ; le développement et la fabrication de médicaments indispensables pour des besoins non couverts par les laboratoires privés ; la gestion pharmaceutique d'essais cliniques. Cette approche intégrée, de l'évaluation à l'approvisionnement en passant par l'achat, vous donne une vision centralisée ; elle vous rend particulièrement qualifié pour répondre à nos questions sur la prévention et la gestion de ce phénomène des pénuries de médicaments, dont nul ne remet plus en cause désormais le caractère chronique, sinon endémique. Je rappelle qu'un rapport du Sénat de juillet 2018 avait déjà mis en évidence l'acuité de cette pénurie. À l'époque, on recensait 800 médicaments en pénurie contre 2500 à 3000 aujourd'hui.

Nous vous auditionnons, tout d'abord, en tant que représentant d'une centrale d'achat de produits de santé en milieu hospitalier, pour que vous évoquiez les méthodes qui sous-tendent la passation des marchés publics en matière de fourniture de médicaments : ont été évoquées devant nous des politiques d'achat et des critères d'attribution « dangereux », le phénomène des « méga-appels d'offres » hospitaliers étant notamment régulièrement pointé du doigt. Ce problème est d'ailleurs bien documenté et notre collègue Jean-Pierre Decool, dans son rapport de 2018, soulignait déjà que « Notre politique de rationalisation des achats de médicaments hospitaliers, en privilégiant la massification des appels d'offres, a entraîné

une raréfaction des fournisseurs et la multiplication subséquente des difficultés d'approvisionnement. » Vous nous direz si ce problème demeure ou si nous sommes sur la voie de sa résolution.

Nous vous entendrons, ensuite, en tant que responsable de l'Établissement pharmaceutique de l'AP-HP, seul site industriel public de fabrication de médicaments avec celui de la Pharmacie centrale des armées. Or, concernant cette autre mission centrale de l'Ageps, nous sommes entre deux eaux : d'un côté, vos capacités de production ont été louées durant la crise de la covid dans le domaine des préparations hospitalières spéciales. Votre mobilisation réussie dans la production en urgence de préparations de cisatracurium, curare en rupture de stock, a notamment été montrée en exemple, cette expérience étant même pérennisée par l'article 61 de la LFSS pour 2022, dont le décret d'application est attendu pour le second semestre 2023.

D'un autre côté, l'Ageps n'a en principe pas vocation à suppléer les laboratoires du secteur privé en cas de rupture d'approvisionnement en médicaments produits par ces derniers, puisque, conformément à l'article R. 5124-69 du code de la santé publique et suivants, un tournant pris à la fin des années 1990, l'Ageps ne peut plus fabriquer de médicaments qui disposent déjà d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) exploitée dans le secteur concurrentiel.

De surcroît, elle n'en aurait semble-t-il pas ou plus les moyens, puisque, comme l'a déploré devant nous le président de l'Académie nationale de médecine, « il est clair que l'Ageps [en tant que producteur de médicaments] a été fermée » : « ses équipements sont obsolètes. Elle n'a plus les moyens de produire des médicaments. ». Vous nous direz ce qu'il en est du processus engagé par l'AP-HP depuis septembre 2018 d'externalisation des activités de production de son établissement pharmaceutique. Derrière ce choix dit « de modernisation et de transformation », qui revient à sous-traiter entièrement les activités de production de l'Ageps, se profilent semble-t-il avant tout des motifs économiques...

Vous le voyez, les questions sont nombreuses : il y va de la faisabilité d'une politique souveraine du médicament.

Alors que le nombre de médicaments connaissant des pénuries ou des risques de pénuries ne cesse d'augmenter et que l'hôpital, loin d'être immune à ces difficultés, paraît en être tout particulièrement affecté, nous souhaiterions donc que vous puissiez, dans un bref propos introductif, présenter votre analyse de la situation actuelle, exposer la façon dont l'agence que vous dirigez agit pour prévenir et gérer les pénuries de produits de santé, et nous dire si les évolutions récentes de son positionnement et de ses compétences sont susceptibles d'aider l'Ageps à apporter une contribution essentielle à la lutte, que nous souhaitons victorieuse, contre la multiplication des ruptures d'approvisionnement de ce bien de première nécessité qu'est le médicament. J'y ajouterai également les politiques de contingentement, qui ne sont pas sans poser des questions.

Je donnerai ensuite la parole à Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, qui vous posera une première série de questions.

Je précise que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de vous donner la parole, je dois 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. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

*M. Cateland et M. Bernard prêtent serment.*

Monsieur le directeur et docteur, vous avez la parole.

**M. Renaud Cateland, directeur de l'agence générale des équipements et produits de santé (AGEPS).** – Madame la présidente, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, je commencerai par présenter le volet achat de notre action. L'AGEPS a une mission d'évaluation et d'achat pour le compte de l'ensemble des établissements de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP). Notre force principale est notre forte intégration entre la fonction évaluation/achat et celle concernant l'aval du processus d'approvisionnement et de distribution des médicaments et des produits de santé.

Nous revendiquons le titre de direction acheteuse et non pas de centrale d'achat. Cela nous distingue des opérateurs nationaux, qui ont contribué très fortement à la massification des achats hospitaliers ces dernières années. La massification à l'échelle de l'Assistance publique est ancienne. La pharmacie centrale des hôpitaux de Paris est pluriséculaire. La mission d'approvisionnement est également ancienne. La massification se fait pour le compte des 37 établissements de l'AP-HP.

Le volume de marché d'achat annuel, couvrant à la fois les dispositifs médicaux, les médicaments et les équipements bio-médicaux, se rapproche des deux milliards d'euros annuels. Il s'agit d'un montant de marché mais aussi de dépenses. Nous ne sommes pas seulement une centrale de référencement au bénéfice des adhérents. Les marchés passés par l'AGEPS correspondent à des besoins réellement mobilisés. Deux milliards d'euros de dépenses sont donc réalisés par an, soit par l'AGEPS, soit directement par les sites de l'AP-HP, mobilisant les marchés passés en centrale.

Le taux de couverture de nos marchés est de 99,9 % des médicaments consommés à l'AP-HP, soit environ 4 000 références. La petite proportion restante est laissée au grossiste répartiteur, correspondant aux traitements personnels des patients hospitalisés. Le taux de couverture d'achats centralisés représente près de 95 % des consommations de dispositifs médicaux réalisées à l'AP-HP. S'agissant des consommables de laboratoire, ce chiffre s'établit à près de 90 %. Vous constatez donc la très forte concentration des achats couvrant les besoins de l'AP-HP.

Nous avons depuis plusieurs années un progiciel intégré, qui nous permet de connaître toutes les consommations de l'ensemble des sites et les stocks disponibles dans les pharmacies à usage intérieur (PUI) de nos établissements. Nous avons donc la capacité, lorsque nous construisons nos marchés, de nous engager sur des quantités ferme. Nous nous imposons la fixation d'un minimum et d'un maximum de montant de marché, que nous respectons. Cela donne une visibilité pour l'industriel. En connaissant nos consommations, nous connaissons nos besoins en volumes.

Grâce au travail de la commission du médicament et des dispositifs médicaux stériles (COMEDIMS), nous connaissons également nos besoins en nouvelles molécules et en nouveaux dispositifs médicaux. Chaque nouvelle référence fait l'objet d'une décision de

référencement ou de non référencement par la COMEDIMS, qui est une sous-commission de la commission médicale d'établissement. Cette commission regroupe à la fois des cliniciens de toute discipline et des pharmaciens. Cela nous permet de disposer de décisions pluridisciplinaires et collégiales, de garantir un minimum d'objectivité et de prévenir tout conflit d'intérêt.

Notre organisation est donc très intégrée, ce qui est unique en France. Certes, nous œuvrons à la massification de nos achats, à hauteur de 10 % de l'hospitalisation française. Mais nous avons une connaissance très fine de nos besoins et nous nous engageons sur les quantités et sur les calendriers. Les industriels répondant à nos appels d'offres ou à nos marchés négociés connaissent à l'avance nos calendriers. Les procédures d'élaboration et de choix de cahiers des charges sont très longues : le délai moyen est de 12 mois. Il y a par ailleurs toujours un laps de temps respecté entre la notification du marché auprès de l'industriel sélectionné et la passation de la première commande.

Au sein de l'AGEPS, nous avons une activité évaluation/achat qui est confiée à une pharmacie à usage intérieur, qui se situe sur le site de Paris. Une deuxième pharmacie à usage intérieur se trouve sur le site de Nanterre, qui est chargée de l'approvisionnement, du stockage et de la distribution. Cette cohabitation au sein d'un même établissement sous une même direction permet des échanges renforcés. Une fois que le marché est notifié, les produits sont référencés dans notre système d'information. Les passations de commande peuvent alors être générées par le service approvisionnement et distribution de la plateforme logistique de Nanterre.

En situation de tension et de rupture, cette organisation intégrée est aussi une chance. La plateforme logistique passant les commandes aux fournisseurs constatera très vite que les commandes passées ne sont pas intégralement honorées ou que les délais d'approvisionnement sont allongés. Un dialogue se met alors immédiatement en place. Un échange a également lieu entre la plateforme logistique de Nanterre et le service évaluation achat situé à Paris. Le cas échéant, l'information est également partagée avec l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

En cas de rupture d'approvisionnement décelée précocement, des contingentements sont mis en place. Le fait d'être une plateforme unique alimentant la totalité des établissements de l'AP-HP, avec un système d'information unique, et le fait de connaître les stocks disponibles dans la vingtaine de pharmacies à usage intérieur (PUI) de l'AP-HP nous permettent de choisir à qui l'on distribue les produits. Connaître l'activité des sites, le nombre de patients et le nombre de lits – comme cela a été le cas pendant le covid – nous donne la possibilité de faire du contingentement et d'attribuer les produits en tension ou proches de la rupture en fonction de la localisation des patients et de l'activité réelle.

S'agissant de notre politique d'achat, la massification à l'AP-HP s'accompagne de montants de marché et de quantités appelées fermes et connues. Les calendriers de notification de mobilisation des marchés sont connus à l'avance. L'existence de la plateforme met à la disposition de l'industriel un point de livraison unique s'agissant des médicaments. Plutôt que de faire le tour des 37 établissements, l'industriel ne livre que le site de Nanterre. À charge ensuite pour l'AGEPS d'assurer la distribution. Nous essayons de donner un maximum de perspective et de lisibilité à nos fournisseurs. Cela est tout particulièrement précieux en période de crise.



S'agissant des procédures de marché, nous réalisons de la gestion multi attributaire ou de lots identiques sur les produits sensibles. Nous l'avons fait historiquement sur près de 10 % de nos références de dispositifs médicaux. Il n'est pas rare que pour un même type de médicament ou de dispositif médical nous fassions plusieurs lots identiques, ce qui permet de diversifier nos sources d'approvisionnement. Nous l'avons fait sur le curare ou encore sur les hypnotiques. Nous l'avons fait de façon systématique sur les immunoglobulines polyvalentes. Sur ce dernier sujet, vieux sujet de tensions, le marché en cours d'exécution bénéficie à trois fournisseurs ; le marché en cours de négociation sera notifié à quatre fournisseurs. Chaque fois que cela est possible, nous essayons de diversifier nos sources d'approvisionnement.

Il n'en demeure pas moins que cela reste compliqué. Au sein de l'AP-HP, avec la multitude d'établissements, les personnels circulent d'un établissement à l'autre, multipliant les références et donc les risques d'erreurs. Cela est particulièrement vrai pour les dispositifs médicaux mais aussi pour les poches d'injection, sujet d'actualité. Changer de dispositif d'injection implique de devoir former à nouveau les personnels et d'adapter les automates. Nous engageons donc cette démarche de diversification des sources d'approvisionnement avec parcimonie, en ayant conscience des risques que nous prenons et de l'accompagnement qu'elle nécessite. Nous comptons aussi sur les industriels, en insistant auprès d'eux sur la nécessité de nous accompagner dans la formation des personnels.

On a beaucoup reproché aux hospitaliers le recours aux exécutions aux frais et risques. Il contribuerait aux pénuries et à la mise en difficulté des fournisseurs. Nous ne partageons pas cette opinion. Il s'agit d'un outil indispensable de responsabilisation de l'industriel et, pour nous, une garantie de trouver un industriel de substitution. Quand un fournisseur retenu au marché est défaillant, nous nous adressons à l'industriel classé en numéro 2. La différence de prix est opposable au fournisseur titulaire défaillant. Selon nous, cela est assez dissuasif vis-à-vis d'industriels qui parfois s'engagent sur des quantités ou sur un nouveau produit dont on peut douter, au moment de la réponse à l'appel d'offre, qu'ils seront en capacité de répondre aux besoins. Il n'est en effet pas rare, six mois après la signature du marché, que le fournisseur soit défaillant. Je souligne que nous usons de ce système avec parcimonie. Par ailleurs, pendant la crise covid, nous n'avons pas facturé les différentiels, qui sont restés à la charge de l'AP-HP. Nous souhaitons continuer à bénéficier de ce dispositif.

La richesse de cette direction acheteuse réside enfin dans ses missions d'évaluation et de bon usage. Au sein de la COMEDIMS, outre le travail de référencement, un travail sur la préconisation du bon usage est également conduit de façon routinière. Je rappelle à nouveau que ne sont concernés que les dispositifs médicaux ou les molécules strictement indispensables à l'AP-HP ; nous ne référençons pas tout ce qui apparaît sur le marché. En situation de crise, nous avons la capacité de mobiliser l'expert de la COMEDIMS pour prioriser les pathologies et les patients les plus lourds et trouver des solutions de substitution pour la prise en charge de patients qui en « moins » besoin.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Après avoir entendu votre présentation, on comprend que l'AGEPS est un outil précieux. Son rôle est fondamental et nous l'avons encore vu lors de la crise de la covid.

J'aimerais approfondir certaines des questions posées par la présidente. On a connu pendant la crise de la covid une pénurie de curare. Vous avez pu y répondre en partie *via* la production de cisatracurium. Cela vous paraît-il susceptible d'être répliqué hors période

de crise ? Pour cette production spécifique de curare, vous avez dû faire appel à de nombreux acteurs, aussi bien publics que privés. Comment y êtes-vous parvenu ?

L'AGEPS fabriquait historiquement des médicaments développés par l'AP-HP. Il semblerait que vos moyens aient été considérablement diminués. Dès lors, vous ne produisez plus ou presque plus de médicaments. Comment en est-on arrivés à cette politique ? S'agit-il de choix purement économique ? Est-ce parce que cette production rentrait en concurrence avec le secteur privé ? On pourrait imaginer que l'AGEPS assure un rôle hors période de crise, parallèlement au secteur privé, pour permettre de pallier ces ruptures d'approvisionnement.

Au niveau de l'AGEPS, continuez-vous à développer de nouvelles molécules ? En quoi y a-t-il une plus-value à recourir de manière généralisée à la sous-traitance ?

Par ailleurs, votre portefeuille de médicaments s'est également réduit. Quelles sont les justifications à ce choix ? Y a-t-il des avantages à la réduction de ce portefeuille ? Quels sont les inconvénients que vous avez pu observer ?

Quelles sont les grandes lignes de votre mode opératoire quand il s'agit d'assurer la continuité des soins malgré les ruptures d'approvisionnement (équivalences thérapeutiques, recherche de traitements de substitution pour les patients concernés, émissions de recommandations...) ?

Dans un rapport de 2021, nos collègues députés préconisaient la mise en place en France, sous pilotage public, d'une structure analogue au groupement sans but lucratif états-unien Civica. Ils proposaient que l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP joue pour le compte des pouvoirs publics le rôle de coordinateur de ce réseau. Cela vous semble-t-il possible ? Vous auditionnant au moins pour la troisième fois, vous connaissez mes positions sur le sujet.

**M. Renaud Cateland.** – Le cisatracurium a confirmé notre conviction sur le fait que nous ne pourrions pas y arriver tout seul. Il s'agit d'une aventure collective, qui a été plutôt un succès. Nous avons travaillé avec le public et le privé, sous l'égide de la direction générale de la santé (DGS) et de l'ANSM, qui ont été extrêmement proactifs sur ce sujet. En septembre 2018, le choix est fait d'arrêter la production et le contrôle qualité réalisées en régie, dans nos ateliers et dans nos laboratoires de contrôle.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Qui a fait ce choix ?

**M. Renaud Cateland.** – C'est la direction générale de l'AP-HP qui a pris cette décision.

Ce choix est multifactoriel et n'est pas principalement économique – loin de là. Le premier facteur concerne le corpus réglementaire. Une des spécificités et forces de l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP est d'être un établissement pharmaceutique soumis aux bonnes pratiques de fabrication (BPF) et d'être inspecté par l'ANSM. Cela le différencie des autres lieux hospitaliers de fabrication de médicaments – les PUI – qui réalisent des préparations hospitalières selon un corpus réglementaire et de niveaux de qualité pas aussi exigeants. La force de l'établissement pharmaceutique était donc aussi une contrainte. On se retrouvait à exercer nos activités à la fois pour des productions correspondant à des AMM mais également pour des préparations hospitalières, réalisées au

sein de l'établissement pharmaceutique et soumises à des règles de bonnes pratiques de fabrication.

Or, ces règles sont très rigoureuses. Année après année, les lignes directrices arrêtées au niveau européen s'accumulent. Elles ne sont pas forcément adaptées à nos productions, qui sont de petites productions en volumes correspondant à des produits historiques développés à l'assistance publique. Ces produits n'ont pas nécessairement connu toutes les phases de développement et ne bénéficient pas de toute la complétude des dossiers pharmaceutiques permettant d'aller jusqu'à l'AMM. Notre référentiel compte un peu plus de 40 produits : la moitié était sous traitée, l'autre moitié était réalisée dans nos ateliers. Ces productions correspondent en général à deux ou trois lots annuels. Sur 20 références, cela nécessite des nettoyages constants des automates, des réglages réguliers de machines ...

Dès lors, le corpus réglementaire et le niveau de qualité exigés ne correspondaient pas à nos produits. Nous n'arrivions pas à trouver un statut intermédiaire pour nos productions très spécifiques qui relevaient par leur nature de préparations hospitalières mais qui étaient à l'échelle industrielle par leurs volumes. Nous ne trouvions pas de moyen terme entre le statut AMM et le statut préparation hospitalière local.

La deuxième raison qui a motivé ce choix a trait à la diminution du nombre de références produites. Le statut de l'établissement pharmaceutique est de ne produire que ce qui n'est pas disponible auprès des industriels pharmaceutiques. Or, sur la période récente, nous avons vu apparaître de plus en plus de petites sociétés intéressées par nos produits. Elles se sont proposé de reprendre ces productions, de contribuer à les mener à l'AMM et de les diffuser hors de France – l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP n'ayant pas vocation à faire des autorisations de mise sur le marché pour l'Europe.

De plus en plus d'industriels souhaitent reprendre nos produits car nous sommes sur des segments de maladies rares. Or, la réglementation sur la fixation des prix a évolué depuis une dizaine d'années et dès lors qu'un médicament reçoit la désignation orpheline, les prix deviennent intéressants. Alors qu'il s'agissait de produits de niche, fabriqués en petite quantité et peu rentables, le système actuel de fixation des prix au titre de la maladie orpheline et du médicament orphelin suscite désormais l'intérêt des industriels. Je rappelle qu'aujourd'hui le statut de notre établissement pharmaceutique ne nous permet pas de produire des médicaments déjà proposés par le secteur privé.

La troisième justification est que la capacité de production de l'établissement restait très réduite. Les formes galéniques ont évolué. Nous fonctionnons sur de l'ampoule alors que le standard actuel est de plus en plus le flacon ou la poche. Nous sommes limités en taille de comprimé et en type de gélules. Il y avait un manque de souplesse et un besoin d'extension des murs, qui ont expliqué que l'AP-HP n'avait pas vocation à investir massivement pour cet outil. De toute façon, les formes galéniques se diversifiant, notre conviction était qu'un opérateur unique – public ou privé – ne satisferait jamais la totalité des besoins.

Il y avait enfin un sujet conjoncturel immobilier. Les laboratoires étaient situés sur Paris. Il y a un projet de cession de parcelles. Il aurait donc fallu déménager ces laboratoires et reconstruire un laboratoire de contrôle, avec les coûts que cela engendrerait. Mais il s'agissait d'un enjeu marginal pour la décision.

J'insiste : notre conviction était que nous ne pouvions pas tout faire, qu'il était nécessaire d'adapter l'outil de façon souple et que nous étions soumis à une forte contrainte qualitative et réglementaire.

En parallèle du choix d'externalisation des activités de production et de contrôle qualité de l'établissement, il a été décidé de renforcer la Recherche et Développement (R&D). Cela s'est traduit par de nouveaux moyens. Nous avons renforcé les équipes : le redéploiement a concerné un cinquième à un quart des effectifs. Nous avons un département de R&D galénique et analytique. L'ambition est de continuer à faire ce que nous avons toujours fait, à savoir chercher auprès du clinicien une idée, soit le repositionnement d'une molécule, soit une forme galénique plus adaptée au grand âge ou à la pédiatrie, pour développer un nouveau produit. Nous avons actuellement une dizaine de projets correspondant à ce repositionnement de molécules.

Contrairement à ce qu'a déclaré l'Académie de médecine, l'externalisation des activités de production et de contrôle qualité ne signifie pas la fermeture de l'établissement pharmaceutique. Nous généralisons la sous-traitance : nous appliquons à la totalité des produits ce que nous faisons pour la moitié d'entre eux. Ce choix est assumé. Notre conviction est que cela permet d'avoir plus de souplesse et de pouvoir s'appuyer sur des façonniers qui à eux tous disposent de la totalité des formes galéniques et des outils de production dont nous aurions besoin. Cela nous évite de courir après une usine de production que nous n'arriverions jamais ni à monter ni à entretenir, ni à adapter suffisamment par rapport aux besoins.

Certes, la sous-traitance a ses contraintes : il faut un temps pour choisir ses sous-traitants. Dans le cadre de marchés publics, nous mettons en concurrence nos sous-traitants et retenons les offres les plus intéressantes et les plus performantes techniquement. L'idée est non pas de fermer l'établissement pharmaceutique mais de pérenniser nos productions actuelles et de les multiplier potentiellement, soit à partir de notre R&D, soit à partir des demandes des pouvoirs publics, en récupérant de nouveaux produits.

Suivant le schéma historique de l'établissement pharmaceutique, nous avons deux types de produits : les produits historiques issus des idées des cliniciens de l'AP-HP et les produits repris après transfert de savoir-faire par des industriels, qui se chargent du dépôt de l'AMM. Sur ce dernier point, nous avons quelques *success stories* avec notamment la gamme Pediaven de Fresenius Kabi, la Méthadone AP-HP commercialisée par Bouchara-Recordati, le traitement Orphacol qui évite les greffes de foie par CRTS... Une dizaine de produits historiques de l'AP-HP font l'objet de partenariats avec l'industrie. La licence de savoir-faire génère des redevances pour l'établissement pharmaceutique, ce qui permet notamment de financer notre R&D.

Nous voulons aussi continuer à nous positionner sur d'autres types d'activités historiques. Cela concerne les sollicitations de pouvoirs publics quand il manque des molécules. Nous y répondrons d'autant plus facilement que nous aurons un éventail développé de sous-traitants. Lorsque l'établissement pharmaceutique de Libourne a fermé, nous avons récupéré une dizaine de ses productions. Lorsqu'un industriel produisant un médicament cardiologique en a cessé la production, l'ANSM nous a demandé de la reprendre (à l'exception d'une frange limitée de malades) et nous l'avons reprise. Nous souhaitons poursuivre ce type d'activités. Pour être précis, dans ces deux cas, c'est l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), ancêtre de l'ANSM, qui nous avait sollicités.

Je le répète : l'externalisation des productions et du contrôle qualité n'est pas un abandon des productions. Nous restons fabricant et nous souhaitons développer nos fabrications. L'expertise que nous avons encore en tant que producteur et le fait que nous sous-traitons déjà la moitié de notre production font que nous connaissons très bien le tissu de l'offre des façonniers. Nous connaissons les fournisseurs de matières premières, nous sommes rompus aux audits des sous-traitants.

**Dr Claude Bernard, pharmacien, responsable de l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP.** – Je me propose de vous retracer l'épisode du cisatracurium. Le lundi de Pâques 2020, j'ai reçu un coup de téléphone d'un collègue me demandant si l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP pouvait stocker des principes actifs d'anesthésie en tension, dont les curares, le cisatracurium, l'atracurium, le midazolam, le propofol, *etc.* Nous avons passé le marché en une demi-journée. Nous avons acheté pour le compte de l'État plusieurs principes actifs pour plusieurs millions d'euros.

Assez rapidement, sous l'égide de l'ANSM et de la DGS, s'est posée la question de faire fabriquer par les PUI de certains CHU un de ces médicaments. L'attention a été portée sur les curares, en particulier le cisatracurium. Il faut savoir que le cisatracurium est très utilisé en dehors de l'AP-HP. Les anesthésistes réanimateurs à l'AP-HP utilisent quant à eux de l'atracurium. Les PUI se sont mis à étudier la question de fabriquer différentes formes injectables de cisatracurium pour venir en aide aux patients, nécessaire lors de l'intubation de patients ayant besoin d'une respiration artificielle.

J'ai pris la décision en tant que pharmacien responsable de ne pas fabriquer en interne le cisatracurium parce que c'est un produit qui se conserve au froid (entre + 2 et + 8 degrés) et qu'il exige des techniques que nous n'avons pas. Par ailleurs, c'est un produit extrêmement actif. La mise en œuvre de la production de cisatracurium n'est possible qu'à la condition d'avoir de fortes garanties sur le nettoyage après fabrication et elle exige d'importantes précautions pour manipuler ce type de produit extrêmement toxique. Il faut s'assurer qu'il n'y a plus de traces de cisatracurium dans le produit suivant qui sera fabriqué.

Les PUI ont développé des méthodes de fabrication et d'analyse et ont fait la preuve de concept fin 2020. En avril 2021, l'AGEPS et l'ANSM nous ont demandé de faire fabriquer par Delpharm des ampoules de cisatracurium. Nous nous sommes entendus sur la formulation finale : 10 mg/ml avec des ampoules de 50 mg. Les quatre premiers lots ont été libérés sous le statut de préparations hospitalières début juillet 2021, soit deux mois et demi plus tard. Ce délai avec une AMM aurait pris au moins un an. Cela a permis de sauver des vies.

La distribution a été confiée à Santé publique France (SPF) car elle est en relation avec les ARS et connaît donc la remontée des besoins. Courant 2022, nous avons fabriqué quatre nouveaux lots. La question peut se poser de savoir si cette présentation avec une concentration au double de ce qui existe sur le marché actuellement pourrait faire l'objet d'un partenariat et aboutir à une AMM, la présentation 10 mg/ml n'existant pas sur le marché aujourd'hui.

**Mme Laurence Cohen.** – Pour bien comprendre, vous constatez que vous ne pouvez pas produire ce curare pour les raisons que vous nous avez données. Les PUI développent alors des méthodes de fabrication de produits sous statut de préparations hospitalières. Pour ces préparations hospitalières, il n'y a pas besoin d'AMM ?

**Docteur Claude Bernard.** – Non. Cela est allé plus vite car dans le cadre de la collaboration avec Delpharm, tout n’a pas été fait dans le cadre strict du respect des bonnes pratiques de fabrication et de l’AMM. J’ai pris cette responsabilité.

**Mme Laurence Cohen.** – Ce genre de méthode ne peut-il être utilisé qu’en situation d’urgence ? Pourrait-on le généraliser à des situations « normales », compte tenu du nombre actuel important de molécules en tension ou en pénurie ?

**M. Renaud Cateland.** – Ce n’est pas possible en raison du statut de l’établissement pharmaceutique. Nous ne pouvons produire que ce qui manque. Aujourd’hui, nous discutons de la liste des médicaments indispensables. Ressortent toujours le propofol, le midazolam, le cisatracurim et autres. Ils ont été en tension du fait de la crise exceptionnelle de la covid. Mais ils ne sont ni en rupture, ni en tension contrairement aux immunoglobulines. Ils sont toujours dans le champ concurrentiel. Au vu du statut d’établissement pharmaceutique, nous ne sommes pas autorisés à faire ces préparations hospitalières.

En revanche, en situation de crise ou de préparation de crise, l’article 61 de la LFSS pour 2022 permet un statut intermédiaire de préparation hospitalière spéciale (PHS). Dans les cas où un produit sous AMM existe mais qu’il n’est pas disponible du fait d’un choc de demande (crise sanitaire) ou d’un choc d’offre (difficultés de production chez le fabricant), nous sommes alors autorisés à réaliser ces préparations.

**Mme Laurence Harribey.** – Vous nous dites donc que vous ne pouvez pas fabriquer ce curare. Mais vous nous indiquez ensuite que ce sont les PUI qui l’ont fabriqué. J’ai du mal à comprendre comment une PUI pourrait fabriquer ce curare alors que l’AGEPS ne le pouvait pas. Elles ont les mêmes problèmes techniques que vous et sont soumises aux mêmes risques.

**Docteur Claude Bernard.** – Nous utilisons et réutilisons nos appareils, ce qui nous oblige à les nettoyer d’un produit à l’autre. A l’inverse, les PUI ont essentiellement des appareils à usage unique. Ils les jettent une fois le produit fabriqué. La taille des lots n’est pas du tout la même : les PUI fabriquent de tout petits lots (d’une dizaine à une centaine d’ampoules) quand les industriels fabriquent des lots de 5000 à 20 000 ampoules.

**Mme Laurence Harribey.** – Chaque CHU avec sa PUI peut donc aujourd’hui produire ces préparations ?

**M. Renaud Cateland.** – Il y a eu deux étapes.

Tout d’abord, les pouvoirs publics ont sollicité l’établissement pharmaceutique comme les PUI pour savoir s’ils avaient la capacité de fabriquer. Nous avons répondu qu’à l’échelle industrielle nous n’étions pas capables de le faire dans nos ateliers. Les PUI ont eu la réactivité suffisante pour réaliser les premiers lots pour les besoins de leurs propres patients en réanimation. Très vite, elles ont fait la preuve de concept. Cela nous a permis ensuite de construire des méthodes analytiques et de nous engager sur la stabilité des produits au moment de la distribution.

La deuxième étape est ensuite intervenue. Au-delà des quelques centaines ou milliers d’ampoules faites pour les besoins propres des quelques CHU, il était nécessaire de passer à une phase industrielle. Cette amplification ne pouvait être assurée par les PUI. Nous

ne pouvions pas non plus le faire dans nos ateliers pour les raisons déjà citées. Nous nous sommes donc tournés vers un sous-traitant.

Pour une gestion de crise dans le cadre de l'article 61 de la LFSS pour 2022, nous envisageons ce type de schéma. L'idée est de mobiliser la réactivité des PUI et l'expertise du pharmacien responsable en matière d'industrialisation et de prise de responsabilité (analyse bénéfique/risques et du niveau de qualité, en lien avec l'ANSM). On s'adresse ensuite à un façonnier pour le volume industriel.

**Docteur Claude Bernard.** – Comme le montre l'exemple du cisatracurim, le travail en équipe est indispensable, à la fois avec les institutions et les autorités comme l'ANSM et la DGS, les pharmaciens des PUI ou encore les industriels comme Delpharm.

**Mme Sonia de La Provôté.** – J'ai quelques questions complémentaires. On recensait 150 personnes travaillant pour l'AGEPS en 2016. Quels sont les effectifs en 2023 ?

Le choix de ne plus produire a-t-il un caractère complètement irréversible ? À l'aune de votre expérience pour les curares, considérez-vous que ce qui a été mis en place peut pallier toutes les carences ? Je note que la pénurie persiste et qu'elle est même croissante. Nous ne sommes pas stabilisés sur un certain nombre de médicaments essentiels.

Dans vos réflexions, considérez-vous qu'une forme d'autonomie dans une production à plus grande échelle pourrait se justifier ? À défaut, un pôle public ne pourrait-il pas être mis en place pour faire le lien entre l'AGEPS, les pharmacies internes, la pharmacie centrale des armées ? Une structuration à l'échelle nationale ne permettrait-elle pas de répondre à l'urgence ? Cela fait notamment trois mois qu'il n'y a pratiquement plus d'amoxicilline disponible en officine. Ce n'est pas comparable aux curares mais ce problème pourrait devenir assez fondamental et cruel, comme tout ce qui concerne les antalgiques.

Ma troisième question porte sur la fameuse AMM AP-HP. Quel est le statut de cette autorisation ? Qui décrète cette AMM ? Existe-t-il d'autres AMM *ad hoc* de ce type ?

**M. Renaud Cateland.** – S'agissant des effectifs, l'AGEPS compte au total 480 employés.

**Mme Sonia de La Provôté.** – On aimerait bien comprendre ce que l'on fait et ce que l'on ne fait plus à l'AGEPS ! Nous souhaiterions nous projeter sur le périmètre d'un éventuel pôle public, dans lequel l'AGEPS jouerait un rôle.

**M. Renaud Cateland.** – Le chiffre de 120 employés concerne les effectifs de l'établissement pharmaceutique. Ne sont concernés par le projet d'externalisation de la moitié restante de nos productions que 80 ETP. Pour ces 80 ETP, le projet est de supprimer les postes correspondant à l'activité de production (ouvriers de production et techniciens de laboratoire qui effectuent le contrôle qualité). Au final, la cible fixée se situe entre 40 et 50 ETP, organisée en quadrinôme d'expertises : pharmaceutique, ingénierie, logistique et contrôle qualité, avec des spécialisations par portefeuilles de produits et de sous-traitants.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Vous passeriez donc de 80 à un chiffre situé entre 40 et 50 ETP dans un futur relativement proche ? Ceci est-il conforme au plan de charge décidé par l'AP-HP en 2018 ? Est-ce un choix unique de l'AP-HP ou cette cible a-t-elle été fixée après discussion après l'État ?

**M. Renaud Cateland.** – C’est bien une décision de l’AP-HP seule. Nous avons régulièrement discuté avec la DGS et l’ANSM sur nos problématiques d’activités, la nature de nos produits, ou encore sur le statut d’exploitation de ces produits. Mais il ne s’agit pas d’une codécision. La décision a été arrêtée au niveau de l’AP-HP, sachant, encore une fois, que l’idée est de continuer notre activité, et même de la développer.

**Mme Laurence Cohen.** – On part donc de 120 ETP pour aboutir à 40 à 50 ETP. Vous évoquez par ailleurs un redéploiement en faveur de la recherche. Or ce redéploiement ne permettra pas de remplacer les personnes dont les postes vont être supprimés. Il s’agit d’ouvriers spécialisés et pas obligatoirement de chercheurs. Vous n’êtes donc pas sur le même profil d’emplois. C’est une grande diminution de tomber à 40 ETP.

**M. Renaud Cateland.** – Nous ne tombons pas à 40 ETP. Nous passons de 80 à 40 ou 50 ETP pour le périmètre concerné par cette externalisation – production actuelle dans nos ateliers et contrôle qualité.

**Docteur Claude Bernard.** – Nous avons 120 employés pour six départements. Parmi ces six départements, le département recherche pharmaceutique et développement (DRPD) n’est pas touché et bénéficiera d’un renforcement de ses effectifs. Le département des essais cliniques (DEC) n’est pas non plus touché. Il mériterait d’ailleurs sans doute d’être renforcé ; c’est une réflexion en cours. Sont concernés par la baisse d’effectifs deux départements en priorité : le département contrôle qualité (DCQ) et le département de production industrielle (DPI). Deux autres départements seront impactés dans une moindre proportion. Le département qualité (DQ) ne verra pas son périmètre évoluer. En revanche, le département des affaires réglementaires et pharmaceutiques et médicales (DARPEM), qui gère la pharmacovigilance et l’information médicale aura sans doute, selon moi, besoin d’être renforcé. Parmi 120 ETP, il n’y a que 80 ETP concernés par cette réorganisation et qui vont passer à 40 ETP.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Quelle est votre position s’agissant de la création d’un pôle public du médicament ? Pendant la crise covid, vous avez été mobilisés sur instruction des pouvoirs publics pour jouer un rôle particulier pour assurer la disponibilité des curares nécessaires. Depuis, une réflexion a-t-elle été conduite pour remettre en cause cette décision irréversible de ne plus pouvoir répondre à une telle situation d’urgence ?

**Docteur Claude Bernard.** – Vous parlez bien des productions en propre par la régie ? Dans ce cas, pour le cisatracurium, cela a été fait hors régie.

**Mme Sonia de La Provôté.** – C’était en régie par les PUI dont vous dites fort justement que ce n’est pas dans les conditions sanitaires strictement académiques à l’AGEPS.

**Docteur Claude Bernard.** – C’est la première étape. Il a fallu faire la preuve de concept et les PUI ont une vélocité que les établissements pharmaceutiques, qu’ils soient privés ou publics, n’ont pas. Ensuite, les sous-traitants (en l’occurrence Delpharm) sont sollicités pour la production industrielle. Par ailleurs, le cisatracurium est un produit froid (entre + 2 et + 8 degrés) et dont la fabrication requiert une grande technicité.

**M. Renaud Cateland.** – Nous avançons au quotidien sur la mise en sous-traitance de nos productions. Nous n’envisageons pas une réversibilité de cette décision, qui est déjà très avancée. Encore une fois, la diversité du besoin nous incite plutôt à miser sur une organisation en réseau plutôt qu’une production en propre.



S'agissant de l'idée d'un pôle public, dans le cadre de l'article 61 de la LFSS pour 2022 et de son décret d'application, nous envisageons de reproduire ce qui a plutôt bien fonctionné pour le cisatracurium. Si nous sommes sollicités, nous envisageons tout à fait de renouveler cette expérience. À la demande de la DGS et de l'ANSM, nous mobiliserions dans un premier temps les PUI pour les preuves de concept puis, dans un deuxième temps, les façonniers avec qui nous travaillons au quotidien pour notre propre production. Le pôle public tel que le directeur de l'AP-HP le propose est de reproduire en routine ce que nous avons fait pour le cisatracurium. L'objectif est d'anticiper davantage grâce à une liste pas trop extensive des médicaments sensibles. L'idée est d'avoir, par produit, des fiches réflexes ou « recettes de cuisine » en termes de formulation et de conditionnement. Il faut également disposer d'un carnet d'adresse pour savoir à qui s'adresser pour produite tel ou tel type de formule.

**Docteur Claude Bernard.** – Nous imaginons ce pôle public plutôt comme un outil de coordination des différents acteurs nécessaires pour fabriquer des médicaments en cas de besoin. Il est essentiel que cela soit anticipé. Avec le cisatracurium, nous avons eu de la chance : il y avait du cisatracurium et nous avons pu compter sur les PUI. Ce qui manque aujourd'hui ce sont les principes actifs. Il faut réinternaliser la synthèse et être en mesure d'en produire.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Où en est-on sur ce sujet ?

**Docteur Claude Bernard.** – La question devrait être adressée au Gouvernement...

**Mme Sonia de La Provôté.** – L'AGEPS a-t-elle à une époque fabriqué des principes actifs ?

**Docteur Claude Bernard.** – À ma connaissance, l'AGEPS n'a jamais fabriqué de principes actifs. Cela relève de la chimie pure. La biologie, c'est bien ; les *CAR-T cells*, c'est extraordinaire. Mais si vous n'avez pas de chimie, vous ne faites pas. Il faut par ailleurs savoir que certaines molécules sont simples à fabriquer, n'exigeant que deux à trois réactions. D'autres molécules sont plus compliquées à obtenir. C'est le cas pour les glucocorticoïdes en rupture, qui nécessitent 30 à 40 réactions.

Selon moi, il faudrait réinternaliser en France nos capacités de chimie. Nous avons de grands groupes, comme Seqens. Nous travaillons avec Accentis ou encore Seratec. Il y a des synthétiseurs en France mais il faut leur donner les moyens de pouvoir développer de nouvelles techniques de synthèse plus performantes. Ce qui différencie l'Europe ou les États-Unis de l'Inde et de la Chine, est le coût de la main d'œuvre et la place que nous accordons au développement durable dans nos productions. Cette prise en compte génère pour nous des coûts.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que pour fabriquer un principe actif, plusieurs composants sont nécessaires (*raw materials*). Il faut aussi disposer d'excipients. Je rappelle que les gélules sont en tension en termes d'approvisionnement. Enfin, il faut des articles de conditionnement. Sans ampoule, ni flacon, ni bouchon, on ne peut pas faire de médicament.

Le tissu des *Contract Development Manufacturing Organisations* (CDMO) est capable de fabriquer l'essentiel des formes nécessaires.

**Mme Annick Jacquemet.** – Ma question est destinée au docteur Bernard et sera courte. Vous avez dit que la fabrication du cisatracurium a pu être lancée rapidement parce que vous aviez « pris vos responsabilités ». Pensez-vous que notre système réglementaire ou administratif est trop rigide et favorise dans certains cas ces ruptures ?

**Mme Laurence Cohen.** – En vous entendant, j’ai l’impression que vous nous privez de savoir-faire. Avec un tel amoindrissement des effectifs, nous nous tirons une balle dans le pied.

Vous n’avez pas répondu s’agissant de la continuité des soins.

**Docteur Claude Bernard.** – Si nous restons strictement dans le cadre d’une AMM, nous sommes pieds et poings liés aux bonnes pratiques de fabrication et aux niveaux d’exigence auxquels il faut répondre. La ligne directrice numéro 1 sur les produits injectables vient ainsi d’être modifiée : elle faisait 10 pages, elle en fait aujourd’hui plus de 50.

Pour les curares, nous devons normalement qualifier les filtres avec différents tests. Nous avons cependant pris la responsabilité de ne pas les qualifier car cela aurait considérablement rallongé les délais. Il s’agit de décisions au cas par cas et cela dépend de la personne chargée de prendre la décision.

**M. Renaud Cateland.** – En routine, nous avons le degré d’exigence qualité et réglementaire que demande la société. Je rappelle par ailleurs qu’il s’agit de normes européennes. En période de crise, l’épisode du cisatracurium a démontré que chacun prenait ses responsabilités : l’ANSM en amont en contribuant à proposer une formulation contrôlée dans ses laboratoires ; les PUI ; la sous-traitance en bout de chaîne... Il y a eu un beau partage de responsabilités, même si, *in fine*, le portage à l’échelle industrielle a reposé sur l’établissement pharmaceutique de l’AP-HP.

Les AMM AP-HP ne sont pas une spécificité. Il n’est même pas besoin d’être un établissement pharmaceutique pour être titulaire d’AMM et percevoir des redevances sur une AMM. Être titulaire d’une AMM n’est pas juste détenir un brevet.

Sur l’organisation et la gestion des pénuries et la priorisation des patients, nous travaillons sur les équivalents thérapeutiques. La première étape consiste à trouver des fournisseurs de substitut. Pendant la crise, nous avons été proactifs, avec la DGS, sur ce sujet. Nous avons trouvé des sous-approvisionnements éloignés, y compris au Japon. Nous avons travaillé pendant la crise sur des doctrines d’économie sur la curarisation. Nous avons ainsi privilégié le midazolam pour les patients en long séjour et réservé le propofol au cas les plus aigus. Les choix sont faits de façon collégiale et en pluridisciplinarité.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Le chiffre de 2,5 milliards d’euros par an concerne les dispositifs médicaux et les médicaments ? Quel est la part des médicaments ?

**M. Renaud Cateland.** – La dépense de médicaments en marché à l’AP-HP se situe autour d’1 à 1,2 milliard d’euros. Cela a été très fluctuant en fonction des thérapies et des molécules. On a connu un pic à 1,8 milliard d’euros avec les anticorps anti-hépatite C (anti-VHC).

**Mme Sonia de La Provôté.** – Cette information est importante car la ligne médicament du PLFSS n’est pas concernée par ce 1,2 milliard d’euros.

Je vous remercie d'avoir participé à cette audition. Nous vous enverrons prochainement un questionnaire complémentaire. Je vous remercie pour la qualité de vos réponses.

*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 15 h 00.*

**Mercredi 5 avril 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 35.*

**Audition de Mme Pauline Londeix et M. Jérôme Martin, co-fondateurs de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (OTMeds)**

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit aujourd'hui ses travaux par l'audition de Mme Pauline Londeix et M. Jérôme Martin, co-fondateurs de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (OTMeds).

Mme Londeix et M. Martin, ancienne vice-présidente et ancien vice-président d'Act-Up Paris, vous avez fondé l'OTMeds en 2019, suite à l'adoption, par l'Assemblée mondiale de la santé, d'une résolution visant à améliorer la transparence des marchés de médicaments. S'inquiétant des prix élevés de certains produits sanitaires et constatant que les informations publiquement disponibles, notamment sur les prix, variaient d'un pays à l'autre, l'Assemblée mondiale de la santé invitait les États membres à renforcer la transparence dans ce domaine en encourageant la diffusion d'informations sur les prix, les coûts des essais cliniques, les unités vendues, les frais de commercialisation ou les subventions reçues.

Convaincus de l'intérêt de ces informations pour « *guider de façon rationnelle les politiques publiques en santé* », vous avez publié, en septembre 2019, une *check-list* de la transparence sur les médicaments réunissant l'ensemble des informations devant, selon vous, être rendues accessibles après vérification par des agents publics.

En octobre 2021, vous avez enfin publié un rapport relatif à la relocalisation de l'industrie pharmaceutique en Europe, commandé par le groupe de la Gauche au Parlement européen. Vous y défendez, notamment, que la relocalisation de la production des principes actifs constitue un « *enjeu fondamental* » et soulignez les risques associés à une concentration de la production dans les pays asiatiques. Vous y formulez également dix propositions relatives à la production pharmaceutique, invitant par exemple les pays membres de l'Union européenne à établir une cartographie des sites de production publics et privés et à mettre en place de façon coordonnée une production publique de médicaments.

Sans préjuger des conclusions de notre commission d'enquête, il est clair que la transparence, avec la gouvernance, figurent parmi les mots clés les plus fréquemment

employés lors de nos auditions. Encore faut-il préciser de quelles mesures parle-t-on concrètement. Et préciser comment elles seraient compatibles avec les règles encadrant le secret des affaires comme les normes sociales et environnementales prévalant en Europe. Nous attendons donc des éléments précis et concrets de votre part.

Avant de vous donner la parole, je dois 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. Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « *Je le jure* ».

*Mme Pauline Londeix et M. Jérôme Martin prêtent serment.*

**Mme Pauline Londeix, co-fondatrice de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament.** – Messieurs et Mesdames les sénateurs et sénatrices, nous vous remercions de nous auditionner aujourd'hui. Nous avons appelé de nos vœux, dès novembre 2022, la mise en place d'une commission d'enquête sur les pénuries de médicaments. Nous sommes donc ravis que le Sénat se soit emparé de ce sujet.

Nos parcours nous ont amenés à travailler dans les pays à bas et moyens revenus, confrontés depuis longtemps à des enjeux majeurs de disponibilité des produits pharmaceutiques. De ces travaux aux côtés de la société civile et des gouvernements de ces pays, nous avons pu tirer un certain nombre d'enseignements sur les stratégies susceptibles de favoriser l'accès aux médicaments, d'améliorer leur production et de limiter les pénuries.

En France, nous avons assisté, en 2014, à un tournant, avec la mise sur le marché d'un médicament contre l'hépatite virale C, le Sofosbuvir, à un prix de 56 000 euros par traitement. Si toutes les personnes le nécessitant avaient alors accédé à ce traitement, le coût correspondant aurait représenté deux fois le budget annuel de l'AP-HP. Ceci a mis en évidence qu'une problématique d'accès aux médicaments allait survenir en France, à court ou moyen terme.

Nous menons aujourd'hui ce combat parce que des personnes n'ont pas accès à certains médicaments et que les pertes de chances liées aux pénuries de médicaments compromettent la vie de certaines personnes, y compris en France. Depuis le début de notre lutte sur ce sujet, nous avons constaté que des personnes mourraient. Cette situation nous inquiète donc profondément.

Nous avons constaté les conséquences dramatiques de l'opacité de la chaîne du médicament. On observe aujourd'hui une problématique d'accès aux données, pour guider les politiques publiques, permettre la prise de décisions éclairées par les élus et alimenter les analyses, y compris des journalistes, sur le sujet. C'est ce qui nous a poussés, en juin 2019, à créer l'OTMeds, au sein duquel nous nous efforçons de mettre en commun différentes expertises, en pharmacologie, en pharmacologie industrielle, en économie de la santé, en droit de la propriété intellectuelle, en épidémiologie, *etc.*

Autour des pénuries de médicaments, je citerai un article de la Radio Télévision Suisse paru le 22 mars 2023, faisant état de pharmacies appelées, pour faire face aux pénuries, à délivrer certains médicaments en quantités plus limitées, quitte à fractionner les emballages ; et préconisant des hausses de prix, en évoquant des baisses de prix pouvant amener les fabricants à retirer certains produits du marché en raison d'un manque de rentabilité.

Dans le cadre vos auditions, nous avons entendu les industriels mettre en avant la question du prix comme une des raisons expliquant les pénuries. Or, en Suisse, même avec des produits originaux tombés dans le domaine public en moyenne 10 % plus chers et des génériques 42 % plus chers, on observe malgré tout des pénuries. Jusqu'à quel niveau faudrait-il donc relever le prix des médicaments pour faire face aux pénuries ?

Comme beaucoup des personnes que vous avez auditionnées l'ont rappelé, les pénuries sont multifactorielles. Elles peuvent être structurelles et/ou conjoncturelles. Cependant, sur le site de l'ANSM, il est très difficile de trouver des informations précises sur les pénuries, les tensions et les contingentements. Nous n'avons que très peu de visibilité sur les dates de remise sur le marché et les remises à disposition.

On observe par ailleurs un flou sémantique autour du mot « tension ». De manière intuitive, une tension pourrait signifier une absence de rupture. Or, en pratique, on observe que beaucoup de tensions conduisent à des contingentements. Nous avons ainsi constaté que, sur les 14 classes thérapeutiques, 14 étaient aujourd'hui concernées par des tensions et 13 étaient concernées par des ruptures.

Pour comprendre ce contexte, il est nécessaire de revenir sur les étapes de production de la chaîne pharmaceutique, pour les petites molécules et les médicaments issus de la chimie de synthèse, les biomédicaments, les vaccins et les diagnostics.

Pour les petites molécules issues de la biochimie, la production de vrac pharmaceutique demeure une étape essentielle – cette étape ayant vocation à être suivie par des phases d'extraction, de fermentation et de transformation, avant flaconnage et mise en conditionnement. huit façonniers peuvent ainsi être alimentés par un seul producteur de vrac pharmaceutique. Pour certains médicaments, la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché (Amm) en France à huit producteurs différents ne saurait donc garantir une sécurité de l'approvisionnement. Notre inquiétude est que ce marché du vrac pharmaceutique est aujourd'hui ultraconcentré.

Nous sommes par ailleurs confrontés à une augmentation de la population mondiale. Les principaux pays émergents (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) représentent aujourd'hui 41 % de la population mondiale, avec 3,3 milliards d'habitants. Dans ces pays, la capacité à payer pour des médicaments est de surcroît en augmentation. On y observe également un vieillissement de la population. Lorsqu'un pays comme la Chine décide que sa population doit avoir accès à une molécule, celle-ci est donc appelée à rester sur le marché chinois. Nous en avons eu l'illustration le 22 décembre 2022, lorsque la Chine a décidé d'interdire les exportations d'Ibuprofène pour faire face à un rebond de la covid-19.

Nous ne découvrons pas cette problématique. Nous savons, par exemple, que les besoins en paracétamol continuent d'augmenter. Il est donc positif que l'on réfléchisse à produire du paracétamol en France. Cependant, on sait que des volumes supplémentaires seront nécessaires pour couvrir les besoins de notre population.

La question des conflits géopolitiques apparaît également centrale, bien qu'ayant été très peu évoquée. Notre crainte est que les exportations de produits pharmaceutiques puissent être utilisées dans le cadre de conflits mondiaux, avec des refus d'exportation, le cas échéant de la part de la Chine, vers certains pays. La guerre en Ukraine a par ailleurs conduit à une hausse des prix de l'énergie, qui a des conséquences sur les producteurs, y compris de

vrac pharmaceutique – les productions d’antibiotiques ou d’insuline étant, par exemple, très consommatrices d’énergie.

Enfin, les pénuries liées à un producteur unique, souvent présentées comme résultant d’un manque d’intérêt de la part de nombreux producteurs pour telle ou telle molécule, sont souvent liées à une problématique de brevet. La Rifapentine, par exemple, a été brevetée dans une combinaison par Sanofi. Or, en 2018, une impureté détectée dans la seule usine de Sanofi produisant ce traitement a entraîné une rupture et des problèmes d’approvisionnement au niveau mondial. Le Misoprostol, pilule abortive de dernière génération produite par la firme Norgine, a également rencontré des problèmes de production, ayant conduit à la destruction de lots, avec des enjeux de propriété intellectuelle empêchant d’autres producteurs de venir sur le marché.

En pratique, un brevet n’est pas nécessairement synonyme d’innovation. En principe, il faut que l’invention soit nouvelle, qu’elle implique une activité inventive et qu’elle soit susceptible de donner lieu à une application industrielle. Cependant, lorsque l’on observe les brevets octroyés par l’Office européen des brevets, l’Office indien de la propriété intellectuelle ou encore l’Office égyptien de la propriété intellectuelle, on constate des erreurs, avec des brevets octroyés à des médicaments ne constituant pas de réelles inventions au regard de l’accord de l’OMC sur la propriété intellectuelle.

La possibilité de développer des achats groupés au niveau européen a par ailleurs souvent été évoquée. À cet égard, il convient toutefois de garder à l’esprit que, dès lors que l’essentiel de la production de principes actifs est concentrée en Asie et que la population des BRICS est de 3,3 milliards d’habitants, le marché européen pèse peu.

Le 26 avril 2023, une proposition de législation devrait être publiée par la Commission européenne, qui pourrait permettre des avancées, s’agissant notamment de mettre en place un système de veille commun sur les pénuries, de lever l’exclusivité des données cliniques sur certaines formes de médicaments (notamment pédiatriques), *etc.* Cependant, les lobbys exercent des pressions contre la publication de ce texte. Ce texte ne contiendrait par ailleurs rien sur la production ni sur les prix.

Il conviendrait donc que les États membres réfléchissent à une stratégie européenne de production des médicaments d’intérêt thérapeutique majeur, le cas échéant en s’inspirant d’exemples de productions publiques de médicaments, en Égypte et au Brésil notamment. L’Égypte est ainsi parvenue à donner accès à des médicaments contre l’hépatite C à plus de 10 millions de personnes au sein de sa population. Le Brésil, quant à lui, donne ainsi accès à sa population, depuis plus de 20 ans, à de nombreux médicaments, y compris contre des maladies très rares.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Vous avez été et vous êtes encore des lanceurs d’alerte. Pendant la crise de la covid notamment, vous avez lancé un certain nombre d’alertes en direction des autorités, qu’il s’agisse de l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ou du ministère de la santé. Vous l’avez également fait autour de la problématique des antibiotiques et singulièrement de l’amoxicilline. Estimez-vous que les différentes instances que vous avez ainsi alertées ont été suffisamment réactives ? Ont-elles au contraire trop tardé à réagir ? Dans votre ouvrage « Combien coûtent nos vies ? », vous avez pointé une réaction trop tardive de l’ANSM.

Vous placez par ailleurs la transparence au cœur de toutes vos propositions. Lors de nos différentes auditions, avec le LEEM ou avec le Comité économique des produits de santé (CEPS), nous avons constaté la persistance d'une opacité certaine, avec le secret des affaires bloquant l'accès à un certain nombre d'informations précises. Comment envisagez-vous la manière d'aboutir à davantage de transparence, s'agissant notamment de permettre la participation, à tous les niveaux de négociation, d'un certain nombre d'acteurs, représentants des professions médicales et/ou des usagers ?

Vous avez également souligné que les pénuries touchaient aujourd'hui énormément de produits, dans des aires thérapeutiques très diverses, et entraînaient une perte de chances pour un certain nombre de patients. Tous les traitements ne peuvent pas nécessairement être substitués. Auriez-vous des exemples pour illustrer cette problématique ?

Enfin, pourriez-vous nous apporter un éclairage plus précis sur les expériences de productions publiques menées en Égypte ou au Brésil ? Ces propositions suscitent souvent des réactions de la part des acteurs de l'industrie, voire des politiques, qui craignent une mainmise de l'État et du secteur public sur les médicaments. Or, au Brésil, cette production publique ne semble pas faire ombre aux laboratoires privés, tout en répondant à un certain nombre de besoins de la population.

**M. Jérôme Martin, co-fondateur de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament.** – Les responsables politiques et les institutions ne sont pas aujourd'hui en mesure d'anticiper, de prévoir et d'être réactifs face aux pénuries de médicaments. Le 23 octobre 2022, le ministre de la santé et de la prévention a assuré, sur BFM TV, qu'il y aurait assez de paracétamol pour l'hiver. Le 20 novembre 2022, dans l'émission le Grand Jury de RTL, il a ensuite évoqué un retour à la normale dans les semaines à venir. Le 5 janvier 2023, sur France 2, il a finalement indiqué qu'une hausse de 13 % de la consommation de paracétamol n'avait pas été anticipée par les industriels, en promettant un retour rapide à la normale. Cet exemple met en évidence une problématique systémique. Les élus, les administrations et les responsables politiques n'ont aujourd'hui pas les moyens d'anticiper les pénuries et tensions, ni les possibilités de sortie de crises une fois celles-ci survenues.

Les industriels nous disent ne pas pouvoir anticiper les causes structurelles des pénuries. Les besoins liés au vieillissement de la population devraient pourtant pouvoir être anticipés. S'agissant de l'amoxicilline, l'ANSM a expliqué que la production avait diminué du fait d'une demande moins forte suite à la mise en œuvre des mesures de confinement et de protection contre la covid-19. Sous l'angle de la santé publique, à la levée de ces mesures, une plus grande circulation des agents infectieux et une augmentation de la demande d'antibiotiques auraient dû être anticipées. Cependant, avec des logiques marchandes, des productions en flux tendus et une vision court-termiste soumise à la loi de l'offre et de la demande, la question de la capacité d'anticipation se pose différemment. Les déclarations étant faites par les industriels, elles arrivent toujours trop tard au niveau de l'ANSM. Et celle-ci ne dispose de toute évidence pas d'une capacité d'anticipation.

Nous avons eu une première réunion avec l'ANSM et les associations de personnes concernées par l'usage des antibiotiques consacrée aux tensions relatives à l'amoxicilline le 18 novembre 2022. Or la conférence de presse d'annonce des mesures prises était programmée le lendemain. Les associations de patients n'ont donc pas été incluses. De notre côté, nous étions alertés depuis des semaines, à travers une veille médiatique, sur les

pénuries et tensions survenant dans un certain nombre de pays tels que les États-Unis et l'Irlande.

La question de l'anticipation se pose également lors de la survenance des tensions et pénuries. Plus de la moitié des signalements de tensions ou de ruptures ne sont pas accompagnés d'une date de retour à la normale. Les représentants de l'association Renaloo ont ainsi indiqué que, depuis cinq ou six ans, l'industriel producteur du Bélatcept promettait chaque année un retour à la normale, sans que la situation s'améliore. Dans notre base de données, 38 % des produits affichent par ailleurs une date de retour à la normale dépassée, parfois de plusieurs mois, voire de plus d'un an.

Que ce soit au niveau des industriels, des responsables politiques ou des administrations, la capacité d'anticipation demeure donc faible, malgré les lanceurs d'alerte.

Lorsqu'un médicament est utilisé à l'hôpital, une alerte concernant un risque de pénurie ne risque pas de provoquer une panique et une consommation de masse. En revanche, pour certains produits, sans moyens pour informer les praticiens et les pharmaciens, les alertes peuvent soulever ce risque. Il appartient donc aux agences d'assurer cette information. Or, autour de la pénurie d'amoxicilline, les courriers aux professionnels de santé n'ont été envoyés par la Direction générale de la santé (DGS) que quatre ou cinq jours après la conférence de presse. Le grand public a donc été informé avant les professionnels de santé sur cette pénurie concernant un médicament symbolique, cristallisant un certain nombre de peurs et d'angoisses car beaucoup utilisé en pédiatrie.

J'insisterai par ailleurs sur la perte de chances pour les patients induite par les pénuries. Beaucoup d'associations, dont Renaloo, ont témoigné en ce sens. Cette perte de chances a également un coût économique, bien que la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et les institutions ne disposent pas d'évaluation générale de cet impact.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à des tensions sur deux antithrombotiques utilisés en cas d'un accident vasculaire cérébral (AVC). Or ces médicaments permettent de sauver des vies ou d'éviter des séquelles lourdes. Ces médicaments nécessitent de surcroît une formation pour être administrés, le cas échéant avec de nouveaux dosages, ce qui, dans un contexte de pénurie de personnels hospitaliers, multiplie les risques de retard de soins, voire d'erreur médicale. Nous avons ces remontées de la part des représentants hospitaliers, qui font le lien entre le manque de personnels, les enjeux de formation et les tensions permanentes qui conduisent à modifier les modes d'administration et les dosages.

Durant la crise de la covid, nous avons connu les mêmes contraintes induites par les tensions sur certains produits (avec des dosages différents, des modes d'emploi en anglais ou en chinois, *etc.*) – ces contraintes se traduisant en pertes de chances pour les patients.

Les pénuries ont également un impact sur le temps de travail des professionnels de santé. Cet élément nécessiterait d'être évalué et pris en compte dans le coût des pénuries.

Enfin, les pénuries de réactifs freinent le dépistage de certaines maladies, s'agissant notamment des infections sexuellement transmissibles, ce qui se traduit par des pertes de chances en santé individuelle (avec des possibilités réduites de prise en charge précoce), mais aussi par des risques en termes de santé publique (avec la circulation de personnes ne se sachant pas contaminées).



**Mme Pauline Londeix.** – L'arrivée des traitements contre le VIH-Sida, en 1996, a amorcé un mouvement dans beaucoup de pays à bas et moyens revenus, qui ont alors commencé à produire, soit en confiant la production à des industriels privés, soit en produisant eux-mêmes publiquement. Parmi ces pays, on retrouve le Brésil, mais aussi la Thaïlande, l'Égypte, le Maroc, l'Inde, la Chine, le Pakistan ou encore le Bangladesh.

Parmi ces exemples, le modèle brésilien apparaît spécifique. Le président Lula, lors de son premier mandat, a souhaité développer une production principalement publique, avec une articulation entre les producteurs brésiliens, le bureau de la propriété intellectuelle brésilien et l'agence de régulation sanitaire brésilienne (ANVISA). Ceci a permis la production de médicaments contre des maladies très graves, qui n'auraient pas été accessibles à la population brésilienne. Aujourd'hui, des formes d'insuline sont ainsi produites publiquement au Brésil et gratuites pour les populations en ayant besoin, ce qui n'est pas négligeable.

Dans d'autres pays tels que la Thaïlande, l'Inde, l'Égypte ou le Maroc, la production demeure privée, mais est réalisée en articulation très intelligente avec les pouvoirs publics et les bureaux des brevets, avec une volonté politique forte de faire accéder la population à des médicaments vitaux. Le bureau des brevets égyptien a ainsi refusé d'accorder un brevet au laboratoire Gilead pour le Sofosbuvir, considérant celui-ci comme découlant de l'état des connaissances pharmacologiques. Dès 2014, la production de ce traitement a ensuite été confiée au producteur privé égyptien Pharco. Cette production a permis à l'Égypte d'éliminer pratiquement l'hépatite C de sa population, alors qu'elle comptait près de 10 millions de personnes contaminées.

En Europe, les hôpitaux des Pays-Bas ont décidé de produire publiquement certains anticancéreux pédiatriques, face au prix très élevé demandé par le laboratoire Novartis.

Ces exemples montrent qu'une production publique de médicaments est possible.

**M. Jérôme Martin.** – Pour ce qui est de la contradiction potentielle entre la transparence et le secret des affaires, il convient de rappeler que, pour prendre des décisions rationnelles, il est nécessaire de disposer d'informations. L'opacité constitue aujourd'hui un frein à la construction de politiques de santé et de politiques de dépenses de santé rationnelles.

Parmi les éléments que nous avons inclus dans la *check-list* de la transparence, figurent notamment ceux ayant trait aux financements publics et aux aides publiques. À cet égard, la résolution de l'Assemblée mondiale de la santé aboutit à de très faibles résultats en matière de transparence. Dans sa formulation actuelle, ce texte ne tient par exemple pas compte des incitations fiscales. Or les citoyens ont le droit de savoir comment leur argent est utilisé.

Le crédit d'impôt recherche (CIR), par exemple, représente pour Sanofi, depuis 13 ou 14 ans, entre 130 et 150 millions d'euros par an. Ceci n'est pas négligeable pour les finances publiques. Or nous avons pu observer, au sein de cette multinationale, des suppressions de postes de recherche, des abandons de recherches autour de la maladie d'Alzheimer, de cancers ou des coronavirus, *etc.*

Cette transparence apparaît aujourd'hui nécessaire, pour tous les produits, y compris s'agissant des génériques. Si les industriels nous disent que certaines productions ne

sont pas rentables, nous sommes prêts à les croire. Cependant, il faut qu'ils le démontrent. Or la disposition de l'article 28 de l'accord-cadre relative aux coûts de production demeure peu utilisée. Je n'ai pas entendu de réponse sur ce point de leur part dans le cadre des auditions de votre commission.

La thérapie innovante apportée par le Zolgensma, par exemple, a été découverte grâce à l'argent public de l'Inserm et aux dons défiscalisés au Téléthon. Or cette thérapie est aujourd'hui vendue pour deux millions d'euros, avec des tirages au sort organisés en Belgique où elle n'est pas remboursée. La transparence nécessiterait d'être assurée sur les éléments justifiant ce prix (coûts de production, montant réel des aides publiques, *etc.*) et l'attribution d'un brevet.

Un brevet est censé récompenser une prise de risque et un investissement. Cependant, si la prise de risque et l'investissement ont été considérablement absorbés par le public, un brevet est-il légitime ? Dans pareils cas, comment justifier que l'on paie deux fois les médicaments ?

De même, nous sommes prêts à croire que les coûts de production peuvent parfois être un problème et expliquer les pénuries ou les tensions. Cependant, la transparence nécessiterait d'être faite sur ces éléments, pour que le régulateur public puisse prendre des décisions rationnelles concernant les prix.

**Mme Laurence Harribey.** – Vous avez évoqué une nécessaire transparence, y compris autour des éléments ayant trait aux brevets et à l'innovation. À cet égard, l'accès précoce aux médicaments ne constitue-t-il pas un moyen de favoriser l'opacité ? Les autorités de santé ne sont-elles pas prises au piège, entre la nécessité de répondre au plus vite à des besoins de santé et le temps nécessaire pour assurer la transparence sur la chaîne de production et le prix de certains médicaments, le cas échéant en tenant compte des financements publics ? Faudrait-il remettre cela en cause ?

Nous travaillons par ailleurs sur les réglementations autour de la criticité des médicaments, pour établir une liste des thérapeutiques indispensables, avec un système d'alerte associé. Selon vous, cette liste sera-t-elle utile ?

**M. Bruno Belin.** – Quelles solutions proposez-vous pour l'avenir ?

**Mme Pascale Gruny.** – Le monde de l'entreprise est très concurrentiel. En pratique, les brevets ouverts et la transparence concernant les coûts de production que vous appelez de vos vœux risqueraient de donner la main à la concurrence.

Par ailleurs, je ne peux pas laisser dire qu'aucun contrôle n'est exercé. Le CIR, par exemple, fait l'objet d'un très grand nombre de contrôles fiscaux, ce qui fait que beaucoup de PME y renoncent.

Quoi qu'il en soit, pour éviter les pénuries, une solution ne pourrait-elle pas être de constituer des stocks ? Le cas échéant, par qui ces stocks pourraient-ils être financés ?

**Mme Alexandra Borchio Fontimp.** – Et après, que fait-on ?

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Un certain nombre de mesures, ayant trait au secret et à l'estimation du coût de fabrication notamment, pourraient être réservées à une liste de médicaments critiques au regard des enjeux de santé publique. Le cas échéant, les

laboratoires pourraient se voir imposer une responsabilité particulière par rapport à cette liste. Cela fait-il partie des sujets que vous avez évoqués ?

Avez-vous par ailleurs travaillé sur la question du coût des pénuries, sous l'angle de la santé publique, s'agissant de prendre en compte les coûts induits par les retards ou absences de traitement, l'efficacité moindre de certains traitements de remplacement, *etc.* ?

Enfin, vous avez témoigné du fait qu'en Europe, les laboratoires étaient plutôt réduits à un rôle de façonniers. Voyez-vous donc des perspectives de développement industriel, pour leur permettre de produire davantage de médicaments ?

**Mme Pauline Londeix.** – Vous vous étonnez que nous demandions une transparence sur les coûts de production dans un domaine ultra-concurrentiel. Cependant, les produits de santé ne sont pas des produits de consommation comme les autres. Le système actuel fait que l'on prive certaines personnes d'un accès à des traitements vitaux.

Nous comprenons tout à fait les industriels, qui s'inscrivent dans des logiques de rentabilité et de maximisation des profits. Si certains médicaments d'intérêt thérapeutique majeur n'intéressent plus financièrement certains producteurs, nous estimons qu'une partie de leur production nécessiterait d'être confiée à des producteurs publics.

Depuis une quinzaine d'années, nous disposons par ailleurs d'études sur les coûts réels de production. Le pharmacologue Andrew Hill, de l'Université de Liverpool, a notamment publié dans le *Lancet* une étude réalisée à partir des données relatives aux transactions de matières premières pour les principes actifs pharmaceutiques. Ces travaux ont permis de mettre en évidence qu'en 2014, le Sofosbuvir, facturé 56 000 euros à l'Assurance maladie, ne coûtait que 100 euros à produire.

**M. Bruno Belin.** – Ce prix a été validé par des commissions dans le cadre de l'autorisation de mise sur le marché. Il faut par ailleurs que nous continuions à protéger nos chercheurs et nos scientifiques. Si nous leur imposons trop de contraintes, ils continueront de s'expatrier aux États-Unis ou à Dubaï.

**Mme Pauline Londeix.** – Le problème est que le pouvoir de négociation est aujourd'hui extrêmement déséquilibré. En 2014, des centaines de milliers de personnes attendaient un traitement contre l'hépatite C, voyant leur foie se détériorer d'année en année. Les associations de patients ont donc fait pression pour que les négociations soient accélérées et que l'État accepte un prix à hauteur de 56 000 euros, bien que ce prix ne soit pas nécessairement justifié.

Pour ce qui est des solutions pour l'avenir, il nous paraît essentiel que le secteur public se réapproprie ces questions, pour qu'il n'y ait plus de ruptures de médicaments essentiels et pour garantir un accès à l'innovation.

Le Conseil consultatif national d'éthique, dans son avis de novembre 2020, avait déjà insisté sur le fait que, dans le cadre actuel, avec des prix en constante augmentation, l'État serait de moins en moins en mesure de permettre à la population française d'accéder à certains médicaments. Il nous faut aujourd'hui répondre à cet enjeu. L'augmentation constatée des prix continuera si nous ne définissons pas de critères rationnels dans le cadre des négociations.

En parallèle, il nous faut répondre aux causes structurelles des pénuries. Si les pays à moyens revenus y sont parvenus, nous devrions être en capacité de le faire également.

**M. Jérôme Martin.** – L'accès précoce répond à une nécessité éthique, pour permettre l'accès aux soins. Il s'est agi d'un enjeu majeur dans le cadre de la lutte contre le SIDA. Le risque est toutefois que cet enjeu puisse être utilisé par l'industrie dans le cadre des négociations.

En 2019, le laboratoire Vertex a ainsi annoncé la suspension des essais d'un traitement révolutionnaire contre la mucoviscidose, au motif que la négociation avec les pouvoirs publics concernant le prix de ce traitement n'allait pas dans le sens qu'il souhaitait. Le représentant en France de ce laboratoire a confirmé, dans un article publié dans le Figaro, que son laboratoire n'entendait pas faire des essais dans un pays où le traitement ne pourrait être commercialisé. Face à ce type de situations, la solution serait que l'État se place du côté des malades, pour rééquilibrer le rapport de force, le cas échéant en organisant une production publique.

En mai 2020, le laboratoire Sanofi a quant à lui annoncé qu'il livrerait plus tardivement la France et l'Europe que les États-Unis en vaccins contre la covid, estimant ne pas y bénéficier de suffisamment d'argent public.

Les relations entre les malades, les pouvoirs publics, les régulateurs et l'industrie privée relèvent parfois davantage d'un rapport de force que d'un partenariat. L'enjeu serait donc d'instaurer un autre rapport de force, en imposant une plus grande transparence. Une transparence est ainsi demandée à tous les acteurs recevant de l'argent public.

**Mme Pascale Gruny.** – Il existe tout de même des règles.

**M. Jérôme Martin.** – Le système fonctionne-t-il pour autant et répond-il aux besoins en santé ? Les financements publics mobilisés, le cas échéant à travers le CIR, sont-ils bien utilisés ? Nous ne pourrions répondre à ces questions qu'avec une transparence sur l'ensemble des éléments figurant dans notre *check-list*.

Des listes de médicaments essentiels ou critiques ont par ailleurs déjà été établies, par l'OMS notamment. Une telle liste pourrait être utile, en fonction des critères retenus et des capacités à la mettre à jour. Dans ce cadre, un croisement nécessiterait d'être opéré entre les médicaments absolument essentiels et les médicaments le plus souvent en pénurie, avec des informations sur la vulnérabilité des chaînes de production. Pour un antibiotique, il conviendrait ainsi de préciser s'il peut être produit en France, si les lignes de production associées seraient facilement réorientables, si la matière première peut facilement être produite en France, *etc.*

Pour ce qui est des stocks, la proposition de constituer des stocks à deux mois ne correspondrait pas à la demande des associations de patients – une durée de quatre mois n'ayant pu être obtenue pour certaines formes d'amoxicilline au motif que les pénuries précédentes n'avaient pas eu lieu au cours des deux dernières années. Il serait par ailleurs cohérent que les frais supplémentaires liés aux stocks soient supportés par les pouvoirs publics, à condition que les industriels démontrent leur incapacité à le faire.

Nous avons aujourd'hui des informations sur la santé financière des entreprises concernées, sur leurs bénéfices et la façon dont ils sont réinvestis ou reversés sous forme de

dividendes. Depuis la crise de la covid, des efforts financiers sont demandés à tous. L'inflation touche les producteurs, ce qui peut conduire à des arrêts de production pour des raisons de rentabilité. Cependant, elle touche aussi ceux à qui il sera bientôt demandé de payer leurs médicaments et à qui il sera demandé de payer plus d'impôts pour financer les stocks de certains producteurs, tel Sanofi, qui versent des milliards d'euros de dividendes à leurs actionnaires.

Pour faire des choix en la matière, il s'agira de se demander si l'argent public est bien utilisé. Pour ma part, je serais favorable à la constitution de stocks, à travers un circuit public et transparent, ayant uniquement pour objectif la santé. Dans ce cadre, nous pourrions laisser les industriels privés répondre aux besoins lorsqu'ils le peuvent.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Les règlements, européens notamment, sont aujourd'hui respectés. Cependant, nous observons, à l'échelle mondiale, une multiplication des pénuries, touchant toutes les molécules, à l'exception des plus innovantes. Au-delà des constats, notre commission d'enquête est donc appelée à s'interroger sur les propositions à formuler pour sortir de ce cercle vicieux et permettre à toutes les populations d'accéder aux traitements. Force est de constater que les règles actuelles ne permettent pas de résoudre les pénuries et les tensions. Or nous sommes des législateurs. S'il est nécessaire de changer les règles, faisons-le.

Le paquet pharmaceutique européen, quant à lui, du fait d'actions de *lobbying* et compte tenu du calendrier parlementaire, pourrait voir sa publication repoussée d'un an.

**Mme Pauline Londeix.** – La volonté de certains *lobbys* serait de temporiser, pour empêcher que cette proposition soit débattue avant les prochaines élections européennes.

**M. Jérôme Martin.** – Une production publique permettrait, comme l'a demandé le Président de la République dans son allocution du 12 mars 2020, de sortir le médicament, le dépistage et le vaccin du champ de l'offre et de la demande. Il ne s'agit pas d'un jugement moral ou d'un parti pris idéologique. Nous constatons simplement que certaines logiques ne peuvent pas fonctionner.

Dans le domaine de la recherche, la branche santé de l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) et les industriels eux-mêmes reconnaissent une difficulté à travailler sur de nouveaux antibiotiques en sachant que ceux-ci devront être utilisés avec parcimonie pour éviter le développement d'antibiorésistances. Au regard des perspectives de commercialisation, les industriels sont peu intéressés par ces développements, sauf lorsqu'ils font l'objet de partenariats public-privé.

Ceci met en évidence un besoin de planification sanitaire publique, reposant sur une politique de production publique, à la gouvernance transparente, sans conflit d'intérêt et partagée, associant les responsables politiques, les entreprises, les médecins, les chercheurs, les associations de patients et les associations de consommateurs, dans une logique de démocratie sanitaire.

À cet égard, il est malheureux qu'aucun représentant des médecins ou des chercheurs n'ait été inclus dans la mission intergouvernementale sur les pénuries.

Une production publique ne signifie pas nécessairement une production étatisée. Il existe différents modèles, en fonction des types de médicaments : productions à l'hôpital ou

par le biais d'acteurs associatifs, productions soutenues par des collectivités territoriales, productions en *open source*, etc.

Cela étant, l'enjeu sera de veiller à ce que la réglementation autour de la qualité soit adaptée à tous les types de productions publiques, y compris à petite échelle, le cas échéant en vue de permettre une diminution du prix de certains médicaments innovants.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Quel regard portez-vous sur la gouvernance des politiques sanitaires et du médicament en France ? La multiplicité des interlocuteurs ne nuit-elle pas à la transparence ?

**Mme Pauline Londeix.** – Après trois ans de pandémie et une période au cours de laquelle nous avons pu interagir avec certains cabinets ministériels, notre inquiétude est qu'il ne semble pas y avoir de réflexion stratégique sur la politique industrielle du médicament. Face à la complexité, avec des chaînes de production mondiales, le soin a été laissé aux industriels de guider la politique. Les acteurs publics semblent dépassés par les événements et ne pas avoir conscience de pouvoir prendre des décisions publiques fortes.

La gestion des alertes autour de l'amoxicilline, par exemple, a semblé frôler l'amateurisme. Nous étions informés depuis des mois de certaines pénuries. Nous n'avons pas lancé d'alerte pour ne pas créer de panique. Cependant, l'ANSM a tardé à préconiser des solutions. Nous savions de surcroît que la perspective d'importer des antibiotiques depuis l'hémisphère sud se heurterait à des pénuries observées au Brésil, en Australie et en Afrique du Sud. L'information aux soignants, pour agir sur les prescriptions, a ensuite été délivrée par la DGS quatre jours après la communication de l'ANSM.

Nous avons ainsi le sentiment d'un manque de coordination et de réflexion stratégique.

**Mme Émilienne Poumirol.** – L'AGEPS a indiqué avoir abandonné, depuis 2018, sa production publique, car celle-ci était trop complexe et trop coûteuse.

**M. Jérôme Martin.** – Le mode de production de l'AGEPS s'est heurté à un problème réglementaire, concernant la qualité. Sans remettre en cause la qualité, l'enjeu serait d'adapter la réglementation associée à des types de productions différents, pour permettre des productions publiques.

L'OTMeds n'a par ailleurs pas vocation à mener, en lieu et place des institutions, des études pour évaluer le coût des pénuries. Nous avons simplement pris acte du fait que la CNAM ne disposait pas d'études d'impact en santé publique ou économiques. De telles études seraient pourtant essentielles pour répondre à certaines réticences face aux solutions proposées. Évaluons déjà ce que nous payons sans le savoir, pour pouvoir prendre des décisions rationnelles. C'est en faisant la transparence, y compris sur le coût des pénuries, que nous pourrions utiliser au mieux l'argent public pour mettre en œuvre le droit à la santé.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – De fait, le coût des pénuries de médicaments n'est pas nécessairement pris en compte dans le PLFSS.

Merci pour votre contribution. Un questionnaire vous sera également adressé, auquel vous pourrez apporter des réponses écrites, le cas échéant en abordant des sujets complémentaires.

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

*La réunion est close à 14 h 45.*

**Mardi 11 avril 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de M. Jean-Paul Tillement, membre de l'Académie nationale de médecine, M. Yves Juillet, membre de l'Académie nationale de médecine, Mme Claire Siret, présidente de la section santé publique du Conseil national de l'ordre des médecins, et M. Patrick Léglise, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens d'exercice hospitalier et hospitalo-universitaire**

**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 l'audition conjointe de plusieurs organismes représentatifs des médecins. Acteurs essentiels et pivots de notre système de santé, les médecins sont en première ligne, non seulement face aux pénuries de médicaments, mais également face aux patients concernés. C'est pourquoi, il nous a semblé indispensable de vous entendre aujourd'hui sur ce sujet précis.

Parce qu'elles vous contraignent à adapter vos prescriptions et vos stratégies thérapeutiques, voire l'organisation coordonnée des soins, les difficultés d'approvisionnement en médicaments affectent largement votre exercice. Elles ont aussi des effets importants sur la prise en charge des patients et leur pronostic, que la commission d'enquête souhaite mesurer. Nous avons également posé à la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) la question du coût des effets secondaires de la pénurie, car nous manquons encore d'informations sur ce sujet.

Il nous est donc précieux de bénéficier aujourd'hui de votre expérience et de votre analyse, non pas seulement sur les causes des pénuries constatées – nous commençons à disposer d'un diagnostic un peu étayé –, mais surtout sur leurs conséquences dans le suivi et la prise en charge des patients. De manière pratique, comment gère-t-on la pénurie de médicaments sur le terrain ?

Sont présents autour de la table le professeur Jean-Paul Tillement et le docteur Yves Juillet, membres de l'Académie nationale de médecine ; le docteur Claire Siret, présidente de la section santé publique du Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom), et le docteur Patrick Léglise, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens d'exercice hospitalier et hospitalo-universitaire (INPH). Je précise que MG France, premier syndicat représentatif des médecins généralistes, n'a pu répondre à notre sollicitation ; il sera convoqué lors d'une nouvelle table ronde.

Nous souhaiterions que vous puissiez présenter concrètement, dans un bref propos introductif, la manière dont les pénuries de médicaments affectent la prise en charge des

patients et les conditions de travail des médecins. Je vous céderai tour à tour la parole pour une durée de cinq minutes que je vous demanderai de ne pas dépasser, puisque 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.

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. 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 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. Jean-Paul Tillement, M. Yves Juillet, Mme Claire Siret et M. Patrick Léglise prêtent serment.*

**M. Jean-Paul Tillement, membre de l'Académie nationale de médecine.** – Le manque de médicaments dans les pharmacies hospitalières et de ville n'est pas nouveau. Dès 2010, des rapports signalaient des ruptures d'approvisionnement et attiraient l'attention des pouvoirs publics sur les dangers auxquels les malades étaient exposés – aggravation de la maladie, perte de chances de guérison. Cela implique, pour les praticiens à l'hôpital comme en ville, une diminution préoccupante de leurs possibilités de traitement, d'autant qu'il n'existe pas toujours de produits de substitution disponibles. Le Sénat a déjà relevé le gaspillage du temps médical qui en résulte.

Malgré d'importantes interventions des pouvoirs publics – loi de modernisation de notre système de santé, feuille de route ministérielle, loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), décret relatif aux stocks de sécurité –, la pénurie n'a fait que s'aggraver. Chaque année, on observe entre 2 000 et 3 000 signalements ; cette année, le chiffre devrait excéder les 3 000 signalements.

La pénurie n'est pas seulement française, elle frappe tous les pays de l'Union européenne (UE). Le Parlement européen l'a identifiée comme un problème majeur de santé publique. Ce problème complexe s'explique, au moins en partie, par une conjonction de différents facteurs d'intérêts opposés, à la fois médicaux, économiques et industriels – dans mon propos liminaire, je m'en tiendrai aux problèmes médicaux.

La première chose consiste à identifier les médicaments manquants. Premièrement, on trouve des principes actifs, molécules de base qui servent à fabriquer le médicament, avec notamment des produits d'utilisation courante – paracétamol, xylocaïne –, un antibiotique – amoxicilline –, un anti-cancéreux – 5-fluorouracile – et, plus important encore, toute la classe des glucocorticoïdes, qui dépend d'un seul fabricant pour le monde entier.

Deuxièmement, on trouve les formes pharmaceutiques, à savoir le médicament proprement dit. Il s'agit, pour une grande partie, de préparations injectables, utilisées principalement à l'hôpital dans les services d'urgence – les médicaments injectables représentent 60 % des ruptures d'approvisionnement à l'hôpital. D'un point de vue technique, il est difficile de fabriquer des solutions injectables, mais il existe en France un savoir-faire dans ce domaine.



Troisièmement enfin, il y a les médicaments ciblés vers une population particulière. Il s'agit des médicaments pédiatriques – le marché est trop petit, on dit que les Français ne font plus d'enfants – et gériatriques, car les posologies sont différentes de celles de l'adulte jeune. Toutes les classes pharmacologiques sont affectées par une pénurie due soit à un arrêt de fabrication, soit à un arrêt de distribution.

Vous connaissez les causes de la pénurie. Celle-ci concerne des médicaments matures, qui ne sont plus couverts par un brevet et sont donc « copiables », « générifiables ». Leurs prix sont bas et, sauf à les fabriquer à grande échelle, ils ne sont pas – ou peu – rentables. On comprend donc qu'il n'existe qu'un petit nombre de fabricants, parfois un seul pour le monde entier. Deux chiffres sont intéressants : 70 % des médicaments utilisés dans l'Union européenne sont des génériques, et ces médicaments représentent seulement 30 % du budget global.

La fabrication de ces médicaments, avec de nombreux sous-traitants et des chaînes complexes, est très réglementée et encadrée. Cette fabrication s'effectuant à flux tendu, avec peu de stocks, le fabricant a donc tendance à privilégier les acheteurs aux prix les plus élevés. Or, la France présente les prix les plus bas du marché ; il s'agit d'un handicap qui aggrave notre pénurie nationale.

À chacune des étapes de fabrication d'un médicament – du principe actif jusqu'au médicament *princeps* ou générique –, on trouve des sous-traitants. L'ensemble est donc très fragile : dès qu'un maillon cède, la chaîne de fabrication s'arrête. Peut-on rapatrier toutes ces étapes en France ou dans l'UE ? Ce rapatriement est difficile à réaliser. Il convient de partager les rôles et de se demander, parmi toutes ces étapes, lesquelles sont « relocalisables » dans l'Union européenne.

Quand on parle de pénurie, on parle également de stocks de sécurité. Dans ce domaine, l'administration a été très active ; elle a établi, à partir d'une liste des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), des règles de signalements de tensions d'approvisionnement, de volumes de stocks et de médicaments de substitution. Mais ces décisions françaises se heurtent à la législation générale européenne concernant la libre circulation des biens à l'intérieur de l'UE ; la justice européenne a toujours interdit les restrictions quantitatives à l'exportation. Cette divergence d'appréciation entre la France et l'UE accentue l'intérêt de la mise en place d'une politique européenne de santé et de ressources thérapeutiques.

Il existe également un double problème français de l'accès aux médicaments. L'idée générale consiste à relever les prix trop bas des génériques ; plusieurs États l'ont déjà fait, afin de maintenir leur production. Par ailleurs, des médicaments innovants – par exemple, les anticorps monoclonaux – ne sont pas en pénurie, mais s'avèrent très chers, et la médecine en a besoin. Se pose alors la question suivante : que peut-on payer ? Une autre forme de pénurie se profile, nécessitant un arbitrage, d'autant que l'enveloppe budgétaire n'est pas extensible.

Je souhaite évoquer les sources et les besoins de principes actifs. La France produit 6 % de ses besoins en principes actifs, tandis que l'Europe en produit 9 %. Nous sommes donc obligés d'importer 85 % de nos besoins en principes actifs – principalement de Chine et d'Inde. À mes yeux, cette dépendance est inacceptable pour un pays comme le nôtre, d'autant qu'une rupture d'approvisionnement est tout à fait possible. La guerre en Ukraine, par exemple, a eu pour conséquence une baisse de la fabrication de différents médicaments.

Et alors que se dessine une perspective de conflit entre la Chine et l'Inde, qu'en sera-t-il de nos importations ?

Il convient d'établir une liste nationale des médicaments indispensables à partir des listes existantes – les MITM ainsi que les médicaments critiques –, puis de faire le lien avec celle des pénuries et d'étudier, au cas par cas, les possibilités de fourniture et de substitution.

En conclusion, je donnerai quelques pistes pour assurer la pérennité de nos approvisionnements.

Premièrement, je pense à la relocalisation totale ou partielle des fabrications : faut-il relocaliser le principe actif ou le produit fini ? Dans certains cas, il vaudrait mieux le principe actif ; dans d'autres, le produit fini. Il convient aussi de dresser l'inventaire du tissu industriel et de recenser les usines chimiques et les façonniers.

Deuxièmement, réfléchissons au partage des relocalisations indispensables entre les pays membres de l'UE en fonction de leurs capacités actuelles. Une question se pose : jusqu'où la solidarité entre les différents membres de l'UE peut-elle jouer ?

Troisièmement, une dernière piste pour assurer la pérennité de nos approvisionnements, identifier d'autres sources externes et pérennes, afin de diversifier nos sites d'approvisionnement.

À mes yeux, la situation est grave, elle implique d'agir vite. On ne peut pas faire confiance à l'Europe, les prises de décisions y sont beaucoup trop lentes. Seules des solutions nationales pourront mettre un terme à la période de pénurie actuelle. Cela passe par un relèvement des prix les plus bas et par une étude très sélective des besoins nationaux, orientée vers les principes actifs – d'où la nécessité de dresser la liste de ces derniers.

Il importe de proposer des solutions européennes. Par exemple, il serait possible de partager la réalisation des stocks de sécurité suffisants pour toute l'UE, afin de favoriser l'indépendance européenne sanitaire. Il s'agirait également pour l'UE d'indiquer clairement la politique qu'elle entend mener en publiant sa stratégie sur les médicaments à usage humain ; cette publication est sans cesse reportée, nous attendons la décision européenne.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Ce premier propos liminaire pose bien le sujet et propose déjà des pistes de solution.

**Mme Claire Siret, présidente de la section santé publique du Conseil national de l'ordre des médecins.** – Le souci principal concerne le travail des médecins au bénéfice des patients. La pénurie de médicaments, déjà ancienne, est devenue régulière. Elle touche maintenant toutes les classes thérapeutiques et affecte, de façon inacceptable, le quotidien des patients et des médecins.

La dernière pénurie en date, l'hiver dernier, a eu pour effet d'augmenter les difficultés d'accès aux soins de l'ensemble des patients qui, subissant déjà de plein fouet la pénurie d'offres de soins, se sont vu refuser la délivrance, voire la prescription de certains médicaments au motif d'une rupture de stock prévue durant plusieurs mois. Dans le même temps, l'exercice de l'ensemble des professionnels de santé – dont les médecins – a été rendu très compliqué en raison de la pénurie simultanée d'antibiotiques majeurs, de cortisone *per os*

et inhalée et de paracétamol, alors qu'ils devaient faire face à trois épidémies : bronchiolite, grippe et covid.

Le défaut d'information est le principal problème. En dehors des pharmaciens, peu de monde sait que l'on parle de rupture d'approvisionnement de médicaments lorsqu'une pharmacie est dans l'incapacité de dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 heures. Peu de monde sait que, pour connaître les ruptures de stock, le site de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) recense les listes des produits concernés par les pénuries ou les tensions d'approvisionnement et que, si le traitement n'est pas disponible en officine, le premier réflexe du pharmacien devra être de proposer une solution de remplacement – par exemple avec un médicament générique.

Depuis 2018, le Conseil national de l'ordre des médecins (Cnom) a engagé plusieurs actions pour pallier ces manques. Il a noué un premier partenariat avec l'ANSM afin de pouvoir donner aux médecins les meilleures informations dans un délai rapide ; le Cnom a créé une rubrique « Vigilance et veille sanitaire » sur son site, qui permet de diffuser cette information.

En septembre 2019, la direction générale de la santé (DGS) a également créé un comité de pilotage, avec sept groupes de travail ; parmi ces groupes, nous avons travaillé sur la transparence et la qualité de l'information, à l'origine de la rédaction du décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2021, instaurant l'obligation pour les entreprises pharmaceutiques de constituer un stock de sécurité pour tous les médicaments destinés au marché national.

Par ailleurs, en 2021, le Cnom a contribué à la proposition de prise de position de l'association médicale mondiale (AMM) afin de soutenir les efforts assurant la disponibilité, la qualité et la sécurité des médicaments dans le monde. Pour rappel, l'AMM, fondée en 1947, a pour objectifs d'assurer l'indépendance des médecins et d'établir les plus hautes normes possibles en matière d'éthique et de soins. Il s'agit d'une confédération d'associations professionnelles libres, financée par ses 116 membres.

Dans ce cadre, le Cnom a effectué 14 recommandations. Je citerai les principales : créer un organisme national chargé de rassembler et de faire connaître les informations relatives à la demande et l'offre de médicaments sur leur juridiction ; établir des normes et des mécanismes qui garantissent la continuité de l'approvisionnement en médicaments ; améliorer la surveillance de la chaîne d'approvisionnement de ces médicaments ; élaborer des stratégies d'atténuation pour lutter contre la dépendance des États à l'égard de la fabrication étrangère de médicaments ; inciter les autorités sanitaires nationales à s'approvisionner en médicaments essentiels afin de minimiser le risque de pénurie ; permettre aux États membres de l'AMM d'acquérir, grâce à des contrats communs d'approvisionnement, des produits de santé en nombre suffisant lors de pandémies et ainsi de peser davantage dans les négociations avec les laboratoires ; éviter la logique du « premier arrivé, premier servi », notamment en situation de pandémie, ce qui engendre une compétition contre-productive allant à l'encontre de la protection de la santé publique.

En février 2022, le Cnom a participé à plusieurs réunions avec l'ANSM. La pénurie de cet hiver a conduit à l'organisation de neuf réunions communes afin de pouvoir informer, au plus près de la situation, l'ensemble des médecins du territoire. Le Cnom dispose de plusieurs relais de communication : son site internet, sa *newsletter*, son compte LinkedIn, ainsi que des brèves de santé publique rédigées à l'attention des conseils départementaux.

Malgré cela, la circulation de l'information n'est pas assez réactive et doit être complétée. En effet, si les pharmaciens sont légitimement au fait de ces informations, les médecins restent encore trop souvent avertis par leurs patients. Se pose alors la question des moyens alloués à l'information afin que celle-ci soit accessible et complète, alors que le quotidien des médecins laisse peu de place au simple temps médical.

Pour ce faire, le Cnom propose que les informations concernant des tensions d'approvisionnement et de ruptures de stocks des médicaments, ou encore d'un éventuel plan Blanc à mettre en place, soient disponibles en temps réel sur les logiciels d'aide à la prescription des médecins, sous forme d'une alerte, ou *via* une application smartphone téléchargeable par l'ensemble des médecins. Enfin, le Cnom souhaiterait que la population soit informée, que les pouvoirs publics accentuent leurs campagnes d'information et de sensibilisation quant à la bonne utilisation des médicaments. Ainsi, un slogan tel que « les antibiotiques, c'est pas automatique » a marqué durablement les esprits. Il s'agit d'éviter l'automédication et de responsabiliser la population.

**M. Patrick Léglise, délégué général de l'Intersyndicat national des praticiens d'exercice hospitalier et hospitalo-universitaire.** – L'INPH regroupe une quinzaine de syndicats, notamment ceux des infectiologues, des internistes, des chirurgiens pédiatres, des généralistes hospitalo-universitaires, des pharmaciens, des sages-femmes ou encore des odontologistes. Pour votre information, dans le civil, je suis pharmacien hospitalier. Vous avez déjà audité des pharmaciens, je vais essayer de ne pas répéter leur propos. Je tiens à remercier mes collègues médecins de ne pas avoir employé le terme « molécule », que mes confrères pharmaciens ont abondamment utilisé lors de leur audition. En effet, les termes idoines sont : « médicament », « principe actif », « excipient » – la « molécule », en revanche, je ne sais pas de quoi il s'agit.

En France, les pharmaciens ont des obligations de résultat en termes de dispensation des médicaments. Ainsi, nous passons notre temps à gérer les ruptures d'approvisionnement. Dans les pharmacies à usage intérieur (PUI) pour les hôpitaux, contrairement à ce qui se passe dans la chaîne officinale des grossistes-répartiteurs où domine le flux tendu, il y a une obligation de disposer d'un « stock tampon », soit un mois de stock minimum. Quand la rupture de stock n'est plus gérable, on en arrive à des modifications de traitement ; par exemple, en cardiologie, la plupart des médicaments sont interchangeables.

C'est quelque chose que l'on pratique depuis des années dans les hôpitaux. On lance des appels d'offres avec des mises en concurrence, et on établit un livret thérapeutique. Quand un médicament qui y figure n'est plus disponible pour un patient, on propose un médicament équivalent ; une discussion médico-pharmaceutique s'installe avec le médecin et on change le traitement ; cela ne pose aucun problème.

On dénombre plus de 6 000 spécialités sur le marché français. Dans mon établissement – un centre de gériatrie –, on utilise 800 médicaments au maximum. Un médecin généraliste, quant à lui, prescrit entre 200 et 300 médicaments durant sa carrière. Des possibilités de substitution existent, mais, si les sociétés savantes pouvaient valider de façon académique les possibilités d'interchangeabilité de certains médicaments, ce serait un complément utile.

Dans mon établissement, lorsque j'interroge les médecins, ils m'indiquent que les patients ne se sont pas aperçus du travail accompli pour qu'ils puissent bénéficier de leurs médicaments. Mais on les a alertés plusieurs fois, car nous devons gérer des ruptures toutes

les semaines, voire tous les jours. Par ailleurs, nous sommes confrontés aux ruptures concernant les dispositifs médicaux ; chaque année, on gère environ 200 ruptures.

Les ruptures concernant des antibiotiques nous obligent à faire des entorses au bon usage de ces médicaments. Ainsi se trouve-t-on parfois obligé de remplacer un antibiotique par un autre qui n'était pas forcément recommandé. Des problèmes se posent lorsqu'on doit changer les médicaments de patients souffrant de pathologies chroniques ; on a pu notamment le voir avec la lévothyroxine, dont le changement a soulevé un tollé et contraint le laboratoire à revenir à la formule initiale du médicament. Même si, sur un plan scientifique, en termes d'équivalence, il n'y a aucun sujet de discorde, des problèmes peuvent tout de même survenir. On le constate également en passant d'un médicament générique à un autre, avec des allergies qui peuvent se développer.

Concernant l'amoxicilline et le paracétamol, j'aimerais savoir pourquoi trois pays – la Norvège, la Slovénie et le Danemark – n'ont jamais connu de pénurie.

Dans ce contexte de tensions, on s'est retrouvé dans la même situation que pour les masques lors du covid : certains pays ont augmenté les offres de prix pour être prioritaires sur les livraisons de médicaments. Le Portugal et l'Allemagne, notamment, ont augmenté leurs prix et, comme par hasard, ces pays ont connu moins de tensions. L'Académie nationale de médecine a proposé l'idée d'un prix régulé européen ; ce serait vraiment une bonne chose, cela permettrait d'éviter cette concurrence entre les États.

Je souhaite évoquer le sujet des appels d'offres nationaux. Cela fait plus de dix ans que je me bats contre ces appels d'offres instaurés, à l'époque, par la directrice générale de l'offre de soins (DGOS), Mme Podeur. Cette initiative contribue, notamment pour ce qui concerne les dispositifs médicaux, à tuer la concurrence, assécher le marché et diminuer le nombre d'acteurs sur le territoire français. Afin d'arrêter cette massification des appels d'offres, il serait temps, comme l'a d'ailleurs récemment recommandé la direction générale de l'offre de soins (DGOS), de mettre en place des appels d'offres régionaux.

La détermination des prix pose problème en France. Les prix s'établissent en fonction du service médical rendu (SMR), un dispositif qui a ses limites. Par ailleurs, les laboratoires négocient avec les États en fonction de leur solvabilité. Si je prends l'exemple des médicaments contre l'hépatite C, à l'époque les prix proposés en Inde étaient bien inférieurs à ceux qui étaient proposés en France, l'Inde étant moins solvable que la France. Une harmonisation des prix doit être mise en place, au moins à l'échelle européenne. Il convient également de ne plus assécher le marché des « génériqueurs », sous peine de les voir bientôt disparaître.

Enfin, c'est une bonne chose d'avoir introduit les préparations hospitalières spéciales dans la LFSS pour 2022. Actuellement, des textes européens cherchent à limiter à sept jours les préparations hospitalières. Il est important que la France monte au créneau sur ce sujet, car cela risque de rendre impossibles les préparations hospitalières en France. Or, ces préparations réalisées à grande échelle ont notamment permis à l'officine de pouvoir pallier la pénurie d'amoxicilline.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Plusieurs d'entre vous ont évoqué un problème de prix, notamment des médicaments génériques. Or, il existe un comparatif montrant que d'autres pays européens ont établi des prix plus élevés, mais que cela n'a rien

changé. Les pénuries sont multifactorielles, il ne s'agit pas de simplifier le propos, mais j'aimerais vous entendre sur ce point.

Vous avez souligné le manque d'informations concernant les ruptures ou les tensions pour un certain nombre de médicaments. L'ANSM est normalement chargée de vous alerter. Avez-vous des propositions à faire sur ce sujet ? Notre commission d'enquête a pour objectif de dresser un état des lieux et, surtout, de formuler des recommandations afin de sortir de cette situation.

S'agissant des conséquences sanitaires des pénuries, vous avez évoqué les possibilités de substitution, mais avec un certain nombre d'inconvénients. Après les différentes auditions, cette partie est encore peu documentée, nous n'avons pas réussi à obtenir des éléments précis. Pour les personnes atteintes de cancer, on nous a indiqué que la perte de chances était évidente. Disposez-vous de davantage d'éléments sur le sujet ?

Concernant les médicaments en tension, il existe plusieurs listes concurrentes. Tout le monde fait sa liste et, au bout du compte, cela manque de coordination. Il semblerait également que le dispositif des MITM, pour être efficace, aurait besoin d'être réduit ; une liste trop longue nuirait à l'efficacité des recommandations. Qu'en pensez-vous ?

Toutes les classes de médicaments sont touchées par la pénurie. On m'a récemment avertie, comme plusieurs de mes collègues, d'une tension concernant les pilules abortives.

Mme Siret a évoqué la nécessité de mener des campagnes d'information, afin que les patients ne cèdent pas à l'automédication. Il existe en France un problème de surconsommation de médicaments. Au-delà des campagnes d'information, il y a un véritable besoin de prévention et d'éducation à la santé ; il s'agit de prérogatives du Gouvernement et du ministère de la santé. Que pouvez-vous dire sur ce sujet ?

Ma dernière question concerne les médicaments innovants. Ceux-ci ne sont pas victimes d'une pénurie, mais de leurs prix trop élevés. Cela pose la question du tri des patients, car tout le monde ne peut pas bénéficier de traitements aussi onéreux. J'aimerais connaître vos avis sur ce point.

**M. Yves Juillet, membre de l'Académie nationale de médecine.** – Pour reprendre de manière synthétique ce qui a été dit, il y a globalement une tension sur l'ensemble des marchés mondiaux du médicament, du fait d'un décalage entre l'accroissement de la consommation et celui de la production. S'ajoute à cela un deuxième problème, spécifiquement français : nous enregistrons plus de pénuries en France que dans d'autres pays européens comparables, notamment les pays du Nord de l'Europe. Certains de nos voisins ont en outre déjà pris des mesures d'augmentation des prix, notamment l'Espagne, le Portugal, le Danemark et la Norvège.

À court terme, il faut traiter les difficultés rencontrées au quotidien et, pour un certain nombre de produits, celles-ci sont fortement liées au prix. Ainsi, un diurétique comme l'Esidrex coûte 4,10 euros pour trois mois de traitement : ce n'est tout de même pas grand-chose ! Des solutions peuvent être recherchées dans cette direction.

À moyen terme, on évoque les relocalisations en France. Mais celles-ci vont prendre des années – il ne faut pas se faire d'illusions – et ne concernent pas forcément toutes

les étapes – c'est le cas de la relocalisation annoncée de la production de paracétamol, les premières étapes restant localisées en Chine. Elles auraient en outre des conséquences, entraînant notamment la réimplantation d'industries chimiques polluantes. Il faut les accepter comme telles.

Au quotidien, il faut essayer de valoriser ce qui se fait en France. Or, s'agissant des appels d'offres déjà évoqués, ne soyons pas schizophrènes : même à un ou deux centimes près, ce sera toujours le moins cher qui sera choisi ! Une piste à regarder de près serait donc de voir comment, sur le plan légal, on pourrait organiser des appels d'offres plus spécifiques avec une base nationale, et non plus européenne.

Il faut, me semble-t-il, approfondir nos réponses concernant les patients. Rappelons que le médecin n'est pas directement en première ligne : il établit sa prescription, mais c'est une fois que le patient s'est rendu à la pharmacie que la pénurie est constatée et que le pharmacien doit chercher une solution. S'il n'en trouve pas, il doit se retourner vers le médecin, n'ayant pas le pouvoir de faire la substitution thérapeutique. Le dialogue entre médecin et pharmacien constitue donc un élément fondamental.

Par ailleurs, s'il existait beaucoup de patients sans traitement, ces cas seraient sortis dans la presse. Je pense donc qu'ils sont tout à fait exceptionnels et que l'on parvient généralement à trouver des solutions par la substitution thérapeutique. Celle-ci n'est toutefois pas la panacée : il faut un suivi et, si celui-ci peut être assuré à l'hôpital, grâce à la présence permanente de médecins, ce n'est pas le cas en ville. Le patient doit aussi comprendre ce qui se passe et disposer d'un recours au moindre problème. Or, là encore, le pharmacien est beaucoup plus accessible et, intervenant en ligne directe sur ces sujets, beaucoup mieux informé que le médecin, d'où la nécessité absolue d'une conjonction entre ces deux professions.

**Mme Claire Siret.** – Autant la question du prix nous échappe vraiment – déjà, à l'arrivée des médicaments génériques, nous n'avons pas vraiment compris ce que cette évolution nous apportait –, autant nous nous intéressons beaucoup aux questions de conditionnement. Ne devrait-on pas délivrer au nombre de comprimés utiles ? Pourquoi le Doliprane en sirop est-il distribué en un si petit flacon, alors que les enfants l'apprécient tellement que, même à 12 ans, ils en prennent encore ? Pourquoi le Doliprane en sachet de 300 mg est pris en charge, mais pas le conditionnement sous forme de sirop, pourtant très pratique pour les parents ?

S'agissant de l'information, la communication à destination des médecins constitue aujourd'hui un véritable sujet : nous sommes saturés d'informations et de mails ; il nous faut une information directe et efficace. Nous avons besoin de connaître la durée de la pénurie, ses causes et les solutions en termes de substitution. Il est réellement dommage que nous soyons informés par le pharmacien, voire, pire encore, par le patient. Ce serait tellement plus intelligent que nous puissions directement prescrire le bon médicament ; cela éviterait que le pharmacien ait à nous recontacter, alors que nos standards sont surchargés, et qu'il abandonne, faute d'avoir pu nous joindre.

Il est essentiel pour adhérer à un traitement que le patient soit en confiance. Les conséquences de ces pénuries sont donc dramatiques, car elles altèrent cette confiance. Le médecin ne peut pas demander à un patient de revenir dans trois jours parce que, du fait des pénuries, il n'y a pas d'antibiotique pour le soigner. On ne peut pas, comme le propose l'ANSM, prévoir que, pour toute suspicion d'angine à soigner par amoxicilline, le pharmacien

puisse exiger la présentation d'un test rapide d'orientation diagnostique (Trod) de l'angine et refuse la délivrance de l'antibiotique en cas de Trod négatif. On ne peut pas travailler de cette façon : c'est remettre en question la capacité du médecin à établir un diagnostic et donner au pharmacien des responsabilités qui, à mon avis, le dépassent.

S'agissant de la longueur de la liste des MITM, oui, il y a beaucoup de médicaments. Mais cela ne nous appartient pas. Nous essayons, pour notre part, de lutter contre l'image d'une médecine devenue simple consommation, simple service.

Enfin, s'agissant des pénuries d'antibiotiques, nous n'avons pas évoqué les problématiques d'antibiorésistance, qui peuvent aussi avoir des conséquences dramatiques en termes de santé publique.

**M. Patrick Léglise.** – Je me permets d'insister sur la question des prix : on ne peut pas avoir des médicaments, comme le Levothyrox 25, à un prix de 2 centimes d'euro le comprimé. On est en dessous du prix de revient industriel ! Il me semble d'ailleurs que, le jour où nous paierons le « vrai » prix, un rééquilibrage s'opérera et les médicaments innovants coûteront moins cher. C'est là, un peu, un effet pervers du fonctionnement *via* l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Le fait que cette enveloppe soit fermée conduit à tirer les prix au plus bas, tout comme, dans les hôpitaux, on baisse au maximum les tarifs de la tarification à l'activité (T2A). Il faudra donc, à un moment donné, revoir le problème du financement global de la santé en France, en se fondant sur les besoins, et non sur les enveloppes.

**Mme Corinne Imbert.** – Merci d'évoquer l'Ondam... C'est le cœur du sujet ! Peut-être en sommes-nous là du fait, précisément, de l'organisation de notre sécurité sociale, de ces objectifs qui nous poussent à contraindre les prix dans un contexte de dynamisme de la demande mondiale. À ce titre, comment peut-on imaginer un prix régulé européen dès lors que tous les pays européens n'ont pas la même sécurité sociale et, en particulier, n'ont pas un système généreux et solidaire comme le nôtre ?

Pour les appels d'offres, quelle serait la bonne taille ? Serait-ce la dimension régionale, ou bien pourrait-on le faire au niveau des groupements hospitaliers de territoire (GHT) ?

Monsieur Léglise, comment avez-vous informé les médecins des tensions ou ruptures d'approvisionnement dans votre pharmacie ? S'agissant toujours de l'information, l'Ordre national des médecins a-t-il discuté avec l'Ordre national des pharmaciens, qui dispose d'un outil de communication très intéressant, DP-Ruptures ? Souvent, les causes des ruptures sont connues, mais pas les dates prévisibles de réapprovisionnement : avez-vous connaissance, à votre niveau, de ces éléments ?

Une remarque sur le déconditionnement des médicaments : des expérimentations ont déjà été menées et c'est une fausse bonne idée ! Si le patient arrête son traitement au bout de trois jours, qu'on lui ait donné 12 ou 14 comprimés n'y changera rien : il en restera.

Veillons enfin aux risques iatrogéniques et de surdosage liés à la substitution thérapeutique, le changement de conditionnement, parfois simplement de couleur des boîtes de médicament, pouvant entraîner, notamment chez les malades chroniques, des erreurs et des doubles prises.



**Mme Alexandra Borchio Fontimp.** – Dans une étude sur la fracture sanitaire en France publiée en novembre 2022, l’UFC-Que choisir dresse le constat accablant d’un accès difficile aux soins pour bon nombre de Français. Ceux-ci consomment relativement beaucoup de médicaments et, probablement, les utilisent mal. Pourrait-il y avoir un potentiel lien de causalité entre déserts médicaux et mauvaise médication, entre déserts médicaux et pénurie de médicaments ?

Une autre enquête de 2018 a mis en lumière le recours à l’achat de médicaments en ligne. De la même manière, existe-t-il un possible lien de cause à effet entre automédication et pénurie de médicaments ?

**Mme Émilienne Poumirol.** – Le problème des prix est très régulièrement évoqué au fil de nos auditions. La clause de sauvegarde adossée à l’Ondam – lequel augmente d’ailleurs moins vite que l’inflation – était née du fait que le dispositif devait être gagnant-gagnant, avec une réduction du prix des médicaments matures et un prix intéressant sur les produits innovants. Or on assiste à une réelle dérive : le prix des produits matures frise le ridicule, tandis que les médicaments innovants coûtent extrêmement cher, avec des prix atteignant deux millions d’euros pour certaines thérapies géniques. Or personne ne parle de régulation, ni du prix excessif des médicaments innovants. Avez-vous des propositions pour améliorer la transparence en la matière ? Comment peut-on juguler les appétits des grands de l’industrie pharmaceutique, qui n’ont plus de limites ?

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Quelles solutions proposeriez-vous pour la bonne information des médecins ? Il y a eu, pendant la pandémie, des « DGS-Urgent »... Pourrait-on envisager un véhicule *ad hoc* pour informer des pénuries ? Avez-vous des retours de terrain sur la répartition territoriale des pénuries ? Comment pourrait-on réguler ces différences ou pertes de chance d’un territoire à l’autre ?

Par ailleurs, les remplacements de médicaments ne sont pas si simples pour les traitements chroniques. S’il est possible d’assurer un suivi à l’hôpital, ce n’est pas le cas pour un traitement à domicile. Or le risque iatrogène est important, tout comme la qualité de traitement peut être impactée par les effets liés à la pharmacocinétique. Pourrait-on envisager un *package* spécifique pour aider les patients, au-delà des indications transmises par le pharmacien ?

J’aurais aimé en savoir plus sur les appels d’offres nationaux. Sont-ils réguliers ou exceptionnels ? Quel type de médicaments concernent-ils ?

Pensez-vous que l’on pourrait créer une solidarité entre hôpitaux, médecine libérale et pharmacies d’officine pour disposer de stocks communs, avec des transferts possibles de l’hôpital vers les officines en cas de besoin ?

Le déconditionnement constitue un vrai sujet, pour lequel on doit sortir des problèmes liés aux branches professionnelles. Ce dispositif doit pouvoir être utilisé lorsque cela est nécessaire.

**M. Patrick Léglise.** – Sur la question du prix régulé européen, il suffirait de fixer les prix en fonction de critères objectifs, comme le prix de revient industriel.

S’agissant des médicaments innovants, il faut bien évidemment intégrer le coût de recherche et développement. Certes, on a payé très cher les médicaments contre l’hépatite C,

mais on savait qu'ils allaient permettre de guérir définitivement cette maladie – ces médicaments avaient donc une durée de vie très courte, d'où une rentabilité moindre pour les laboratoires. Ce qui était anormal, c'était de voir le prix varier en fonction de la solvabilité des États.

Pour la dispensation des médicaments à l'unité, il faudrait des conditionnements adaptés. Cela se fait à l'hôpital, mais au prix d'un travail semi-industriel : tous les médicaments sont surétiquetés, suremballés. Les officines ne sont pas équipées pour cela. À une époque, le laboratoire Servier proposait des *blister* unitaires. Ce serait une solution, mais est-elle acceptable sur le plan écologique, compte tenu de la consommation d'emballage en plastique qu'elle implique ? Quoi qu'il en soit, une solution consistant à déconditionner pour mettre les comprimés en sachet, comme cela se fait aux États-Unis, n'est pas envisageable.

Vous avez souhaité savoir comment j'ai communiqué avec les médecins... C'est très simple : je les ai appelés au téléphone. Nous sommes encore humains.

Je ne peux pas vous dire grand-chose de DP-Ruptures, avec lequel nos systèmes d'information à l'hôpital ont du mal à s'interconnecter.

J'en viens aux contingentements. Il existe déjà des dispositifs : souvent, les médicaments importés pour compenser une pénurie sont autorisés sur le territoire français uniquement *via* les pharmacies à usage intérieur, donc les pharmacies hospitalières. Ils sont en conséquence contingentés à l'hôpital et rétrocédables sans les officines, ce qui oblige les patients à se déplacer à l'hôpital. Mais les contingentements, établis en fonction de nos historiques de consommation, ne sont jamais adaptés à nos besoins réels.

Les appels d'offres nationaux concernent tous les médicaments pouvant être achetés par appel d'offres, donc des médicaments génériques. Ils pèsent essentiellement sur les génériqueurs, tout comme la clause de sauvegarde.

**M. Yves Juillet.** – Le déconditionnement est, selon moi, une fausse bonne idée, dont les expérimentations ont montré les limites. Le conditionnement en boîte a effectivement été un progrès conséquent pour la qualité, la sécurité, la conservation et l'observance des traitements par les patients, notamment les patients âgés. En outre, le conditionnement n'est pas libre ; il est fixé par la Commission de la transparence, en fonction de la durée de traitement.

Les achats de médicaments en ligne existent, mais leur volume est assez faible en France, les médicaments étant remboursés. En règle générale, ils concernent des produits pour lesquels les personnes n'osent pas se rendre en pharmacie, par exemple les traitements contre les troubles de l'érection, les anorexigènes ou les anabolisants. Le problème que posent ces achats, dans d'autres pays que la France, est celui des faux médicaments. L'Ordre national des pharmaciens a donc établi une liste des pharmacies autorisées à vendre des médicaments en ligne, étant précisé que ces ventes concernent uniquement des médicaments d'autoconsommation.

Il est par ailleurs un sujet sur lequel il faut vraiment essayer de travailler : l'observance thérapeutique. Les gens achètent des médicaments, mais ce n'est pas pour autant qu'ils les consomment ! Or, si la substitution de médicaments génériques est déjà difficile à gérer, la substitution thérapeutique l'est encore plus. Les patients sont donc inquiets et cela ne favorise pas le suivi du traitement.

Enfin, ne nous faisons pas d'illusions ! Chaque pays a son système de protection sociale et chaque électeur de chaque pays pense que le sien est le meilleur. Pour cette raison, nous n'aurons jamais de système de prix européens.

**M. Jean-Paul Tillement.** – Les relations entre les académies de médecine et de pharmacie et, de manière générale, entre médecins et pharmaciens sont permanentes et excellentes. Pour vous convaincre, sachez que mon voisin, représentant lui aussi l'académie de médecine, est l'ancien président de l'académie de pharmacie !

Mais je crois, Madame la Rapporteuse, que vous avez posé la question la plus difficile à résoudre. Qu'est-ce qui est véritablement indispensable ? Pouvons-nous aujourd'hui dresser une liste ? C'est extrêmement difficile ! Lorsque nous avons travaillé sur les MITM, nous avons demandé aux industriels lesquels de leurs produits pouvaient être concernés. Vous imaginez quelle fut leur réponse, mais c'était aussi une manière de leur « confier le bébé », de faire reposer tous les enjeux d'intendance sur eux. Par ailleurs, il y a plusieurs listes de médicaments et elles ne se ressemblent pas. Nous travaillons actuellement sur le sujet avec la direction générale de la santé et nous y travaillerons bientôt avec l'ANSM. Mais, à nouveau, c'est difficile. Pour moi, une solution pourrait être d'identifier d'abord les principes actifs indispensables, car, à partir de ces principes actifs, notre industrie française est techniquement capable de produire des médicaments en cas de pénurie.

Je suis, pour ma part, très gêné par les médicaments innovants. Je pose une question provocatrice : l'innovation correspond-elle forcément à un progrès ? Peut-être faut-il poser des conditions en la matière, car il n'est pas évident qu'une innovation, aussi intéressante soit-elle sur le plan de la recherche, apporte un réel progrès thérapeutique.

**Mme Claire Siret.** – En matière de conditionnement, on pourrait envisager des pictogrammes indiquant, par exemple, que le médicament n'est pas un antibiotique ou qu'il concerne tel ou tel organe, par exemple le cœur, afin de faciliter la compréhension par les patients.

S'agissant de la pénurie de l'offre de soins, il est évident que, s'il n'y a personne pour prescrire, il y aura forcément une pénurie de traitement des personnes.

Pour lutter contre l'automédication, il me semble que nous pourrions déjà faire en sorte que les industriels optent tous pour le même conditionnement, avec un nombre de comprimés correspondant aux durées de traitement fixées par les sociétés savantes.

Les messages « DGS-Urgent » étaient très utiles, mais nous n'avions qu'un problème à gérer : la covid-19. Nous sommes par ailleurs extrêmement sollicités. Nous allons disposer d'outils numériques nous permettant d'envoyer les ordonnances aux pharmaciens. Il serait intéressant de disposer d'un retour, notamment pour des alertes automatiques sur des ruptures d'approvisionnement.

La transparence est vraiment essentielle sur les questions de prix – nous l'avons vu avec les médicaments génériques ; les gens n'ont rien compris ! Ils doivent savoir que les médicaments ne sont pas gratuits, il faut aussi qu'ils sachent combien cela coûte. C'est très important !

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Nous vous remercions de votre participation.

*La réunion est close à 10 h 30.*

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Audition de Mmes Audrey Derveloy, présidente, Clotilde Jolivet, directrice des relations publiques et gouvernementales, et M. Jean-Marc Lacroix, pharmacien responsable de Sanofi France**

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête par l'audition de Mme Audrey Derveloy, présidente de Sanofi France ; je vous remercie, madame la présidente, de votre présence. Vous êtes accompagnée de Mme Clotilde Jolivet, directrice des relations publiques et gouvernementales de Sanofi France, et de M. Jean-Marc Lacroix, pharmacien responsable de Sanofi France.

Sanofi constitue un fleuron de l'industrie française et, plus encore, de son industrie pharmaceutique. Nous avons pu, très concrètement, en avoir confirmation sur le terrain, jeudi dernier, dans votre usine de Lisieux, qui se consacre à la fabrication de l'antidouleur et antipyrétique bien connu des Français : le Doliprane. Nous avons été impressionnés par le professionnalisme et l'implication du personnel, qui illustrent tous les enjeux du secteur : une demande qui, après avoir stagné pendant plusieurs années, croît de nouveau, et des tensions d'approvisionnement qui n'ont pas empêché la production de l'usine d'atteindre un plus haut historique.

Un de nos interlocuteurs a estimé que Sanofi, par sa surface financière, était mieux armé que d'autres laboratoires pour continuer à s'approvisionner malgré les hausses de coût des matières premières et de l'énergie. Nous serons donc attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur la façon dont votre entreprise s'est adaptée aux tensions, voire aux ruptures d'approvisionnement auxquelles l'ensemble du secteur fait face de plus en plus souvent, notamment en matière de principes actifs.

Plus globalement, nous déplorons tous qu'en quelques années l'industrie pharmaceutique française ait perdu sa position de leader en Europe et n'occupe plus que la quatrième place. Sans faire porter la responsabilité à un acteur du marché en particulier, nous souhaiterions mieux comprendre les raisons de ce recul. Votre regard sur la question, naturellement, nous intéresse.

Pour essayer de mettre fin à cette spirale de déclin, le Gouvernement s'est engagé dans une politique de relocalisation et d'intensification du soutien à la filière. Vous nous direz comment Sanofi a répondu à cette volonté et mettra en œuvre des projets s'inscrivant dans cette trajectoire. Madame la présidente, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif, puis Mme Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions. Comme vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises.

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. 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 vous invite, chacun votre tour, 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, Mme Audrey Derveloy, Mme Clotilde Jolivet et M. Jean-Marc Lacroix prêtent serment.*

**Mme Audrey Derveloy, présidente de Sanofi France.** – Je vous remercie de nous donner l'occasion de nous exprimer sur les tensions d'approvisionnement et les pénuries, sujet majeur, surtout après cet hiver où nous avons subi une triple et inédite épidémie de covid, grippe et bronchiolite. Pour les patients, l'enjeu est de pouvoir accéder à leurs traitements. Avec l'ensemble des acteurs du système de santé, nous devons être en mesure d'anticiper ces besoins de santé et d'y répondre, et de remplir ainsi notre mission de façon plus optimale ; en tant que médecin ayant commencé ma carrière dans les hôpitaux publics, cela compte beaucoup pour moi.

Ces besoins en santé guident nos choix chez Sanofi. Avec une meilleure coordination des efforts des pouvoirs publics, des acteurs de la production et de la distribution de médicaments, des laboratoires pharmaceutiques, des logisticiens, des grossistes-répartiteurs et des pharmaciens, nous pourrions assurer pleinement cette mission. Avant de répondre à vos questions, je souhaite articuler cette introduction autour de quelques thèmes : une présentation rapide de notre entreprise française ; la place majeure de la France dans notre entreprise et nos capacités de production ; l'état des lieux des ruptures, ses causes, et des propositions pour votre commission.

Sanofi est un leader pharmaceutique mondial. Il compte 90 000 collaborateurs dont 20 000 en France, 59 sites de production dans le monde dont 28 en Europe et 16 en France. Sur ces 16 sites de production, six sont dédiés à nos principes actifs, auxquels s'ajoutent sept sites pour la production pharmaceutique, la formulation et le conditionnement, et trois pour les vaccins.

La contribution de ces 16 sites au chiffre d'affaires de notre groupe s'avère plus que minime : moins de 5 %. Dans un environnement économique contraint, nous souhaitons rester présents en France. Pour information, la France représente 40 % de nos dépenses en recherche et développement (R&D) et un tiers de nos investissements mondiaux.

La France est, de loin, notre premier pays de production, concentrant entre 30 % et 40 % des volumes que nous produisons à l'échelle mondiale. Plus de 10 000 de nos collaborateurs en France travaillent sur ces affaires industrielles. Nous investissons également chaque année en France plus de 350 millions d'euros dans nos usines, avec notamment un investissement majeur – entre 130 et 140 millions d'euros – sur les nouvelles capacités et les nouvelles technologies pour les nouveaux produits. À cela s'ajoutent des efforts pour la décarbonation, à hauteur de 50 millions d'euros par an.

La France a été choisie par notre groupe pour investir dans des usines de haute technologie, avec notamment un demi-milliard d'euros d'investissements pour notre nouvelle usine *high-tech* dans le Rhône. Le site de Marcy-l'Étoile, près de Lyon, est également concerné par ces investissements, avec une stratégie d'accélération pour l'ARN messager et une volonté de regrouper toutes les étapes de la chaîne de valeur.

Par ces expertises technologiques et humaines, par ces moyens financiers engagés, vous pouvez constater la place de la France dans la stratégie de Sanofi. Nos 20 000 collaborateurs, dans neuf régions différentes, sont une richesse pour la France et contribuent au rayonnement du pays à travers le monde. Nous sommes également contributeurs de la balance commerciale externe de la France ; chaque année, Sanofi exporte pour 15 milliards d'euros de médicaments et de vaccins.

Acteur unique en France, nous avons plus de 464 présentations, avec à la fois un portefeuille de produits innovants et un autre de produits matures. Environ 360 spécialités différentes correspondent à 75 % de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) et à une vingtaine de vaccins. Cela représente une volumétrie conséquente, avec 460 millions de boîtes dans les pharmacies de ville et plus de 400 millions de prises à l'unité à l'hôpital.

Notre volumétrie est malheureusement affectée par les tensions. Sur les 2 765 signalements communiqués par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en 2022, 5,7 % nous concernaient ; en regard de notre part de marché – 18 % du marché français en volume –, cette proportion de signalements est donc plutôt faible.

En accord avec l'obligation de stock du décret de mars 2021, nous avons également investi en capacité supplémentaire de stockage – 3 000 palettes –, en plus de nos quatre sites de distribution.

Il y a deux situations différentes pour les patients ; une première avec des tensions qui, *in fine*, ne les empêchent pas d'accéder à leur traitement, le pharmacien pouvant proposer une alternative en accord avec le médecin et Sanofi pouvant également pratiquer, lorsque cela est nécessaire, des réassortiments ; et une deuxième situation, évidemment plus gênante, avec des cas de rupture de stock chez l'exploitant ou des ruptures d'approvisionnement liées à la chaîne de fabrication. Ces ruptures sont donc graves mais limitées : 157 signalements en 2022 pour Sanofi, dont un tiers seulement pouvant aller jusqu'à la rupture.

Je souhaite revenir sur la procédure mise en place cet hiver pour le Doliprane. Nous avons répondu à des besoins très élevés et inédits. L'entreprise s'est mobilisée afin de produire 424 millions de boîtes de Doliprane en 2022, soit le plus haut niveau depuis le lancement du médicament ; ce chiffre était déjà en augmentation en 2021, avec 383 millions de boîtes.

Concernant la solution pédiatrique, la production a augmenté de 49 % en 2022 par rapport à 2021, pour atteindre un niveau inédit de plus de 24 millions de boîtes. Sur le site de Lisieux en Normandie, des collaborateurs sont passés à un rythme de sept jours sur sept, 24 heures sur 24 ; c'est une réelle fierté pour notre entreprise d'avoir contribué à cet effort. Nous avons également mobilisé des stocks en Italie – quatre millions de boîtes – pour subvenir aux besoins pédiatriques supplémentaires.

Avant la crise du covid, 20 % à 30 % des pénuries étaient liés à des ruptures d'approvisionnement de principes actifs. Chez Sanofi, nous traitons ce sujet depuis longtemps, tout en étant peu dépendants de la zone asiatique ; notre approvisionnement en principes actifs se situe à 95 % en Europe et aux États-Unis, et seulement 5 % en Asie. Nous sommes donc moins exposés à cette dépendance, avec seulement 15 % de tensions et ruptures liées à un problème de principes actifs.

Les tensions et les ruptures ont des causes multifactorielles. Nous avons été particulièrement affectés par l'augmentation imprévue de la demande sur certains de nos produits et ceux de nos concurrents, ce qui a créé un effet domino. À cela s'ajoutent d'autres événements industriels imprévus sur la chaîne de fabrication. Les difficultés industrielles peuvent s'additionner, avec également des manques sur des contenants tels que le verre, l'aluminium, les sachets en carton, ou sur des sucres de qualité pharmaceutique. Nous avons su trouver des solutions grâce à la mobilisation exceptionnelle du personnel et en nous appuyant sur un réseau mondial fort.

J'attire votre attention sur le défi que représente la disponibilité de la ressource humaine ultraspécialisée, comme les pharmaciens au sein de nos usines, indispensables pour la libération des lots.

Enfin, je souhaite conclure mon propos avec quelques propositions. Nous observons trois leviers concrets, le premier soutenant les deux autres. Avant tout, nous avons besoin d'une politique française du médicament en cohérence avec les objectifs de souveraineté et d'autonomie, permettant à la fois le financement des médicaments nouveaux et innovants, mais également celui des médicaments existants pour les patients.

Le deuxième levier porte sur les propositions du Gouvernement. L'une d'elles prévoit d'associer en amont les industriels à la définition des plans de préparation hivernale. Cette anticipation, qui est une bonne chose, ne peut se faire qu'avec le pilotage de l'État. La définition des médicaments stratégiques, d'un point de vue industriel et sanitaire, doit absolument intégrer la soutenabilité économique des productions à maintenir et à prévoir, tout en s'inscrivant dans les travaux équivalents au niveau de l'Union européenne (UE). Une autre proposition du Gouvernement entend mobiliser la commande publique en cohérence avec la souveraineté ; l'appel d'offres d'État concernant les vaccins contre la grippe en est un bon exemple.

Le troisième levier consisterait à harmoniser à l'échelon européen les conditionnements et les stocks en conditionnement primaire pouvant être mobilisés dans différents pays pour répondre aux tensions d'approvisionnement. De manière générale, il s'agirait que les outils soient en cohérence avec les travaux européens en cours sur la souveraineté de l'UE.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Votre propos liminaire est très dense.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Comme vous l'avez souligné, les ruptures et les tensions sur les médicaments ont des causes multifactorielles. Plusieurs médicaments produits par Sanofi ont récemment connu des difficultés d'approvisionnement en France. Quelles mesures concrètes prenez-vous dans ces cas-là ?

De nombreux rapports parlementaires ont mis en exergue ces tensions et ces ruptures croissantes. Plusieurs raisons ont été invoquées, notamment le prix des médicaments. Je souhaite vous interroger sur ce qui s'est passé pendant la crise du covid. Nous avons tous été déçus de constater que Sanofi, fleuron de l'industrie pharmaceutique, n'avait pas pu créer un vaccin. Trois ans après le début de la pandémie, vous parvenez enfin à en sortir un, le septième vaccin européen approuvé par l'Agence européenne des médicaments (AEM ou *European Medicines Agency*, EMA). Quelle est l'utilité d'un septième vaccin aujourd'hui ?

Vos difficultés concernant la sortie du vaccin n'étaient pas dues à un manque de soutien public ; je pense aux 200 millions d'euros d'aides de l'État et aux 120 millions d'euros du crédit d'impôt recherche (CIR). Ces difficultés sont-elles liées aux fermetures de sites de production ? Depuis une trentaine d'années, de nombreuses usines françaises ont été délocalisées. Cela a-t-il eu des effets sur les emplois à la fois de production et de recherche ?

Lors de notre déplacement à Lisieux, nous avons pu mieux appréhender les enjeux de votre partenariat avec Seqens. La production de médicaments comporte de nombreuses étapes complexes, avec notamment de nombreux sous-traitants. Or, dans la future usine de paracétamol de Seqens à Roussillon, ne sera prise en compte qu'une partie du processus de fabrication. Cela peut-il garantir à la France une production suffisante et surtout consolidée ?

Vous avez précisé que Sanofi s'approvisionnait en principes actifs à 95 % en Europe. Vous êtes un contre-exemple, car, depuis le début de nos auditions, on nous alerte sur le fait que 80 % des principes actifs sont importés de Chine et d'Inde. Avez-vous des précisions à nous apporter sur ce sujet ?

Avec la cession de la société EuroAPI, vous avez pris la décision de vous séparer d'une partie de la production de ces principes actifs. Désormais, vos parts sont minoritaires dans la société. Pouvez-vous nous garantir qu'EuroAPI ne va pas, d'ici quelques années, délocaliser ses usines à l'étranger ?

Enfin, lors de nos auditions, nous avons entendu beaucoup de remarques sur la faiblesse des prix des médicaments matures, frappés par les ruptures et les tensions. Le groupe Sanofi a-t-il renoncé à mettre sur le marché français des médicaments en raison de leurs prix trop faibles ? Il serait très compliqué, pour de petits laboratoires souhaitant reprendre des médicaments abandonnés, de le faire, car ils ne disposeraient pas des processus de fabrication. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

**Mme Audrey Derveloy.** – Notre mobilisation est totale pour répondre aux situations de tension ou de rupture. En situation classique, les allocations de stocks sont liées à des décisions de groupe ; la maison mère étant en France, nous sommes en mesure d'avoir une vision plus holistique et les stocks sont alloués en fonction des besoins des pays. Quand interviennent des tensions ou des ruptures, nous travaillons avec toutes les équipes gérant les stocks. Nous disposons de quatre centres de distribution, soit 100 personnes, dont les services clients et les informations médicales. Elles se consacrent à la gestion de ces situations spécifiques, qui nécessitent également un dialogue avec les autorités, notamment l'ANSM. Jean-Marc Lacroix va compléter mon propos à ce sujet.

**Jean-Marc Lacroix, pharmacien responsable de Sanofi France.** – Nous sommes organisés pour procéder, toute l'année, à une surveillance de l'évolution de nos stocks, en particulier concernant les MITM que nous produisons. Cette action de surveillance a pour objectif de déterminer les tendances anormales observées par rapport à nos ventes.

Au-delà des personnes mobilisées dans les centres de distribution, plusieurs centaines de personnes dans différents périmètres – en logistique organisationnelle, qualité, informations médicales – constituent une sorte de *back-office* afin de gérer ces situations. Notre premier point concerne la détection, qui repose également sur la veille des publications de tension ou rupture réalisées sur le site de l'ANSM, indicateur pour nous d'éventuels transferts d'achat sur nos propres produits.



Nous avons également des contacts privilégiés avec différents acteurs, notamment les grossistes-répartiteurs – avec lesquels nous interagissons régulièrement pour connaître l'état de leurs propres stocks – et certains centres hospitaliers ciblés en fonction des pathologies et de leur spécialisation.

Pour une entreprise comme la nôtre, dont la raison d'être est de fournir à chaque malade son traitement, subir des situations de tension ou de rupture est vécu comme un échec. Quand une telle situation est détectée, notre première réaction est d'estimer au mieux le délai de survenue d'une rupture réelle et d'en communiquer les informations à l'ANSM, notre interlocuteur privilégié dans ce contexte.

Notre objectif est aussi de contribuer à la résolution d'un problème qui, à ce stade, n'est encore qu'un risque. Les signalements déclarés par une entreprise exploitante ne signifient pas nécessairement une rupture de stock avérée au niveau du laboratoire. Notre objectif, naturellement, est d'éviter cette rupture de stock par différents moyens.

Il s'agit d'abord de procéder à l'information de nos interlocuteurs – notamment les dispensateurs tels que les pharmaciens d'officine ou les pharmaciens hospitaliers – par la voie d'un outil administré par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Cnop) : le DP-Ruptures. Ensuite, nous informons nos grossistes-répartiteurs et nos clients hospitaliers par des états de stocks hebdomadaires, afin de leur donner une visibilité sur la situation de nos produits.

Si la situation s'avère plus grave, nous mettons en œuvre un plan de gestion des pénuries et nous entrons notamment en relation avec les sociétés savantes, expertes dans certaines pathologies, qui nous aident à déterminer le meilleur protocole de remplacement éventuel ou d'accompagnement des patients. Notre objectif, bien sûr, est de ne pas arriver à la situation de rupture complète au niveau du laboratoire et d'essayer de gérer un stock contraint le mieux possible, afin qu'il bénéficie aux patients qui en auront le plus besoin.

Cela passe par des contingentements quantitatifs, c'est-à-dire une gestion logistique et comptable. Il s'agit de répartir un stock disponible sur un nombre de semaines à risque, et d'organiser le cadencement des livraisons de manière à prolonger la durée de présence du produit sur le marché le plus longtemps possible, idéalement jusqu'au retour à la normale des stocks. Dans certains cas, cela passe par la mise en place de contingentements à caractère médical, en sélectionnant des pathologies qui exposent le plus au risque les patients et en privilégiant le dépannage individuel à une situation médicale précise. Cela nécessite l'implication de personnes ayant une capacité d'analyse d'éléments médicaux communiqués par le prescripteur, afin de savoir, par exemple, si tel antibiotique va agir sur le microbe concerné et donc permettre un dépannage.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Pour bien comprendre, êtes-vous directement en contact avec le prescripteur ?

**Jean-Marc Lacroix.** – Oui, pour les cas de contingentement médicalisé. Ou alors l'information passe par le pharmacien hospitalier.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Par la pharmacie d'officine également ?

**Jean-Marc Lacroix.** – Cela peut arriver.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Vous traitez donc la question au cas par cas ?

**Jean-Marc Lacroix.** – Absolument.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Échangez-vous sur l'indication du médecin ?

**Jean-Marc Lacroix.** – On vérifie l'éligibilité de l'indication par rapport aux discussions que nous avons pu avoir avec l'ANSM.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – C'est bien ce que j'avais compris, je voulais en avoir la confirmation.

**Jean-Marc Lacroix.** – Il s'agit d'un éventail d'actions avec un stock contraint. Nous sommes parfois amenés à importer des produits : il peut s'agir du même produit disponible en France, commercialisé par une autre filiale du groupe dans un autre pays, dans la mesure où les stocks seraient disponibles, ou il peut s'agir de produits n'appartenant pas à notre laboratoire et qui combleraient un manque. Cet éventail d'actions, établi en concertation avec les autorités, va donc du contingentement quantitatif jusqu'à l'importation des produits.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Échangez-vous avec la direction hospitalière ou l'ANSM ?

**Jean-Marc Lacroix.** – Avec l'ANSM.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – L'ANSM vous donne mandat pour discuter, au cas par cas, l'indication médicale avec les médecins prescripteurs, c'est cela ?

**Jean-Marc Lacroix.** – On ne discute pas l'indication, on la vérifie.

**Mme Audrey Derveloy.** – Sur le sujet des délocalisations, Sanofi a toujours fait le choix de privilégier la France, notamment concernant la production des principes actifs. Avec 16 sites, 20 000 collaborateurs et 40 % de nos investissements industriels en France, nous sommes les seuls à avoir une présence aussi forte sur le territoire. Par ailleurs, nous soutenons, à hauteur de 150 millions d'euros, la production de nouveaux médicaments.

De quoi avons-nous besoin pour répondre aux demandes des Français ? Nous gérons notre outil industriel en essayant d'optimiser notre réseau. Il s'agit de distinguer les ventes ou fermetures de sites des transferts ; dans le cadre d'un transfert, les capacités de production restent en France. Comme exemple de transfert réussi, j'ai en tête celui du site de Quetigny désormais géré par le façonnier Delpharm. Ils peuvent être parfois perçus comme des éléments de fragilisation, mais certains sous-traitants, en plus d'être français, s'avèrent très robustes. La cession de Merial au laboratoire allemand Boehringer Ingelheim permet également de maintenir une capacité importante en région lyonnaise. Enfin, nous gardons une participation dans EuroAPI et nous considérons que cela renforce toute la chaîne de production.

Quand nous souhaitons transférer une activité, nous en discutons avec les autorités. Ces transferts – que je distingue, encore une fois, des fermetures de site – nous donnent également la possibilité d'investir. Durant la même période, nous avons investi plus de 490 millions d'euros sur le site de Neuville-sur-Saône, afin de bâtir cette nouvelle usine

évolutive, une des deux usines de ce type dans le monde, l'autre étant située à Singapour. Autres exemples d'investissement : le site de Sisteron, où plus de 60 millions d'euros ont été engagés pour les lancements de petits volumes ; ou encore le site de Val-de-Reuil, avec 200 millions d'euros investis. En parallèle des transferts et des fermetures de sites, nous investissons pour créer de nouveaux centres d'excellence.

**Mme Clotilde Jolivet, directrice des relations publiques et gouvernementales de Sanofi France.** – Concernant EuroAPI, nous considérons qu'il s'agit d'une belle opportunité de garder ces sites en Europe. Depuis le lancement de la société, l'accélération des commandes est notable ; cela s'explique en partie par le fait qu'auparavant, lorsque ces activités étaient gérées au sein de Sanofi, un certain nombre de clients préféraient s'adresser à une structure indépendante du groupe.

Sanofi détient à peu près 30 % des parts d'EuroAPI. Le point important est que l'État, *via* un fonds souverain, est entré au capital de la société. L'État est membre du conseil d'administration et c'est dans le cadre de cette instance que peuvent se prendre un certain nombre de décisions stratégiques liées à la souveraineté industrielle et sanitaire.

Madame la rapporteure, vous avez évoqué la mise à disposition du vaccin contre le covid de Sanofi. En effet, ce vaccin est arrivé tardivement. Nous avons bénéficié du soutien de la Commission européenne qui, en août 2020, a pris la décision d'achats anticipés pour un certain nombre de vaccins, dont celui de Sanofi. Notre retard s'explique principalement par des raisons scientifiques. Au moment du passage de la phase 2 à la phase 3, nous avons dû recommencer des études de phase 2. Le recrutement des patients pendant la phase 3 fut également beaucoup plus long qu'espéré.

Le positionnement spécifique de ce vaccin a été discuté en amont, dès que nous avons enregistré les premières étapes de retard avec le ministère de la santé et la Commission européenne. Ce vaccin n'est pas indiqué pour une première injection, mais pour le rappel. Évalué en ce sens par la Haute Autorité de santé (HAS), il a aujourd'hui toute sa place dans l'arsenal thérapeutique. Nous avons pris l'engagement de mettre ce vaccin à disposition pour le covid ; certes, les délais n'ont pas été satisfaisants, mais l'engagement a été tenu.

Vous avez évoqué le lien entre la mise à disposition tardive du vaccin et la baisse de nos investissements. La France est, de loin, le territoire numéro un de notre activité. Nous avons trois usines de vaccins en France, auxquelles s'ajoute la nouvelle usine évolutive dont a parlé Mme Derveloy. Concernant le vaccin, tant pour la R&D que pour la production, la France est le premier pays où nous investissons. Sur la partie clinique également, nous avons noué des accords avec plusieurs centres d'études cliniques ; et l'annonce de l'ARN messenger offre, à ce sujet, encore plus de perspectives.

Concernant Seqens, je ne suis pas capable de vous dire précisément le nombre d'étapes de production. Il nous a semblé intéressant d'être partenaire de ce projet, car une partie de la chaîne de valeur demeure ainsi européenne. Lorsque Seqens avait présenté son projet, nous avons noté l'important volet consacré à la décarbonation. Ce projet répond à un besoin, celui de disposer d'une source complémentaire de paracétamol sur le territoire européen.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Pour décider de la cession partielle d'EuroAPI, avez-vous recouru aux services d'un cabinet de conseil ? Si c'est le cas, je vous prie de nous communiquer l'étude stratégique qui a présidé à ce choix.

**Mme Clotilde Jolivet.** – Je ne sais pas si nous avons eu recours à un cabinet de conseil sur ce projet, dont s’est chargée la direction financière. Je vous communiquerai les études stratégiques sur ce point. Nous avons étudié ce positionnement de façon précise.

**Mme Laurence Harribey.** – Quelle est la part de financement public dans vos investissements et comment la délocalisation au sein du territoire français a-t-elle pu jouer ?

Quelle est la réalité de la relocalisation et quels indicateurs pourraient montrer qu’elle garantit la souveraineté sanitaire ?

Vous avez expliqué comment gérer les tensions lors des pénuries, mais ce qui nous intéresse, c’est justement d’éviter ces pénuries, de tendre vers la souveraineté sanitaire. Quelle est la nature de vos exportations ? Exportez-vous vers des pays qui rémunèrent mieux les médicaments matures, au risque d’entraîner des pénuries ?

Les biotechnologies ont transformé l’industrie pharmaceutique ; elles exigent plus de moyens financiers et de savoir-faire. L’innovation provient surtout des *start-up*, qui prennent les risques, avec un capital-risque parfois extra-européen, mais les Big Pharma innoveront moins que par le passé. Par conséquent, l’équilibre entre R&D et rémunération est remis en cause.

Sur le rôle des cabinets de conseil, il est révélateur que vous ne sachiez pas répondre...

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Quelle est la part, dans vos projets, des médicaments innovants par rapport aux médicaments indispensables tombés dans le domaine public ? Les ruptures concernent souvent les médicaments matures.

Vous avez eu, en vertu d’un contrat dont j’ai eu copie, une commande de 1,8 milliard de dollars du ministère de la défense américain pour produire un vaccin contre la covid-19. Ce contrat suit les recommandations de la Food and Drug Administration (FDA) américaine ; pourquoi pas de l’EMA ? Les premières doses produites étaient réservées aux États-Unis, « pour protéger la population américaine ». De nombreuses pages de ce contrat sont noircies. Le Gouvernement français pourrait-il obtenir le contrat non caviardé ?

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Je rappelle que notre commission d’enquête porte sur la pénurie de médicaments, ma chère collègue.

Avez-vous songé, en raison de la politique de régulation du médicament, à renoncer à proposer des médicaments sur le marché français ou à abandonner la production de médicaments dont la rentabilité était trop faible ? Les industriels avancent souvent cet argument ; nous aimerions avoir des noms précis de médicaments.

Quelle a été l’influence de la politique de régulation de médicaments dans votre décision de vous séparer d’une partie de la production des principes actifs, *via* la cession d’EuroAPI ?

Quel regard portez-vous sur la gouvernance des décisions relatives aux médicaments en France ? On dit souvent qu’il manque un pilote. Est-ce un élément qui explique l’aggravation des pénuries depuis quinze ans ?

**Mme Émilienne Poumirol.** – Vous parlez de transferts d’activités – à Toulouse, une importante unité de Sanofi a été supprimée il y a une dizaine d’années –, mais cela a également concerné votre R&D, puisque vous semblez abandonner la recherche en chimie pour vous concentrer sur la recherche en thérapie génique, ce qui peut se comprendre eu égard aux différences de prix des produits mis sur le marché. Votre choix industriel consiste-t-il à tout axer sur les biotechnologies, notamment la thérapie génique, et à abandonner la recherche chimique ?

**Mme Audrey Derveloy.** – Nous préférons évidemment anticiper les crises que les régler.

Nous observons certaines avancées dans nos discussions avec les autorités, notamment à propos de la nouvelle liste des médicaments d’intérêt sanitaire et stratégique (Miss), qui incorpore une dimension de souveraineté économique. Nous espérons que les industriels feront partie des discussions destinées à en définir le contenu, puisque les MITM représentent une grande partie de la pharmacopée, mais ne résolvent pas tout.

**Mme Clotilde Jolivet.** – Le ministère de la santé a rencontré des sociétés savantes pour identifier un premier lot de médicaments, puis la liste sera resserrée.

**Mme Audrey Derveloy.** – Nous considérons que l’existence de cette liste constitue une avancée.

Par ailleurs, nous souhaiterions avancer sur la mise en œuvre de l’article 28 de l’accord-cadre conclu entre le Comité économique des produits de santé (CEPS) et Les entreprises du médicament (Leem), qui permet de prendre en compte l’inflation dans la fixation des prix de médicaments. À titre d’illustration, sachez que, pour la partie médecine générale, sur 3 milliards d’euros de coûts de production, l’inflation représente plus de 300 millions d’euros, soit une hausse de 12 % par rapport à l’année dernière, après une hausse de 8 % par rapport à l’année antérieure. L’application de cet article redonnerait de l’oxygène à la filière.

Nous souhaitons également que soit activé l’article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, qui devrait permettre de reconnaître la relocalisation française ou européenne. Cela avance pour les nouveaux médicaments, mais cela devrait également concerner sur les médicaments existants, car les besoins en santé des patients concernent les produits tant matures qu’innovants. Nous attendons des avancées de ce point de vue.

Pour ce qui concerne la liste des médicaments, on a mentionné les stocks, mais il faut s’attacher à la définition de stocks que j’appelle « qualitatifs » : nous devons collectivement définir les molécules et spécialités qui devraient être priorisées, avec un prix déterminé, pendant une certaine durée, en adéquation avec l’outil industriel, car ce dernier ne peut pas répondre à toutes les situations en cas d’urgence.

Il faut aussi prendre en compte la dimension européenne : il faut que le médicament aille au patient et, si chaque pays stocke ses médicaments, on n’y arrivera pas, car l’outil industriel européen ne pourra pas faire face. Il faut être raisonnable dans la définition des stocks ; voilà ce que j’appelle les stocks qualitatifs.

Nous militons en outre pour la convergence des législations européennes : sur la liste des médicaments prioritaires critiques, sur les stocks, sur les conditionnements

– primaires ou intermédiaires – ou sur la notice électronique, qui peut fluidifier la circulation des médicaments, notamment en période de crise. Une gestion à l'échelle européenne sera de nature à anticiper ces situations. Nous plaçons pour une gouvernance européenne, afin de gérer ces situations à l'échelon pertinent.

Vous me demandez si Sanofi abandonne la chimie ; non. Nous venons d'investir 60 millions d'euros sur le site de Sisteron, pour un lancement de petits volumes, car les patients ont besoin de chimie. On le voit dans notre portefeuille, nous avons certes des médicaments et vaccins innovants, mais également des produits conventionnels.

**Mme Clotilde Jolivet.** – Vous avez évoqué la situation à Toulouse, où Evotec, une très belle entreprise, a repris l'activité : cela rejoint ce que nous disions, nous sommes très attentifs sur les transferts : lorsque nous devons prendre ce type de décision, nous intégrons la possibilité que des acteurs européens du territoire y participent. NovAliX, qui a repris l'activité à Strasbourg, est une belle entreprise française ; Evotec est un acteur allemand, très européen. Une fois de plus, le passage de relais est intégré dans les prises de décision pour que les compétences et les activités continuent quand elles ne sont plus sous notre bannière.

Parmi les domaines de recherche dans lesquels nous avons investi et qui composent notre portefeuille, deux très belles molécules relèvent de la chimie, mais effectivement certains pans de nos activités de recherche ne se font pas en France : notre manière de déterminer les domaines prioritaires par rapport à la stratégie de Sanofi se fait aussi en fonction des écosystèmes.

Tout à l'heure, je mentionnais l'importance de notre pôle vaccin. Comme vous le savez, en région lyonnaise, l'infectiologie est mondialement reconnue. Nous venons d'investir dans le *Paris-Saclay Cancer Cluster*, car l'oncologie, notamment à l'Institut Gustave-Roussy, y est également reconnue sur le plan international. Il y a un lien entre ce que nous faisons dans les territoires et le niveau académique, scientifique et technologique de nos partenaires. Vous citez des start-up et des *biotech* : depuis plus d'une dizaine d'années, Sanofi ne peut pas faire de la recherche sans l'apport des *biotech* ; nos savoirs sont complémentaires. Pour simplifier, je dirais que ce que nous apportons aux *biotech*, c'est notre capacité à réaliser de grandes études cliniques, mobilisant beaucoup de patients. Les *biotech* ne peuvent pas mener seules ces études, car les investissements demandés sont majeurs. C'est souvent sur ce point que nous nouons des partenariats. Nous faisons de l'innovation ouverte, en travaillant avec le monde académique, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ou des *biotech*. Chacun, dans la chaîne de valeur, a quelque chose à apporter. Nous fonctionnons comme cela, en fonction des savoir-faire sur les territoires, et avec des *biotech* qui sont autant de pépites, réalisant une toute petite partie de la science, mais de manière excellente. C'est cette excellence que nous allons chercher.

Quelques compléments d'information sur le vaccin contre le covid : il est disponible en officine en tant qu'injection de rappel. Le contrat avec la Barda (*Biomedical Advanced Research and Development Authority*) concerne le volet américain ; le contrat de référence pour la France est celui passé avec la Commission européenne. Ces deux contrats sont de nature différente. Le contrat avec la Barda obéit à une logique de financement, de R&D, alors que celui qui a été conclu avec l'Union européenne répond à une logique d'achat anticipé. Ces deux logiques sont complémentaires. Cela rejoint sans doute les sujets de gouvernance : l'agence Hera (*Health Emergency Preparedness and Response Authority*) a un rôle à jouer à l'échelle européenne pour les sujets de souveraineté sanitaire.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Quelle part représentent les médicaments dans les investissements réalisés par Sanofi ?

**Mme Clotilde Jolivet.** – J’aurais du mal à vous répondre en pourcentage... Nous avons pu obtenir des aides de France Relance, car le secteur de la santé a été extrêmement important dans la conception de ce plan. Beaucoup de nos CDMO (*Contract Development Manufacturing Organisations*), c’est-à-dire de nos sous-traitants, ont été soutenus par France Relance, à la suite de l’identification des besoins de production et de mise en flacon. Dans ce mouvement, Sanofi a bénéficié d’une allocation de France Relance pour le site d’Aramon. Je vous transmettrai les ordres de grandeur.

Nous avons également bénéficié de financements de l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe) pour un projet de décarbonation, et des aides du fonds européen de développement régional (Feder) ont bénéficié à certains projets d’investissement de Sanofi.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Ce n’était pas ma question : il n’y a pas de pénurie de financement public. Quelle est la part, dans votre budget, des investissements dans les médicaments matures et de ceux dans les médicaments innovants ?

**Mme Clotilde Jolivet.** – En 2022, nous avons réalisé 350 millions d’euros d’investissements industriels, et sur la partie nouvelle capacité, c’est-à-dire des nouveaux volumes, nous avons investi plus de 200 millions d’euros. Nous avons détaillé davantage d’éléments dans un tableau adressé en réponse au questionnaire reçu en amont de l’audition. La part des nouvelles capacités est importante dans nos investissements, surtout depuis quelques années.

**Mme Audrey Derveloy.** – Si je peux rebondir, même si cela ne répond pas vraiment à votre question, pour le secteur de la R&D, et non seulement pour Sanofi, les investissements publics représentent 1 % des investissements réalisés, excepté le crédit d’impôt recherche. L’investissement privé en R&D est donc important ; pour Sanofi, il représente deux milliards d’euros. Nous sommes le premier investisseur privé en R&D en France.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Cela fera partie du questionnaire écrit que nous vous ferons parvenir. Vous n’avez pas répondu à la question concernant le renoncement ou l’abandon de la fabrication de médicaments destinés au marché français en raison de prix trop faibles. Étonnamment, vous évoquez peu cette question du prix du médicament, alors que le directeur général de Leem avait beaucoup insisté dessus...

**Mme Audrey Derveloy.** – Nous sommes complètement alignés sur la position du Leem : nous soutenons pleinement les propos de son directeur général.

En revanche, pour répondre à votre question, non, à ce jour, ce n’est pas arrivé. J’ajoute toutefois que nous sommes extrêmement inquiets face à cette situation. Comme le directeur général du Leem, nous souhaiterions que l’article 28 de l’accord-cadre CEPS-Leem et l’article 65 de la LFSS pour 2022 soient appliqués.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Vous avez le sentiment que, pour un certain nombre de médicaments matures, vous êtes arrivés à un prix tellement bas que vous n’êtes plus en situation de garantir leur fourniture ?

**Mme Audrey Derveloy.** – En effet, cela ne nous met pas dans des conditions favorables.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – C’est une réponse diplomatique...

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Je souhaiterais des réponses plus précises. Plusieurs de mes collègues vous ont interrogé sur l’avenir de la chimie pharmaceutique. Or vous possédez un site emblématique de la chimie pharmaceutique de demain : je pense au site de Sisteron. Toutefois, à ma connaissance, le bâtiment où Sanofi a investi n’a pas l’activité escomptée, par manque de molécules. Cela correspond-il à la réalité ?

Les dividendes versés par Sanofi représentent plus de 50 % de ses bénéfices, soit 4,1 milliards d’euros. Est-ce compatible avec une politique ambitieuse de recherche ? Combien de salariés sont-ils associés aux activités de recherche, alors que les personnels du groupe ont diminué de 28 % entre 2007 et 2023 ? Cette question précise demande des réponses précises. Je vous rappelle que nous sommes dans le cadre d’une commission d’enquête.

**Mme Audrey Derveloy.** – Les dividendes versés sont source de robustesse financière du groupe. Bien évidemment, avoir un leader français en situation financière solide est déjà une source de satisfaction, je tenais à le dire. Aujourd’hui, les dividendes versés ne remettent pas en question les arbitrages existants sur la R&D ou sur les investissements industriels, c’est important. Pour donner un ordre de grandeur, en 2021, deux milliards d’euros ont été investis en R&D en France – six milliards à l’échelle du groupe –, la masse salariale a représenté neuf milliards d’euros et les achats aux fournisseurs 14 milliards. Il n’y a pas d’arbitrage mettant en péril les investissements industriels ou en R&D. Du reste, certains de nos collaborateurs touchent une partie de ces dividendes, puisqu’ils sont actionnaires.

Aujourd’hui, 4 000 personnes travaillent dans la R&D en France, et 11 000 personnes travaillent sur l’outil industriel, dans notre secteur affaires industrielles. Cela concerne donc 15 000 collaborateurs, qui représentent la majeure partie de nos collaborateurs sur le sol français.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Et où travaillent les 5 000 restant ?

**Mme Audrey Derveloy.** – Ils occupent toutes les autres fonctions dans nos sites tertiaires, ou des fonctions globales associées à la maison-mère du groupe, située en France. La majorité de nos collaborateurs travaillent pour nos affaires industrielles, et 4 000 d’entre eux en R&D.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Et sur Sisteron ?

**Mme Clotilde Jolivet.** – En ce qui concerne le site de Sisteron, nous devons vérifier l’information. Il se peut qu’un bâtiment ait une activité moindre que d’autres, mais je ne dispose pas d’informations actuellement. En revanche, nous avons investi dans ce site, notamment pour une nouvelle unité de lancement, à hauteur de 60 millions d’euros sur plusieurs années. Ce site a bénéficié de tels investissements, parce que nous sommes convaincus qu’il est possible d’y faire de belles choses, en raison des compétences qu’on y trouve. Ces produits chimiques sont issus de notre recherche et développement ou de nos collaborations, et il y a vraiment un potentiel.



**Mme Audrey Derveloy.** – Je dispose d’informations sur le site de Sisteron : nous avons 600 collaborateurs sur ce site, 120 employés en R&D, 480 en affaires industrielles. Sur ce site est aujourd’hui produit le Tolébrutinib, un médicament en développement pour traiter la sclérose en plaques. En 2021, 25 millions d’euros ont été investis, et les principaux projets concernent effectivement des lancements de petits volumes, mais nous développons également un procédé chimique continu par microfluidique ; je ne suis pas experte du sujet.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Nous attendons des réponses précises au questionnaire que nous vous enverrons. Pourquoi ma question ? Parce que plusieurs sites de Sanofi ont reçu des investissements extrêmement importants dans des bâtiments, avant que le projet ne soit abandonné. Quelques millions ont été investis, avant que la politique ne change. Je voulais savoir si la même chose se passait à Sisteron.

**Mme Sonia de La Provôté, présidente.** – Madame la directrice, nous vous remercions pour vos réponses. C’était un échange à bâtons rompus, un peu âpre, mais c’est l’objet de cette commission d’enquête. Comme le phénomène des pénuries n’est pas nouveau et qu’il s’aggrave de manière exponentielle, nous avons à cœur d’avancer pour faire des propositions rapidement efficaces et rattraper le temps perdu.

*Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 14 h 55.*

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 05.*

**Audition de MM. Anthony Puzo, secrétaire général, et Antoine Puzo, président, de la Fédération française de la distribution pharmaceutique (FFDP) et MM. Frédéric de Girard, vice-président, et Germain Hezard, secrétaire général, de la Fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques - Log Santé (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Jeudi 13 avril 2023**

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Audition de Mme Caroline Semaille, directrice générale de Santé publique  
France (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 12 h 20.*

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

**Mardi 11 avril 2023**

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Précarité énergétique – Audition (sera publié ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 19 h 50.*

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 35.*

**Fraudes à la rénovation énergétique - Audition (sera publié ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 19 h 50.*

**Jeudi 13 avril 2023**

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Audition de Mme Claire Hédon, défenseure des droits (sera publié  
ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

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

**Audition de fédérations de diagnostiqueurs immobiliers (sera publié ultérieurement)**

*Ce compte rendu sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 13 h 25.*

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

**Mardi 11 avril 2023**

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de Mme Christelle Rouillé, directrice générale d'Hynamics, MM.  
Pierre de Raphelis Soissan, directeur business développement d'Hynamics,  
Arthur Parenty, responsable des affaires publiques d'Hynamics et Bertrand  
Le Thiec, directeur des affaires publiques du groupe Électricité de France  
(sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 18 h 05.*

**Mercredi 12 avril 2023**

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Audition de M. Erwin Penfornis, vice-président de la branche mondiale  
Énergie Hydrogène d'Air liquide, co-secrétaire du Conseil de l'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 19 h 00.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 17 AVRIL ET À VENIR**

**Le Sénat suspend ses travaux à partir du 17 avril 2023.**