

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 8345

- *Audition de MM. Bruno Arcadipane, président, Philippe Lengrand, vice-président, et Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement..... 8345*
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte – Délégation de l'examen d'articles 8345*
- *Proposition de résolution européenne relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne – Désignation d'un rapporteur 8346*
- *Proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8346*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 8353

- *Audition de M. Eric Trappier, Président-directeur général de Dassault Aviation 8353*
- *Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport d'information 8370*
- *Loi de programmation militaire - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (action 2 : Coordination de la sécurité et de la défense, SGDSN, Cyberdéfense) - Examen du rapport d'information du groupe de travail 8377*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 8385

- *Mission relative à la création d'une gouvernance hospitalière assurée par un tandem administratif et médical – Audition de Mme Nadiège Baille et du professeur Olivier Claris 8385*
- *Projet de loi pour le plein emploi – Désignation d'un rapporteur 8395*
- *Audition commune sur la gouvernance hospitalière 8395*
- *Application des lois réformant la protection de l'enfance – Audition de Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance 8409*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 8421

- *Audition de M. Olivier Thibault, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB) (sera publié ultérieurement)..... 8421*
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte – Communication 8421*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 8423

- *Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 - Examen des amendements au texte de la commission*..... 8423
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne - Examen des amendements au texte de la commission*..... 8428
- *Mission d'information sur la situation de la filière cinématographique en France – Examen du rapport d'information* 8433
- *Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 8445

COMMISSION DES FINANCES..... **8457**

- *Mission d'information sur le fonds Marianne - Audition de M. Christian Gravel, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)* 8457
- *Mission d'information sur le fonds Marianne - Audition de M. Jean-Pierre Laffite, secrétaire général adjoint du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)*..... 8488
- *Contrôle budgétaire – Financement du cinéma - Communication* 8501
- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen des amendements au texte de la commission*..... 8510
- *Contrôle budgétaire - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) - Communication* 8516
- *Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur*..... 8524
- *Rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2022, certification des comptes de l'État pour l'exercice 2022 et avis du Haut Conseil des finances publiques sur les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année pour 2021 et pour 2022 - Audition de Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques* 8524

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE **8537**

- *Rapport d'activité pour 2022 et proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public - Audition de M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés* 8537

- *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, violences contre les élus – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.....* 8545
- *Projet de loi relatif à l'industrie verte - Désignation d'un rapporteur pour avis.....* 8563
- *Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 8563
- *Proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire.....* 8563
- *Questions diverses.....* 8563
- *Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen des amendements aux articles délégués au fond.....* 8564

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 8571

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.....* 8571

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE..... 8581

- *Audition de M. Jean-Marc Aubert, président de IQVIA France.....* 8581
- *Audition de représentants de cabinets de conseil (sera publié ultérieurement).....* 8590
- *Audition de M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie.....* 8590
- *Audition de MM. Philippe Truelle, président-directeur général, et Olivier Truelle, administrateur, des laboratoires CDM Lavoisier.....* 8604

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE..... 8617

- *Rôle des architectes dans la rénovation énergétique - Audition.....* 8617
- *Audition de Me François Devos, directeur des affaires juridiques, et de Me Frédéric Violeau, notaire associé, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques, du Conseil supérieur du notariat.....* 8627
- *Audition de M. Olivier David, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) (sera publié ultérieurement).....* 8635
- *Audition autour de sociétés d'accompagnement à la rénovation énergétique (sera publié ultérieurement).....* 8635
- *Rénovation énergétique en outre-mer - Audition (sera publié ultérieurement).....* 8635

- *Audition de M. Franck Lacroix, directeur général adjoint d’Engie, en charge des activités Energy solutions, et de Mme Florence Fouquet, directrice du marché des particuliers d’Engie* 8636
- *Audition de MM. Guillaume Laroque, président de TotalEnergies marketing France et Francois Ioos, directeur certificats d’économies d’énergies de TotalEnergies*..... 8643
- *Audition de M. Laurent Bortoli, directeur des crédits à la direction du marketing de la banque de détail de la Banque postale et de Mme Sophie Olivier, directrice des marchés et des études à la Confédération nationale du Crédit mutuel (sera publié ultérieurement)* 8650
- *Audition innovation et start-up (sera publié ultérieurement)*..... 8650

MISSION D’INFORMATION SUR « LE DÉVELOPPEMENT D’UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS, CARBURANTS SYNTHÉTIQUES DURABLES ET HYDROGÈNE VERT »..... **8651**

- *Audition de Mme Anne Rigail, directrice générale d’Air France (sera publié ultérieurement)* .. 8651
- *Audition conjointe de M. Stéphane Raison, directeur général d’Haropa Port, et de M. Christophe Lenormand, chef du service Flottes et marins de la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l’aquaculture (DGAMPA) (sera publié ultérieurement)* ... 8651

MISSION D’INFORMATION SUR L’AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE..... **8653**

- *Secrétaires de mairie – Audition*..... 8653

MISSION D’INFORMATION SUR L’AVENIR DE LA COMMUNE ET DU MAIRE EN FRANCE..... **8663**

- *Audition de Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l’intérieur et des outre-mer (sera publié ultérieurement)*..... 8663
- *Audition de M. Patrice Verchère, président de la communauté d’agglomération de l’Ouest rhodanien, membre du conseil d’administration d’Intercommunalités de France (sera publié ultérieurement)*..... 8663

MISSION D’INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L’EAU : L’URGENCE D’AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT **8665**

- *Audition de MM. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement, et Marc Gauchée, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles, de l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (INRAE) (sera publiée ultérieurement)* 8665

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 29 MAI..... **8667**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures 10.

Audition de MM. Bruno Arcadipane, président, Philippe Lengrand, vice-président, et Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement

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.

Projet de loi relatif à l'industrie verte – Délégation de l'examen d'articles

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'industrie verte a été déposé au Sénat le 16 mai dernier. Il comporte dans sa version définitive 19 articles et son examen a été renvoyé au fond à notre commission des affaires économiques. Le 10 mai dernier, M. Laurent Somon a été désigné rapporteur. Les dispositions de ce texte intéressent toutefois trois autres commissions, auxquelles nous allons déléguer au fond l'examen des articles qui entrent dans leur champ de compétences.

La répartition des articles de ce projet de loi se déclinera de la manière suivante : l'examen au fond des articles 1^{er}, 5, 6, 8, 9, 10 et 11 sera confié à la commission des affaires économiques ; une délégation au fond sera accordée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les articles 2, 3, 4, 7, 13 et 14 ; une délégation au fond sera accordée à la commission des lois sur l'article 12 ; une délégation au fond sera accordée à la commission des finances sur les articles 15, 16, 17, 18 et 19.

S'agissant du calendrier, je vous rappelle que ce projet de loi sera examiné en commission le mercredi 14 juin matin et en séance publique à partir du mardi 20 juin après-midi. Dans cette perspective, mercredi 31 mai à 18 heures, en salle Médicis, les ministres MM. Bruno Le Maire et Roland Lescure viendront nous présenter ce projet de loi et échanger avec les quatre commissions concernées par le texte.

La commission décide de déléguer au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable les articles 2, 3, 4, 7, 13 et 14 ; à la commission des lois l'article 12 ; et à la commission des finances les articles 15, 16, 17, 18 et 19 du projet de loi relatif à l'industrie verte.

**Proposition de résolution européenne relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d’action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne –
Désignation d’un rapporteur**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, la commission des affaires européennes examinera tout à l’heure, à 13 h 30, la proposition de résolution européenne de M. Michel Canévet relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d’action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne. Ce texte entend défendre la nécessité de veiller à un juste équilibre entre la protection de la filière pêche et la protection de la biodiversité marine. C’est notre collègue M. Alain Cadec, parfait connaisseur du sujet, qui en est le rapporteur pour la commission des affaires européennes.

À la suite de son adoption par nos collègues de la commission des affaires européennes, cette proposition de résolution européenne sera renvoyée au fond à notre commission des affaires économiques. Aussi, je vous proposerai que nous l’examinions dès la semaine prochaine et que nous désignions par cohérence et dans la continuité de ses travaux M. Alain Cadec en tant que rapporteur.

La commission désigne M. Alain Cadec rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 557 (2022-2023) relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d’action pour le milieu marin » présenté le 21 février 2023 par la Commission européenne présentée par M. Michel Canévet et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l’étranger - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en venons à l’examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l’étranger.

M. Serge Babary, rapporteur. – Nous abordons aujourd’hui le sujet des entrepreneurs français à l’étranger. Nous les connaissons peu : pourtant, environ 2,5 millions de Français sont établis dans 169 pays du monde et, parmi eux, environ 130 000 seraient entrepreneurs.

La proposition de loi de M^mc Renaud-Garabedian et M. Jean-Pierre Bansard, dont je salue l’initiative, vise à reconnaître et à soutenir ces entrepreneurs. Elle intervient deux ans et demi après un premier rapport de la délégation aux entreprises du Sénat, qui avait déjà mis en évidence l’absence de définition juridique ou statistique de l’entrepreneur français à l’étranger. La proposition de M^mc Renaud-Garabedian vise à y remédier et à formuler, pour la première fois en droit, une définition de l’entrepreneur français à l’étranger, comblant ainsi un vide préjudiciable à la fois pour ces entrepreneurs et pour la France.

Ces entrepreneurs, ce sont des Français partis en Amérique du Sud qui y ont ouvert un restaurant, d’autres partis en Asie pour y vendre d’excellents vins français, d’autres encore qui ont créé une société de conseil ou d’informatique en Afrique et ont recours à des

talents ou à des partenariats français. Tous ces entrepreneurs contribuent, directement ou indirectement, à notre commerce extérieur. Toutefois, cette contribution est très difficile à quantifier, si l'on ne sait pas ce qu'est exactement un entrepreneur français à l'étranger.

Ils concourent aussi au rayonnement de la France à l'international, en incitant tous les jours des milliers de personnes dans le monde à aller en France, à mieux connaître la culture française ou encore à consommer des produits français.

Pour continuer à mettre en valeur la France comme ils le font, ils ont besoin d'être reconnus, identifiés et de disposer d'outils pour se valoriser. Ce ne sont pas de grandes entreprises connues du grand public. Ce sont à 77 % de petites structures avec un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros par an. Nous devons donc les distinguer et leur donner la visibilité dont ils ont tant besoin.

C'est aussi une question de reconnaissance : faute de reconnaissance, certains entrepreneurs pourraient être découragés de revenir en France et d'y investir, par exemple en y installant une filiale de leur entreprise créée à l'étranger.

Il y a là aussi un intérêt économique et commercial pour la France : mieux connaître ces entrepreneurs, c'est nous donner les moyens de mieux structurer les réseaux et communautés d'affaires à l'étranger, au service du développement international de nos entreprises. Or, pour cela, il faut les recenser, et pour les recenser, il faut leur donner une existence juridique.

C'est tout l'objet de cette proposition de loi : définir, recenser, valoriser.

Avec M^{me} Renaud-Garabedian, nous avons échangé en amont de cette réunion de commission, pour proposer un dispositif qui soit le plus opérationnel possible. Je tiens à saluer la qualité de nos échanges préparatoires. Je constate que nous avons su travailler ensemble en mettant à profit nos expériences respectives et complémentaires sur la question.

Définir les entrepreneurs français à l'étranger n'est pas simple. Cela n'avait jamais été fait. Différentes définitions étaient régulièrement utilisées, sans cohérence ni lisibilité : on pouvait parler d'entreprises créées et détenues par les Français de l'étranger, d'entreprises créées ou détenues, d'entreprises dirigées. La première question a donc été de déterminer les critères de définition du statut de l'entrepreneur français à l'étranger, en prenant en compte la diversité des situations de ces entrepreneurs, qui exercent dans des dizaines de pays.

À l'article 1^{er}, le premier critère de définition de l'entrepreneur français à l'étranger posé par cette proposition de loi est d'être un ressortissant français inscrit au registre des Français hors de France. Sur les 2,5 millions de Français établis à l'étranger, seul 1 million d'entre eux y est inscrit.

Certes, l'inscription sur ce registre n'est pas obligatoire. Cependant, elle permet de témoigner un attachement, un engagement minimal envers la France. En effet, ne pas être inscrit sur ces listes, cela signifie ne pas pouvoir voter aux élections nationales.

Au-delà de ce critère primordial de nationalité et d'inscription au registre, il fallait déterminer des critères liés à l'activité économique de l'entrepreneur. La proposition de loi initiale définit comme entrepreneurs français à l'étranger les Français qui ont créé une entreprise de droit local dont ils détiennent plus de 50 % des parts. Ce critère risque

malheureusement de ne pas couvrir tous les cas. L'entrepreneur peut créer une entreprise sans en être l'actionnaire majoritaire. Il peut aussi diriger une entreprise sans l'avoir créée, notamment dans le cas de la reprise d'une entreprise créée par un Français. Enfin, les Français qui permettent à d'autres d'entreprendre, en investissant dans une entreprise qu'ils n'ont pas créée, doivent aussi être pris en compte.

C'est pourquoi nous sommes d'accord pour modifier cette définition dans le sens d'une extension au-delà des seuls cas de Français fondateurs d'une entreprise à l'étranger dont ils détiennent la majorité des parts. Je vous propose donc un amendement visant à inclure les personnes de nationalité française inscrites au registre des Français hors de France qui ont créé ou exercent la direction générale ou assurent le contrôle effectif du capital d'une entreprise de droit local. Non seulement cet amendement permettra d'élargir la définition, mais il permettra aussi de remédier aux effets de seuil que pouvait entraîner la fixation d'un critère de détention de 50 % du capital. Également, grâce à la notion d'« entreprise » et non de « société », les entrepreneurs individuels ou leurs équivalents seront pris en compte.

Après la définition, un recensement des entrepreneurs français est nécessaire : c'est l'objet de l'article 2. Mais il n'est pas suffisant d'inscrire ce principe dans la loi, il faut qu'il soit effectivement mis en œuvre ! C'est pour cela qu'après avoir discuté avec les acteurs économiques comme administratifs, nous avons décidé de ne pas confier cette mission de recensement aux services économiques des ambassades. D'abord, pour ne pas leur créer une charge administrative supplémentaire qu'ils ne pourraient pas gérer. Ensuite, parce que ce ne sont pas les meilleurs connaisseurs des économies locales : leur approche est beaucoup trop macroéconomique. Je vous propose donc un amendement qui supprime le rattachement du comité d'identification des entrepreneurs aux services économiques des ambassades. Ce comité d'identification sera composé notamment de représentants des chambres de commerce et d'industrie (CCI) françaises à l'étranger et des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF).

Nous avons privilégié une rédaction qui leur permet de s'organiser avec souplesse, éventuellement en sollicitant d'autres acteurs et en s'appuyant sur eux, afin que le recensement soit adapté aux contextes locaux.

Enfin, nous avons conservé le principe d'un label, tout en affinant son dispositif : c'est l'objet de l'article 3. En effet, tous les entrepreneurs ne représentent pas la même valeur ajoutée pour la France. À mon sens, il est indispensable de ne pas tous leur octroyer ce label, mais il importe de valoriser ceux qui représentent véritablement un atout pour la France. Je propose donc un amendement visant à ne pas rendre l'octroi de ce label automatique, mais à conditionner sa délivrance à une activité professionnelle contribuant à la promotion d'un savoir-faire français, à la distribution de biens ou services français ou encore au rayonnement international de la France. Il s'agit de critères larges, qualitatifs. Ces critères seront appréciés par le comité chargé du recensement, constitué notamment de représentants des CCI et des CCEF. L'objectif n'est pas de créer de nouvelles complexités, de nouvelles contraintes, mais encore une fois de laisser les acteurs les plus connaisseurs des économies locales s'organiser.

Nous avons le même parti pris de privilégier la concertation des acteurs au niveau local, en ce qui concerne le nom du label. Initialement, le nom « *Made By French* » avait été proposé. Il nous est ensuite apparu nécessaire de le modifier. D'une part, il paraît difficile d'inscrire un label en anglais au sein de la loi même si, bien sûr, les acteurs économiques auxquels s'adressent nos entrepreneurs français sont en grande majorité anglophones ; d'autre

part, il est essentiel de choisir un nom qui soit approuvé par tous : le choix du nom du label doit être concerté entre les différents acteurs. Nous avons décidé de ne pas mentionner le nom du label dans la loi, tout en nous assurant que le réseau des CCI et des CCEF, très enthousiastes sur ce dossier, fassent part de leurs propositions.

Enfin, la proposition de loi crée un répertoire public unique regroupant les noms des bénéficiaires du label. Je propose de conserver ce principe, mais de ne pas le rendre unique, afin qu'il puisse être mis en œuvre au niveau des CCI et par les CCEF dans chaque pays. Je crains en effet qu'il ne voie jamais le jour si ce répertoire devait être unique et centralisé au niveau de l'État.

Mon objectif est de créer un cadre qui donne l'impulsion nécessaire à une meilleure connaissance et reconnaissance des personnes qui contribuent à la valorisation de la France dans le monde.

Je vous remercie de votre écoute.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian, auteur de la proposition de loi. – Le sujet des entrepreneurs français a toujours été un angle mort des politiques publiques, notamment à cause de leur éloignement. J'espère que ce statut y remédiera.

Mme Florence Blatrix Contat. – Je vous remercie pour ce travail, issu du rapport de la délégation sénatoriale aux entreprises. Dans un autre rapport de la délégation sur le commerce extérieur, mes collègues MM. Jean Hingray et Vincent Segouin et moi-même avons pointé un manque d'identification des entrepreneurs à l'étranger, contrairement à l'Italie, qui fait de ses entrepreneurs des ambassadeurs du savoir-faire italien et une véritable vitrine. Cette proposition de loi contribue donc à notre stratégie publique de commerce extérieur. Nous la saluons.

Nous souscrivons à la définition de l'entrepreneur français, tout comme à la nouvelle rédaction de l'article 2. Nous avons une inquiétude sur l'automatisme du label à l'article 3, tout comme sur le nom de ce label ; les acteurs choisiront le nom adéquat, c'est une bonne chose. Nous sommes favorables au texte et aux amendements proposés, tout en restant vigilants quant au périmètre de la définition proposée à l'article 1^{er}.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Les chiffres du commerce extérieur appellent souvent des larmes de crocodile. Cependant, notre présence au monde est aussi le fait de produits et services réalisés par des Français à l'étranger, avec parfois des retombées sur le territoire national. Aux Émirats arabes unis, deux fleuristes français, après avoir conquis le marché des Émirats, se sont développés en France.

Pendant le covid, les dispositifs mis en place en France étaient vus avec envie, car très protecteurs. La difficulté venait du fait que les structures étaient juridiquement étrangères. Des mesures ont été prises. Par exemple, grâce à des associations, en Israël, nous avons pu soutenir des entrepreneurs français. Je salue le nouveau label – le label « French Tech » s'est très bien développé à l'étranger.

Je remercie le rapporteur pour son travail : les rédactions proposées sont très utiles et consolident le dispositif, en y associant des forces vives. Le RDPI votera ce texte.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – L'attachement à la France et le patriotisme de ces entrepreneurs français à l'étranger sont très hétérogènes. Le dimanche, je regarde

souvent M6, qui présente des émissions sur les entrepreneurs français installés à l'étranger : certains sont très heureux d'avoir délocalisé leur activité pour ne pas payer d'impôt ; d'autres, au contraire, ont construit une activité, comme une boulangerie, tout en étant très attachés à leur région d'origine, et animent des réseaux locaux qui mettent en valeur la France.

Il faudra être vigilant sur les labels. Mes impôts ne sont pas là pour aider une entreprise israélienne. Recenser et définir, oui, mais pourquoi ne pas adosser ces entreprises aux conseillers français des ambassades ? Ce serait aussi une façon de nourrir nos conseillers techniques en matière d'intelligence économique au niveau du terrain. Donnons ce label avec discernement.

M. Franck Montaugé. – Les entreprises agricoles entrent-elles dans le champ de ce texte ? Sur le volet valorisation, des dispositions sont-elles envisagées ? Pensons à la compétitivité de la ferme France.

Par ailleurs, qu'en est-il du régime de sécurité sociale ? Un choix est-il possible ? Peut-on cotiser tout en résidant à l'étranger ?

M. Daniel Gremillet. – Cette proposition de loi arrive au moment opportun : nous voulons réindustrialiser la France. Ce texte peut y contribuer de manière indirecte. De plus, avoir une meilleure connaissance de ces acteurs permettra de mettre en avant la question de la compétitivité au niveau de l'Hexagone. Les sujets qui en découlent sont très nombreux.

M. Daniel Salmon. – Je souscris aux propos de M^{me} Lienemann. Il faut des conditions sociales et environnementales à l'octroi du label. Les entreprises doivent mériter ce label mettant en avant le savoir-faire français. Les entreprises sont très disparates.

M. Serge Babary, rapporteur. – Un comité est mis en place pour attribuer le label. Il sera composé de membres de la CCI internationale et, notamment, des CCEF. Ils feront appel par principe à des personnes du consulat et des ambassades. À eux de s'organiser. Le Quai d'Orsay n'a pas souhaité une mention automatique. J'avais évoqué un tiers de confiance, à l'origine. La rédaction permet d'associer les personnes pertinentes, notamment les conseillers commerciaux. Notre rédaction reste ouverte.

Les entreprises agricoles sont aussi incluses. Je pense à une remarquable entreprise d'aquaculture au Vietnam.

Les salariés expatriés des entreprises françaises à l'étranger peuvent cotiser à la sécurité sociale française ; en revanche, nous parlons ici d'entreprises locales, soumises au droit local.

Des entreprises françaises reviennent de l'étranger. En les valorisant et en maintenant le lien avec la France, nous les intéresserons d'autant plus.

Concernant les inquiétudes sur les délocalisations, je fais confiance à l'éthique des comités locaux pour définir ceux qui participent au rayonnement de la France. Si la motivation initiale est celle de l'optimisation fiscale, ils sauront décider.

Mme Sophie Primas, 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, je vous propose que le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à reconnaître et soutenir les entrepreneurs français à l'étranger comporte les

dispositions relatives à la définition des entrepreneurs français à l'étranger, au recensement des entrepreneurs français à l'étranger et aux dispositifs de mise en valeur des entrepreneurs français à l'étranger.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à étendre la définition de l'entrepreneur français à l'étranger, en revenant sur le critère de détention de 50 % du capital, qui n'est pas significatif de l'engagement des entrepreneurs. Je vous propose d'adopter cet amendement.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement COM-3 prévoit que le comité d'identification n'est pas rattaché de manière automatique aux services économiques des ambassades. Il y va du respect du droit européen.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Le Quai d'Orsay ne peut se laver les mains de tels types de démarche. J'ai conscience des problèmes de ressources humaines que cela implique, mais les services économiques ont aussi besoin d'une approche microéconomique. Le comité pourrait fonctionner sur le modèle des conseils consulaires, où le représentant de l'administration est le rapporteur, et tient donc la plume ; une telle expertise serait précieuse.

M. Serge Babary, rapporteur. – Nous sommes d'accord. Nous avons voulu respecter les exigences européennes et la demande du Quai d'Orsay. Il reste impliqué, puisqu'il va mettre en œuvre le système.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je vais réfléchir à un amendement de séance.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

M. Serge Babary, rapporteur. – Adopter l'amendement COM-1 rectifié *ter* impliquerait d'adresser un questionnaire à chacun de ces entrepreneurs. Certaines motivations sont personnelles, tout à fait intimes. Il n'y a pas d'intérêt à connaître la motivation première de leur choix. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 rectifié ter n'est pas adopté.

Article 3

M. Serge Babary, rapporteur. – L'amendement COM-4 prévoit que le label n'est pas délivré de manière automatique, mais après sélection par un comité local *ad hoc*. Je vous propose d'adopter cet amendement.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BABARY, rapporteur	2	Extension de la définition de l'entrepreneur français à l'étranger	Adopté
Article 2			
M. BABARY, rapporteur	3	Recensement des entrepreneurs français à l'étranger par un comité d'identification, sans rattachement aux services économiques des ambassades.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Mme PAOLI-GAGIN	1 rect. <i>ter</i>	Mise en place d'une collecte de données sur les raisons pour lesquelles un entrepreneur a créé une société à l'étranger en vue d'un rapport au Parlement donnant lieu à un débat sur la compétitivité de la France	Rejeté
Article 3			
M. BABARY, rapporteur	4	Mise en place d'un label dédié aux entrepreneurs promouvant la marque France dans le cadre de leur activité professionnelle	Adopté

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 24 mai 2023****- Présidence de M. Christian Cambon, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Audition de M. Eric Trappier, Président-directeur général de Dassault Aviation**

M. Christian Cambon, président. – Mes chers Collègues, nous avons le plaisir de recevoir aujourd’hui M. Éric Trappier, Président-Directeur général de Dassault Aviation. Je vous remercie d’avoir accepté cette audition sur le projet de loi de programmation militaire (LPM) que nous examinerons dans trois semaines en commission. Il fait d’ores et déjà l’objet d’un travail approfondi de la part des collègues qui m’assistent dans ma tâche de rapporteur.

Après l’audition de la semaine dernière, qui réunissait les trois groupements représentatifs des industries de défense (GIFAS, GICAT et GICAN), nous avons souhaité vous entendre pour que vous puissiez exprimer votre opinion d’industriel sur ce projet de texte.

En effet, nous avons été sensibles à l’annonce de l’effort de 413 milliards d’euros consentis en faveur de la loi de programmation militaire (LPM), mais de nombreux points nous interrogent, sur lesquels vos éclairages nous seront d’autant plus utiles que nous avons eu par le passé l’occasion d’apprécier votre franchise et le recul stratégique de vos analyses.

Un effort substantiel est donc prévu en matière d’équipements : 268 milliards d’euros sont programmés sur la période 2024-2030, contre 172 milliards d’euros sur la période précédente. Et pourtant, des étalements de programme sont prévus. En particulier – et cela vous concerne directement – il est prévu que la cible de Rafales de l’armée de l’air à l’horizon 2030 passe de 185 à 137 appareils. D’après le ministre, ces étalements visent à privilégier la cohérence sur la masse, c’est-à-dire à consentir une progression moins rapide du nombre de certains équipements au profit d’une amélioration de leur disponibilité. Quelle analyse faites-vous de cette idée ? Et quelles conséquences ces étalements auront-ils sur votre entreprise, et sur nos forces ?

Par ailleurs, l’inflation fait peser une incertitude sur la portée de l’effort consenti. Je rappelle que sur les 413 milliards d’euros, ce sont près de 30 milliards d’euros qui disparaîtraient du fait de l’inflation. Diverses mesures sont envisagées par le ministère des armées pour en limiter les effets, en particulier la hausse du report de charge. Nous regardons avec une certaine méfiance le retour de la fameuse « bosse » que la LPM « Parly » s’était justement efforcée de gommer. Comme industriel, quelle est votre opinion sur cette augmentation attendue du report de charges ? Ce procédé est-il soutenable ?

S’agissant des modalités de financement de certains programmes majeurs, en particulier du porte-avions de nouvelle génération (PANG), nous avons appris que les industriels étaient appelés à financer sur leur trésorerie une partie du coût de leur développement. On entend parler d’un financement à hauteur d’un milliard. Nous

souhaiterions savoir si des mécanismes de ce type ont été prévus pour le domaine aérien et, dans l'affirmative, si ceux-ci résultent bien d'un accord « équilibré » avec l'État.

Plus généralement, nous avons interrogé les groupements de la base industrielle et technologique de défense (BITD) la semaine passée sur l'affirmation du ministre que l'étalement des programmes s'expliquait aussi par l'impossibilité, pour notre BITD, de produire à des cadences plus élevées. Qu'en est-il pour Dassault, en particulier dans un contexte de remarquables succès à l'export ? Pourriez-vous produire plus, si l'État vous le demandait pendant la prochaine LPM ? Et cela aurait-il une incidence sur les coûts unitaires des avions ?

Nous nous posons également la question des 13 milliards de recettes extra-budgétaires qui doivent permettre d'équilibrer le financement de la prochaine LPM. On comprend qu'il faudrait ajouter les ventes de fréquences, les recettes du service de santé, les produits de cessions immobilières. Mais le président de la République aurait demandé des efforts aux industriels sur les programmes déjà engagés. Avez-vous déjà consenti des réductions sur les commandes déjà passées ?

Il nous serait enfin utile que vous fassiez un point sur l'état d'avancement du système de combat aérien du futur (SCAF). Notre commission suit attentivement ce programme mené en coopération avec l'Allemagne et l'Espagne. Nous vous avons du reste entendu spécifiquement sur ce sujet dans un moment de blocage. Airbus et Dassault sont parvenus à un accord sur la phase 1B en fin d'année dernière. Vous pourrez nous présenter les avancées de cette phase, les étapes à venir et les éventuels sujets en suspens, je pense par exemple aux questions relatives à l'exportation du futur avion.

Je rappelle d'ailleurs que nous aurons une réunion de la plus haute importance avec nos collègues du Bundestag le 1^{er} juin prochain sur ces sujets.

M. Éric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation. – Je voudrais d'abord, puisque j'ai la chance d'être face à une commission qui s'occupe à la fois de défense et d'affaires étrangères – ce n'est pas totalement sans lien – vous donner mon impression générale. Nous sommes sortis du monde bipolaire d'avant la chute du mur, puis du monde unifié dans la paix. On a maintenant un monde qui est loin d'être bipolaire. D'un côté, il y a les Américains avec leurs alliés, dont nous faisons partie. Mais dans le reste du monde, que je sillonne assez souvent, il n'y a pas un bloc russe ou chinois, il y a des gens qui ne veulent ni un alignement sur les Américains, ni un alignement sur les Russes. En réalité, ces gens sont assez nombreux sur terre ! Il y a bien sûr l'Inde, qui cherche à être « non alignée » : c'est le mot le plus adéquat même si ce n'est pas le non-alignement d'il y a 50, 60 ou 70 ans, car ni la guerre ni la période ne sont les mêmes. Il y a par ailleurs une partie des pays d'Asie qui ne veulent pas être instrumentalisés dans un potentiel conflit entre les Américains et la Chine. Ils cherchent des voies intermédiaires. Il y a aussi une grande partie, voire la totalité de l'Amérique du Sud, ce qui est pas rien non plus. Il y a une grande partie de l'Afrique. Certains s'alignent sur les Russes, mais d'autres ne sont pas alignés.

Par ailleurs, j'entends souvent dire que les industriels de l'armement français tirent profit de la guerre en Ukraine. En ce qui me concerne, Dassault n'en tire aucun profit. Seuls les États-Unis d'Amérique le font. Toutes les annonces, tous les contrats relatifs aux avions de combat en témoignent : la Tchécoslovaquie a exprimé très récemment la volonté d'acheter des F-35, tout comme la Suisse, la Finlande. Je ne crois pas que la Pologne ait appelé à acheter des avions européens ; même des avions coréens sont évoqués. Donc ces

propos que l'on entend à la radio ou à la télé sont faux. En réalité, ils viennent surtout de certaines organisations non-gouvernementales (ONG). Les choses sont différentes avec la Grèce, mais c'est davantage lié à problématique turque. Heureusement, la Croatie vient vers la France sur ce sujet.

Ces pays qui ne sont pas alignés voient encore dans la France – je dis bien dans la France, pas l'Europe – une position un petit peu modulée par rapport à l'alignement systématique et fort sur les Américains. Ils viennent chercher la capacité opérationnelle, et le Rafale est reconnu pour cela, et des accords stratégiques avec la France, qui offre cette singularité d'être dans le camp occidental mais avec une voix particulière, comme on a pu le voir il y a quelques décennies avec la politique du général de Gaulle. Cela nous favorise, indépendamment de la guerre en Ukraine. C'était déjà vrai avant, d'ailleurs les grands contrats qu'on a pu passer à l'exportation se sont faits avant la guerre en Ukraine, au Moyen-Orient : les contrats avec l'Égypte, le Qatar et le gros contrat avec les Émirats arabes unis relèvent de cette volonté d'être un peu plus indépendant des Américains. Quant à l'Inde et l'Indonésie : le président de la République s'intéresse aussi beaucoup à cette partie du monde, ce qui n'est pas un hasard, ces pays ne voulant pas non plus être instrumentalisés.

Je voulais commencer par ces propos pour rappeler que nous évoluons main dans la main avec le pouvoir exécutif. D'abord parce que, je le rappelle, l'exportation de matériel de guerre est interdite sauf autorisation. C'est bien dans cette logique que nous opérons à l'étranger, sous couvert de l'État.

Pour revenir à la LPM, nos forces sont mises à contribution non pas directement mais en bordure de la guerre en Ukraine. Notre priorité a donc été d'être actifs dans le domaine du soutien opérationnel. La verticalisation du soutien est primordiale : elle se fait sur le Rafale depuis déjà de nombreuses années et porte progressivement ses fruits. Les disponibilités contractuelles ont augmenté. Nous sommes capables de mieux piloter l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. La disponibilité opérationnelle diffère de la disponibilité contractuelle car des avions sont en *retrofit*, il peut manquer des pièces de rechange, etc. La disponibilité contractuelle est du même ordre de grandeur en France que dans les autres pays du monde où nous opérons : pour un Mirage 2000, par exemple, cette disponibilité contractuelle est de l'ordre de 90 %. Il en est de même pour le Rafale. Les efforts en matière de soutien seront importants pour remonter en puissance mais je ne pense pas que l'on puisse gagner encore beaucoup sur ce poste.

L'entreprise Dassault Aviation est concernée par deux grands volets de la LPM : le Rafale et la surveillance maritime. Dans ce dernier domaine, nous poursuivons la modernisation de l'Atlantique 2. La LPM programme la livraison de trois avions de renseignement et de guerre électronique Archange. La livraison des avions de surveillance maritime, à base de Falcon 2000, y figure également, selon un calendrier à confirmer.

Vous l'avez mentionné, Monsieur le Président, la cible pour les Rafale est fixée à 137. Nous sommes en train de livrer la tranche dite 4T2, qui a été longtemps bloquée. Je tiens à rappeler que ce décalage n'est pas une conséquence de l'export mais le résultat d'une décision exclusivement budgétaire. Ce retard de livraison, décidé par le Gouvernement et accepté par le Parlement, nous conduit à la situation actuelle. Comme 12 avions ont été pris sur le stock français au bénéfice de la Grèce, une commande complémentaire a été effectuée : 12 appareils seront livrés à ce titre, et 28 au titre de la 4T2, soit en tout 40 avions. Un premier avion a été livré, conformément au contrat, en fin d'année dernière. Nous livrerons ensuite

13 avions cette année, puis 13 en 2024, 12 en 2025 et 1 en 2026, ce qui viendra clôturer notre carnet de commande actuel pour la France.

Une nouvelle commande de 42 avions doit intervenir en 2023, soit 30 avions prévus de très longue date et 12 avions pour compenser les appareils d'occasion vendus à la Croatie et pris sur les stocks de l'armée de l'air française. Les échéances de livraison de ces 42 avions sont en cours de discussion. Les appareils arriveront pour l'essentiel à partir de 2029 mais quelques unités pourraient être livrées un peu plus tôt, en 2027 et 2028.

Pour répondre à l'une de vos questions : oui, nous pourrions livrer plus tôt ! Nous avons augmenté la capacité des chaînes de fabrication du Rafale, en passant de moins d'un appareil à trois appareils par mois. Nous aurions préféré qu'un lissage ait lieu lorsque la charge de travail était très basse, il y a deux ou trois ans. Aujourd'hui la charge augmente, d'une part grâce à l'export, et d'autre part, grâce aux commandes françaises à hauteur d'un appareil par mois. Mais nous serions capables d'augmenter la production, à condition de disposer d'un délai. En effet, nos sous-traitants souffrent beaucoup. Il y a des montées en charge dans tous les secteurs de l'industrie. Les petites et moyennes entreprises (PME) ont du mal à recruter. Je rappelle que le Rafale fait vivre plus de 400 entreprises réparties sur tout le territoire français. Ces entreprises sont confrontées à un certain nombre de difficultés, dont l'augmentation du prix de l'énergie. Néanmoins, à condition de le prévoir à l'avance, nous serions capables de monter en charge.

En parallèle de la production, nous travaillons également sur la question du développement. L'État poursuit son effort de modernisation du Rafale. Le Rafale est resté à la pointe des capacités opérationnelles en tirant profit des retours d'expérience des armées françaises et étrangères. Nous modernisons le Rafale par la conception de standards successifs. Le standard 4 est en cours de développement, le standard 5 sera défini pendant la période couverte par cette LPM et il sera compatible avec la composante nucléaire aéroportée qui sera renouvelée. Nous développerons également un avion de patrouille maritime à partir d'un Falcon 10X. Ces deux composantes de production et de développement résument l'implication de Dassault Aviation dans la loi de programmation militaire, auxquelles il faut ajouter un certain nombre d'études en amont.

Vous avez évoqué le programme SCAF pour lequel nous nous trouvons dans la phase 1B qui a démarré en début d'année avec nos partenaires allemands et espagnols, en particulier pour ce qui concerne le pilier 1 « avion ». Nos activités de développement sur ce projet sont concentrées à Saint-Cloud dans notre bureau d'études où nous accueillons des équipes partenaires. Notre travail sur le pilier 1 est réalisé en parallèle avec le pilier 0 du programme SCAF qui recouvre le travail réalisé en commun par les trois pays partenaires pour déterminer les besoins opérationnels après 2040. Notre travail sur les technologies est en adéquation avec les simulations réalisées par les militaires sur leurs besoins opérationnels dans le cadre du pilier 0. Je ne reviens pas sur les autres piliers du programme qui sont pris en charge prioritairement par d'autres acteurs.

Notre objectif est de faire voler un démonstrateur, qui ne pourra être construit qu'après la passation d'un nouveau contrat correspondant à la phase 2. À l'inverse, dans le cas du projet du nEUROn, pour lequel six pays étaient impliqués c'est-à-dire un nombre important de sociétés, un seul contrat couvrait toute l'activité depuis la décision de lancer le projet jusqu'à la campagne d'essais en vol. La renégociation régulière de nouveaux contrats dans le cadre du SCAF nous expose à des discussions fréquentes avec nos partenaires qui eux-mêmes doivent fréquemment négocier avec leur Parlement.

Je suis très confiant sur notre capacité à développer en commun un démonstrateur. Nous ne sommes pas encore entrés dans la phase qui consistera à développer en commun un programme capacitaire et opérationnel. Étant donné la vitesse actuelle de progression du programme, le passage à un programme capacitaire se fera largement après 2040 ce qui justifie l'importance de continuer à moderniser le Rafale pour qu'il continue à être opérationnel entre 2030 et au moins 2050.

Sur l'Europe, nous avons obtenu des commandes de la part de la Commission européenne à travers le Fonds européen de défense (FED). La passation de contrat avec l'Union européenne est particulièrement complexe. Nous avons obtenu des subventions, toutefois l'Union européenne ne couvre pas toutes les dépenses des industriels qui doivent financer une partie des programmes concernés ce qui constitue une asymétrie avec les entreprises de défense américaines qui bénéficie d'une couverture totale de leurs dépenses par l'État fédéral. Par surcroît, les fonds européens bénéficient dans certains cas aux entreprises américaines plutôt qu'aux entreprises européennes ce qui soulève certaines questions sur l'usage de l'argent public en Europe. Nous sommes satisfaits des aides que nous a octroyées le FED et nous soutenons les initiatives européennes lorsqu'elles sont positives.

Sur la taxonomie, je rappelle que si en Europe la stigmatisation des industries de défense a été mise de côté, il n'en reste pas moins qu'à Bruxelles et au Parlement européen en particulier de nombreux discours critiquent l'industrie de défense. Ce type de discours profite aux Américains ou à nos ennemis. Nous devons collectivement défendre l'idée que financer l'industrie de défense européenne est une bonne chose au regard du contexte actuel. Il est préférable que les armes soient dans les mains des démocrates plutôt que dans celles des dictateurs, et nous nous conformons sur ce point au contrôle de l'État sur les partenaires auprès de qui nous exportons des armes.

M. Cédric Perrin. – Vous avez évoqué la question des cadences et des calendriers. Pourriez-vous préciser le calendrier de mise en œuvre du nouveau standard F5 du Rafale ? Comment se positionne, dans ce dispositif, le drone nEUROn, qui fut une belle opération depuis le début des années 2000 ? Que faut-il penser de l'amendement à la LPM présenté par le ministre des armées à l'Assemblée nationale sur le standard F5 ? Comment sera-t-il financé ?

Pouvez-vous aller au-delà de trois appareils par mois, compte tenu des contraintes en matière de fourniture de matières premières ? Vous avez évoqué la question des ressources humaines mais qu'en est-il de la chaîne des matières premières ? Nous serions intéressés par vos commentaires sur les dispositifs proposés par la LPM en matière de stocks et les sanctions associées.

Malgré le recul sur les Rafale Air, le ministère des armées entend progresser sur la voie d'une économie de guerre. Comment l'entreprise Dassault a-t-elle été associée au dialogue engagé ? Vos relations avec le ministère et la DGA ont-elles changé ? Ce chantier est-il opérant ?

Enfin, avez-vous des commentaires sur le dispositif des réquisitions, et sur le contrôle des coûts, prévu à l'article 25 du projet de LPM, sur lequel les représentants de BITD que nous avons auditionnés la semaine dernière ont exprimé quelques réserves ?

J'ai été moi aussi surpris de la responsabilité que certains voudraient faire porter aux industriels s'agissant des étalements de programme, qui résulteraient de l'incapacité de

l'industrie à répondre à la demande. Certains étalements ressemblent à des renoncements. Pourriez-vous nous en dire quelques mots ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je souhaiterais vous interroger sur deux sujets d'avenir, qui sont déjà des sujets d'actualité.

En premier lieu, la décarbonation est davantage mise en avant dans l'aéronautique civile, notamment par Airbus, que dans le domaine militaire. Investissez-vous dans ce domaine, sur une technologie ou sur une autre ? Est-ce une voie d'avenir y compris dans le domaine militaire, par souci d'indépendance énergétique ?

En deuxième lieu, s'agissant de l'intelligence artificielle, pensez-vous que la LPM soit suffisante ? Le développement de capacités respectivement terrestres, maritimes ou aériennes a tendance à occulter les domaines transversaux. Le cyber est bien pris en compte, à hauteur de 4 milliards d'euros, mais ne faudrait-il pas accélérer aussi sur l'intelligence artificielle ? Celle-ci doit-elle être développée au sein de programmes particuliers, comme le SCAF, ou de manière transversale, comme une brique technologique autonome ?

Enfin, le programme *Tempest* progresse. Est-il en train de prendre de l'avance sur le SCAF ? *Tempest* associe le Royaume-Uni, l'Italie, mais désormais aussi le Japon, dans le cadre du *Global Combat Air Programme* (GCAP). Des investissements importants sont réalisés dans ce cadre sur les briques technologiques. Une convergence avec le SCAF est-elle encore possible et souhaitable ?

M. Pascal Allizard – S'agissant du programme SCAF, beaucoup a été dit sur la dimension franco-allemande de ce projet, je pense qu'il faut souligner comme vous l'avez fait la participation de l'Espagne à ce programme.

Pourriez-vous nous faire un point sur la coopération avec ce pays dans le cadre de ce projet et nous rappeler ce qui a été confié à l'industrie espagnole, notamment à Indra Sistemas ?

Ma seconde question porte sur l'article 24 du projet de LPM qui prévoit la possibilité d'imposer à certains industriels la constitution de stocks de matériaux et de composants d'intérêt stratégique ainsi que la priorisation de la livraison de biens et services au bénéfice des armées. La semaine dernière, les représentants des groupements nous ont indiqué ne pas être opposés à ces dispositifs mais souhaiter être associés à leurs modalités de mise en œuvre. Quel regard portez-vous sur cet article 24 ?

Des études sont actuellement en cours sur un futur avion de patrouille maritime, pourriez-vous nous donner des éléments sur l'état d'avancement de ce projet et sur l'existence de coopérations éventuelles avec des partenaires européens ?

M. Yannick Vaugrenard – À l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé un amendement au rapport annexé au projet de LPM précisant que le standard F5 du Rafale, dont il est précisé qu'il sera développé pendant cette programmation, comprendra notamment un drone accompagnateur issu des travaux du démonstrateur nEUROn. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce projet notamment sur le calendrier de conception de ce drone accompagnateur, son architecture et les missions qui pourraient lui être assignées ?

Mme Michelle Gréaume. – Le retrait de service annoncé des Super-Étendard acquis par l'Argentine en 2018, faute d'accès aux pièces de rechange permettant de les faire

voler, pose la question de cette exportation, mais c'est ici sur la fourniture des pièces de rechange que je souhaite vous interroger.

Le maintien en vol d'aéronefs dont le retrait été décidé pose un défi logistique. Ces flottes vieillissantes, dont l'entretien programmé coûtera plus cher, dépendront de la disponibilité des pièces de rechange nécessaire. Les choix de la prochaine LPM de rallonger l'usage de certains équipements nous incite à nous demander si l'industriel concerné et en charge de la maintenance verticalisée sera bien en mesure de fournir les pièces de rechange nécessaires ? Des stocks de pièces de rechange doivent-ils être constitués ? À quelle hauteur ? Leur financement est-il bien prévu par la LPM ? Avez-vous en la matière des recommandations à formuler ?

La question de l'économie de guerre posée par la LPM me semble malheureusement éluder la problématique de mise à disposition exceptionnelle des « liasses », c'est-à-dire la documentation technique et certains droits de propriété intellectuelle propres à un aéronef. Nos visites sur place, ces derniers mois, dans les services de soutien nous ont pourtant montré que cette documentation et le temps qu'elle permettrait de gagner pourraient être déterminants. Quelle serait votre position dans ce domaine ?

Je vous pose également la question, préparée par mon collègue Olivier Cigolotti, co-rapporteur avec moi du Programme 178, sur la maintenance verticalisée. Depuis mai 2019, Dassault Aviation assure la maintenance, hors moteur, des Rafale dans le cadre du contrat RAVEL (Rafale verticalisé), et depuis août 2021, Safran est titulaire du marché BOLERO dédié à la maintenance des moteurs de Rafale. La maintenance a progressé au point que les sessions de Rafale à la Grèce n'ont pas eu de répercussions sur la disponibilité de la flotte en 2021. Comment les cessions à la Croatie puis à la Serbie vont-elles influencer les contrats de maintenance ?

Quelles sont les répercussions pour la maintenance verticalisée des choix de cohérence annoncés dans le cadre de la prochaine LPM ? Les flottes vont être réduites par rapport aux objectifs initiaux, pour respecter la cohérence avec d'autres facteurs, et sans doute en premier lieu avec les montants des crédits disponibles. Les flottes diminuent, changeant l'économie de la maintenance, la disponibilité va-t-elle en pâtir ? Comment les contrats de maintenance seront-ils adaptés pour prendre en compte la sur-utilisation et la sur-usure de la flotte réduite au nom de la cohérence ?

Ces facteurs que je viens d'énumérer font-ils craindre une explosion des coûts de maintenance ? Est-ce pour cela que la DGA est désormais annoncée comme devant être partie à la contractualisation de la maintenance verticalisée ? Quelle est l'appréciation de Dassault Aviation en la matière ?

Enfin, ma dernière question concerne le système d'information (SI) Brasidas. Synthèse de tous les SI existants, il serait indispensable à la mise en œuvre de l'économie de guerre. Son développement et son déploiement sont-ils bien prévus dans la prochaine LPM ? Comment Dassault Aviation évalue l'impact de Brasidas sur la maintenance ?

M. Éric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation. – Commençons par le sujet de la mise au standard F5 du Rafale, qui a été l'objet de plusieurs interventions.

Dassault Aviation avait en tête un standard F5 à l'horizon 2032. La tendance va vers un léger décalage à 2035. La modernisation du Rafale sera donc post-LPM dans les deux cas. L'important est de voir qu'il y a une synchronisation entre l'arrivée de nouveaux types d'armements, dans le cadre de la composante nucléaire aéroportée, et le fait que l'avion lui-même doit évoluer avec son temps. Dit autrement, le Rafale devra renforcer son système d'armes en adéquation avec les retours opérationnels.

Le F5 sera la continuation du F4, indépendamment des armes dont je ne parle pas. La priorité dans le développement du F4 c'est le combat collaboratif. Il ne faut pas croire que le combat collaboratif commencera avec le SCAF. Certes, dans le cadre de la coopération future, on continue à développer tous ces concepts avec *le Next generation fighter* (NGF) en son centre. Toutefois, le combat collaboratif a déjà démarré et tout va être fait au titre du Rafale.

Le F5 sera la poursuite du combat collaboratif. Celui-ci se développe et existe déjà dans le F4, grâce à des architectures de communication définies en prenant en compte les problématiques du cyber. En effet, je vous rappelle que plus on est connecté et plus on est vulnérable. Or, il va falloir être plus connecté et moins vulnérable. C'est ça le grand enjeu des standards à venir.

Cette problématique est prise en compte dans le F4 qui comprendra des architectures résistantes aux cyberattaques. Je ne veux pas rentrer dans les détails, mais le calculateur qui est très proche de la mission sera toujours totalement indépendant, c'est le cœur du cœur. Il y aura aussi un certain nombre de calculateurs périphériques qui permettent au pilote d'avoir un peu plus d'informations, mais qui ne se connectent pas vers le cœur du cœur pour éviter les attaques cyber. Sachant que dans le domaine cyber, tout ceux qui affirment qu'il n'y aura pas de problème et qu'ils savent faire à 100 % sont des menteurs. C'est l'épée et le bouclier en période de guerre. Jamais le bouclier n'est sûr à 100 %. L'épée a toujours un avantage. Les attaquants cyber auront toujours un avantage. Donc il faut prévoir le fait qu'ils puissent entrer dans le système, mais faire en sorte qu'ils ne touchent pas le cœur. Ce concept fait partie des définitions d'architecture système que nous faisons, nous les constructeurs de grandes plateformes. Cela est d'ailleurs aussi le cas pour Naval Group.

Au plus tôt le standard F5 sera spécifié, au mieux on pourra le préparer, en complément de ce qu'on fait déjà dans F4. Si le F5 est prévu pour 2035, ce sera en 2035. Ce n'est pas moi qui décide, c'est l'État.

En ce qui concerne la suite du nEUROn, je rappelle que ce drone a été décidé en 2003. Il a été contractualisé quelques années après. Il a volé dans ses spécifications et même au-delà des performances qu'on nous avait imposées. Le nEUROn s'est fait en coopération et il est rentré dans son budget. De mémoire, je crois que c'est la seule coopération dont on peut dire qu'elle ait fonctionné, au sens à la fois du calendrier et du budget. D'autres coopérations ont sûrement fonctionné pour d'autres raisons, mais pas pour ces raisons-là. Je le dis donc très formellement, on peut réussir des coopérations pourvu que l'on prenne les bonnes règles et pourvu qu'il y ait des bons *leaders*.

Sur le nEUROn, le but était d'avoir un drone de combat. Je veux juste rappeler qu'il y a plusieurs sortes de drones. Il y a les petits drones, dont on entend beaucoup parler en Ukraine. Il y a les drones de surveillance, comme le *Reaper* que la France a acheté. Selon mon interprétation, ces drones sont efficaces dans un milieu où l'on contrôle le ciel. Si vous prenez l'engagement américain au-dessus de la Syrie et de l'Irak, les drones *Reaper* opèrent

parce que le ciel est sous la main américaine et des alliés. Il n'y a pas d'ennemis qui tirent sur les drones *Reaper*. De même, ces systèmes sont efficaces en Afrique parce que leur mission consiste à traquer les terroristes dans leurs véhicules : il n'y a pas de chasseurs de combat qui viennent tirer sur les *Reaper*.

Or tous les drones de surveillance ont des ailes très longues, ils volent très lentement et sont donc des cibles de choix les premiers jours de la guerre. Rappelez-vous qu'en Géorgie tous les drones ont été abattus le premier jour. Il n'y avait plus de drone géorgien en moins de 24 heures, à cause de la chasse russe.

Ainsi, ces drones de surveillance interviennent efficacement dans un contexte très occidental, où on prend le contrôle du ciel. On l'a vu dans toutes les guerres, que ce soit en Irak en Libye : une fois l'espace aérien sous contrôle, les opérations terrestres débutent et les drones de surveillance interviennent.

L'Eurodrone entre dans cette catégorie. Je vous renvoie vers Airbus pour vous donner des informations sur le sujet. Nous ne sommes qu'un sous-traitant d'Airbus dans ce domaine-là.

Enfin, il y a les drones accompagnateurs ou les drones de combat. Il s'agit de drones qui vont opérer avec l'avion de combat, dans lequel se trouve physiquement un pilote. Là aussi, il peut y avoir une grande diversité de drones.

Il peut y avoir des petits drones accompagnateurs, ce qu'on appelle des *remote carrier* en anglais. D'ailleurs, il y a des travaux là-dessus avec le SCAF, qui ont été confiés à Airbus.

Il peut également y avoir le drone de type nEUROn. Il s'agit quasiment d'un avion de combat qui opère en liaison avec le Rafale. En ce qui concerne la suite du nEUROn, notre idée est de poursuivre dans ce domaine des drones de combat. À ce stade, je ne sais rien vous dire de plus parce que c'est l'État qui a la main sur ce sujet. Nous sommes encore dans des phases d'études et rien n'est contractualisé, loin s'en faut.

Au sujet de la cadence de la fabrication du Rafale, je confirme que nous sommes passés à une cadence de 3 avions livrés par mois. S'il fallait passer en cadence de 4 avions, nous serions en mesure de le faire. Par exemple, dans notre usine à Lille qui s'occupe des pièces primaires, il suffit d'accélérer un peu les machines, mettre un peu plus de personnel, faire travailler un peu plus de sous-traitants et nous pouvons augmenter assez facilement les cadences. Le plus compliqué est l'assemblage final, car il faut des surfaces qu'il faut prévoir à l'avance. Mais rien n'est impossible. Nous avons de l'espace à Mérignac et nous savons y augmenter fortement les cadences également.

S'agissant de la matière première, nous arrivons à faire face. Nous disposons de systèmes informatiques, qui ont été développés aussi pour le civil d'ailleurs, qui permettent un approvisionnement organisé. Des commandes de matière première sont faites depuis longtemps. Nous avons des commandes de matières amont et nous avons aussi des stocks de matières premières. Nous ne demandons rien à l'État. Nous le faisons parce que nous savons bien que c'est plus long et plus difficile. Nous le faisons d'autant plus qu'avec l'arrivée de la guerre en Ukraine, les marchés se sont tendus. Nous achetons de la matière première en amont également pour nos sous-traitants, pour qui nous avons mis en place des centrales d'achat. En effet, il ne sert à rien de disposer de la matière première pour nous seuls, Dassault, si nos

sous-traitants qui doivent nous livrer des pièces rencontrent des difficultés. Nous nous sommes organisés pour le faire. Si l'État veut nous payer des stocks, il n'y a pas de problème, nous serons d'accord.

Au sujet des sanctions, je sais que c'est le grand mot à la mode, mais je pense qu'il vaut mieux nous aider que de nous infliger des sanctions. Pour nous, la sanction est normale si on ne livre pas à temps. Il y a en effet des pénalités spécifiées dans les contrats, en fonction des retards, qui peuvent être justifiés ou non.

Le concept d'économie de guerre ne s'applique pas à nous. Je le dis très honnêtement, si je dois accélérer je sais accélérer. Toutefois l'État ne souhaite pas accélérer, pour des raisons budgétaires, dans le domaine des avions de combat. Je pense que l'économie de guerre s'applique surtout à des matériels qui ont été catégorisés, en particulier les munitions. C'est vrai que pour fabriquer des munitions, il faut augmenter les cadences terriblement.

En matière de contrôle des coûts, je rappelle nous sommes contrôlés en permanence. Vous avez des contrôles *a priori*, vous avez des contrôles *a posteriori*, vous avez des contrôles de tranches, vous avez des contrôles sur le développement... On a des contrôles tous les jours.

Je veux quand même dire que la rentabilité des entreprises américaines est *grosso modo* de 15 %. Outre-Atlantique, on considère que si vous êtes en dessous de 15 %, vous faites courir un risque à votre entreprise et donc à la défense américaine. Le jour où on aura cette logique en France, je peux vous dire qu'on aura fait des grands progrès. Le but n'est pas d'être à faible rentabilité. Le but est d'être efficace et à bonne rentabilité. Est-ce que l'État est plus efficace que l'industrie pour fabriquer ? Je vous laisse juger. Je pense qu'il est quand même remarquable d'avoir réussi à fabriquer un Rafale entièrement en France, à un prix qui est inférieur à celui d'un F-35 aujourd'hui, et cela alors que le F-35 est produit à quelques milliers d'exemplaires, tandis que le Rafale, qui est une réussite, n'est produit qu'à quelques centaines d'exemplaires avec des passages à cadences inférieures à zéro. Nous avons donc une capacité à produire en France au juste coût.

Abordons les questions de technologie. Au sujet de la décarbonation du secteur aérien civil pour 2050, la réponse reste avant tout dans les fiouls alternatifs. On pourrait croire que l'avion à hydrogène est une solution. Que ceux qui y croient mettent de l'argent dedans, mais ça ne sera pas mon cas.

La question est de savoir s'il faut décarboner le militaire. Si on arrêtaient les guerres, on y gagnerait dans ce domaine. Mais malheureusement l'idée est plutôt d'essayer de les éviter. Pour cela, il faut être prêt, en se dotant d'avions de combat qui coûtent cher à développer et à fabriquer. Le but est qu'ils soient efficaces. Le sujet n'est donc pas la décarbonation et l'empreinte de CO2 des avions de combat. Peut-être pourront-ils utiliser du fioul alternatif un jour, dès lors que ça ne dégrade pas leurs performances. En effet, si pour des raisons de décarbonation vous dégradez la performance qui vous a coûté cher, il y a un problème de cohérence.

En ce qui concerne l'intelligence artificielle, nous y travaillons déjà dans le cas du Rafale sans attendre le SCAF, qui est à des horizons bien trop lointains.

Il faut être prudent avec le mot intelligence artificielle. Il ne faut pas la confondre avec les algorithmes. Dans le cas de l'intelligence artificielle, c'est la machine qui apprend, ce sont ce que l'on appelle des *machine learning*. Je ne pense pas qu'il faut avoir une totale capacité de conduire des opérations de guerre avec l'intelligence artificielle.

Par contre, compte tenu de la densité des données qui arrivent dans les centres de commandement ou même chez le pilote, il faut arriver à faire des tris de données, pour que le pilote reste en capacité d'agir efficacement. En effet, les pilotes sont très capables, mais le cerveau humain atteint des limites à partir d'un moment. Ainsi, l'intelligence artificielle peut être utilisée pour faire le tri.

Troisièmement, l'intelligence artificielle peut être intéressante pour les drones, quand la communication est brouillée ou coupée. Le drone doit alors être capable soit de continuer la mission, si l'homme l'a décidé en amont, soit de revenir à sa base de manière autonome. Nous avons effectué des simulations à Saint-Cloud qui ont été soumises à la direction générale de l'armement (DGA) et aux militaires, pour montrer l'intérêt de l'intelligence artificielle dans ce domaine. Je pense qu'il faut continuer à travailler sur ces algorithmes, mais en étant très prudent sur le fait que ce n'est pas la machine qui décide toute seule. Vous avez le devoir de l'expliquer à nos concitoyens pour qu'il n'y ait pas une peur d'un « *Terminator* » développé par les industriels.

Sur le SCAF et le *Tempest*, le jour où la Grande-Bretagne, fidèle alliée de l'Amérique, et le Japon, non moins fidèle allié de l'Amérique, feront un avion de combat concurrent des américains, ce jour-là effectivement je m'inquiéterai. À ce stade, j'ai peut-être tort, il faut être modeste dans ce domaine, mais je ne suis pas inquiet. L'alliance autour du SCAF me paraît beaucoup plus sérieuse que l'alliance autour du *Tempest*. Des briques existent, mais ces pays feront-ils vraiment un avion de combat concurrent de celui des Américains, concurrent du futur NGF ? Si oui, avec quel budget ? Les Anglais sont meilleurs que nous en communication, cela ne fait aucun doute. S'agissant d'une fusion entre SCAF et *Tempest*, je rappelle qu'il est déjà difficile de faire le SCAF à trois. Fusionner les deux projets supposerait de se reposer les mêmes questions : qui est *leader* ? Dans le cas du *Tempest* ce sont les Anglais, dans le cas du SCAF ce sont les Français. Vous avez d'un côté BAE systems, de l'autre Dassault. Cela me rappelle une époque où on travaillait sur un projet qui s'appelait déjà le SCAF, mais qui était franco-britannique. Des discussions avaient été engagées qui n'étaient pas faciles. À l'époque, je soutenais cette idée, je ne serais donc pas contre travailler avec les Britanniques. Sauf qu'entre temps nous avons fait autre chose. Si nous changeons d'hypothèse tous les 5 ans, nous perdrons 5 ans tous les 5 ans.

J'entends également parler d'une éventuelle participation de la Belgique. Dans ces conditions, je suggère de créer un club F-35 au sein du projet SCAF...

Je pense qu'il faut nous en tenir à ce sur quoi nous nous sommes engagés, ce qui n'est déjà pas facile. Nous devons réaliser la phase 1B à trois. J'espère que nous poursuivrons avec la phase 2, qui permettra de faire voler le futur avion, toujours à trois. Si on veut élargir la coopération, les discussions seront plus longues. Je rappelle que nous, Français, nous ne représentons plus qu'un tiers de ce projet. Je crains qu'aller plus loin ne se traduise par une perte de compétences utiles.

Sur la patrouille maritime (PATMAR), notre projet consiste à dériver un Falcon 10X, en cours de développement, qui a une taille bien plus importante que nos Falcon actuels et une capacité de 7 500 nautiques de *range*, ce qui satisferait la Marine nationale tant

en termes de volume qu'en termes de capacités. Je rappelle que ce sera un avion d'armes : il devra non seulement pouvoir chasser les sous-marins, mais aussi tirer un certain nombre d'armes. Je pense que nous sommes les seuls en Europe à avoir une expérience depuis 1958 dans le domaine de la PATMAR. Malgré leur taille, nos équipes ont été capables de développer des avions comme l'Atlantique 2 et de les moderniser. Nous mettrons ces compétences historiques dans le Falcon 10X. D'autant que nous disposons aussi d'une expérience dans les Falcon de surveillance.

Pour revenir sur les coopérations, je rappelle que l'équipe de Rolls-Royce qui produira le moteur du 10X est exclusivement allemande. En effet, dans le domaine des *business jets*, le design, la fabrication des moteurs et le bureau d'études de Rolls Royce sont en Allemagne. Avec le 10X, vous avez donc un avion français avec un moteur allemand.

J'en viens aux questions que vous m'avez posées concernant le soutien.

À l'exportation, vous avez cité le cas du Super-Étendard en Argentine, Dassault assure le soutien avec ses sous-traitants. Aujourd'hui encore, des Mirages III volent et ce n'est pas grâce à l'État, c'est parce que nous avons maintenu un flux et organisé la récupération d'avions qui ne volent plus pour être capables de soutenir les quelques Mirage III encore en service. De même, les quelques Mirages F1 encore en activité, au Maroc par exemple, sont soutenus par Dassault, puisque les F1, comme les Mirage III, ne volent plus en France.

Nous soutenons également les Alpha Jet pour la France, mais aussi pour d'autres pays. Cette question du soutien est gérée en bonne intelligence avec l'État et les ateliers de l'État, les ateliers industriels de l'aéronautique (AIA). Nous avons des accords sur la propriété intellectuelle.

S'agissant des contrats verticalisés, il est évidemment que la réduction d'une flotte n'est pas une bonne chose pour le volume. Néanmoins, pour nous qui assurons le soutien des avions français et des avions à l'export, le volume a augmenté. Il n'y a donc aucune conséquence aujourd'hui pour la France, d'autant que celle-ci est prioritaire. Il n'y a par donc aucune inquiétude à avoir sur le contrat RAVEL.

Les performances en termes de disponibilité enregistrées à l'export, par rapport à la France, résultent simplement du fait que nos clients étrangers, sur nos recommandations, acquièrent un stock de rechanges en même temps que les avions. En France, cela est plus difficile car il y a des contraintes budgétaires et donc des choix et des arbitrages. Le volume de ce stock est calculé pour être en mesure d'enregistrer les niveaux de disponibilité supérieurs à 90 % qu'on observe dans tous les pays utilisateurs de Mirage 2000 ou de Rafale.

S'agissant des systèmes d'information utilisés, à l'étranger nous disposons d'un système d'information réalisé par Dassault pour le compte de ses clients, ou nous pouvons nous intégrer aux systèmes d'information déjà existant chez nos clients. En France, pour le Rafale, nous disposons d'un système relié à celui de l'État. Dans le cas du contrat RAVEL, nous échangeons des données avec les opérationnels des armées. Des systèmes d'information communs et des accords sur la propriété des données ont été mis en place. Pour améliorer la fluidité et la sécurité, nous développons des *clouds* communs. Pour cela, nous utilisons un *cloud* souverain, c'est-à-dire qui ne dépend pas des Américains. Les *clouds* de confiance dont on parle parfois utilisent Microsoft ou Google. Il faut développer des *clouds* souverains en Europe.

M. Jacques Le Nay. – Le projet européen de standardisation du combat aérien collaboratif a été lancé en février dernier par Dassault, qui en est le maître d'œuvre. Pensez-vous que la présence d'appareils produits aux États-Unis, F-16 et F-35, dans de nombreuses flottes européennes, comme vous l'avez souligné, pourrait entraver ce processus de création d'un standard européen ? Nous étions avec certains collègues en Égypte la semaine passée. Nous avons rencontré votre représentant au Caire qui a évoqué les programmes, notamment de maintenance sur les Mirage. Nos interlocuteurs au ministère de la défense nous ont en outre dit le plus grand bien du Rafale contrairement au F-16.

M. François Bonneau. – Un sujet récurrent mais qui peut prendre une certaine acuité dans le cas de la prochaine LPM, c'est la taxonomie et l'accès au financement des industries de défense. Pourriez-vous nous indiquer quelle est la situation de Dassault Aviation ?

M. Ludovic Haye. – Vous avez abordé à plusieurs reprises la question de la souveraineté. Vous l'avez également dit, peu de pays peuvent se prévaloir de pouvoir construire un avion de A à Z, à quelques semi-conducteurs près. Or un avion de guerre n'a de sens que s'il est bien équipé. En tant que parlementaire alsacien, je voudrais mentionner l'entreprise Manurhin, leader mondial incontesté de la conception et de la fabrication de machines à produire des munitions. Comment, selon vous, pourrait-on mettre en place des circuits courts de la munition ? En effet, il est toujours regrettable d'acheter des munitions produites à l'étranger par nos propres machines.

M. Ronan Le Gleut. – Le 28 avril dernier à Madrid, la phase 1B du SCAF a été officiellement lancée. Celle-ci avait en réalité démarré plus tôt et il ne s'agissait finalement que d'une opération de communication. On peut d'ailleurs regretter que cette opération de communication n'ait pas vraiment dépassé les frontières de l'Espagne, ce qui interroge sur les prochaines opérations de communication des phases à venir. Vous l'avez dit, il est difficile de faire le SCAF à trois : les piliers sont répartis, effecteur, moteur, capteurs de combat, cohérence globale, furtivité. Tout élargissement reviendrait à réduire la part française. Par ailleurs, les objectifs poursuivis par chacun des pays dans le cadre de cette coopération ne sont pas strictement identiques : pour la France, c'est d'abord la capacité de mener un raid nucléaire ; pour l'Allemagne, c'est la défense aérienne. Ces objectifs peuvent-ils être compatibles ? Comment allez-vous réussir à faire cette synthèse ?

M. Olivier Cadic. – Vous avez indiqué qu'il allait falloir être plus connecté et moins vulnérable. Cet objectif guide nos réflexions et c'est la raison pour laquelle le président Cambon a souhaité que notre commission évalue les efforts dédiés au cyber de manière transversale dans le cadre de la LPM. Le département de la défense américain a lancé une initiative en juillet 2022 pour un *cloud* de défense, intitulé « *zero trust reference architecture* » qui prévoit d'associer les grands noms américains comme Microsoft ou Amazon. Pensez-vous que la LPM nous permette de disposer d'un *cloud* de défense suffisamment sécurisé au regard des investissements que les États-Unis consacrent à cet objectif ?

M. Rachid Temal. – Vous avez commencé votre propos en énumérant des zones dans lesquelles la France pourrait avoir une influence importante. Quelles sont à ce stade vos prévisions de ventes d'avion dans ces pays ? Quelle est votre doctrine sur la question des transferts de technologies ?

Quelle est votre doctrine sur la question d'un contrôle parlementaire sur les ventes d'armes ?

M. Hugues Saury. – Je crains de revenir sur un sujet auquel vous avez indiqué ne pas pouvoir répondre car la réponse est du côté des militaires. La Russie et l'Ukraine n'utilisent des avions et des hélicoptères que pour soutenir les forces terrestres à un niveau tactique, craignant de voler loin derrière les lignes de front. Dans le cas de l'armée de l'air ukrainienne cela s'explique par le manque d'avions de combat, le manque de pilotes expérimentés et le manque de personnel au sol. Pour la Russie, l'explication est moins simple. Elle dispose des compétences et des moyens mais semble incapable de monter une opération aérienne complète. C'est sans doute le résultat d'une tactique utilisée par les forces ukrainiennes depuis le début de l'invasion qui a permis de construire un système de défense échelonné à moyenne et courte portée.

Compte-tenu de ce constat et compte-tenu du temps long nécessaire pour développer un nouvel avion ou un nouveau système de combat, quel est selon vous l'avenir de la chasse telle qu'elle existe aujourd'hui ?

M. Christian Cambon, président. – Que pensez-vous de la décision du Président de la République de former des pilotes ukrainiens ? Est-ce que cela prélude à la livraison d'avions français, tels que des Mirages, vraisemblablement à l'Ukraine ? Je vous interroge sur la dimension technique du sujet naturellement.

M. Éric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation. – Sur le combat collaboratif, il convient d'être précis. Il concerne des avions qui mènent un raid et qui sont liés entre eux de manière très étroite : c'est-à-dire que les calculateurs de chaque avion sont en connexion, un avion pouvant tirer l'arme de l'autre et réciproquement. Aujourd'hui ceci ne peut se faire qu'entre Rafales, qu'au sein d'une patrouille de Rafales. Si vous avez dans un dispositif un F-16 ou un F-35, ce n'est pas possible et cela ne le sera pas. Vous avez des liaisons de données, sans entrer trop dans les détails techniques, sur le Rafale, il s'agit de la liaison 16 qui est une liaison validée par les Américains et mise à la disposition de l'OTAN. Cela permet d'échanger des pistes, des informations entre les avions de manière informatisée, selon un standard OTAN. Donc nos avions ont déjà travaillé avec des F-16.

C'est plus difficile avec un F-35, car les Américains, de manière assez surprenante ont fait un standard américain non-OTAN. C'est une situation fermée. Lorsque la question est soulevée, les Américains répondent que pour être interopérables, il faut acheter des F-35. Je caricature, mais c'est en fait à peine une caricature de la situation. On est passé de l'interopérabilité à l'uniformisation en disant que les Alliés doivent acheter des avions américains. Il reste des points moins évidents : comment cela fonctionne entre F-35 et F-22 ? Comment feront les Britanniques pour faire collaborer l'*Eurofighter* et le F-35 ? Cela passera par des avions relais, ce qui va ajouter du temps de transmission alors que le combat collaboratif se fait dans la micro-seconde, sans transit par des relais ou des satellites, mais par des liaisons très puissantes que nous avons développées dans le cadre du Rafale F4. Nous sommes favorables à la coopération avec les avions américains si nous avons un standard ensemble.

Dans le cadre du SCAF, l'ambition est que les avions européens travaillent entre eux. Mais la majorité des avions européens sont aujourd'hui américains, la problématique se pose donc. Dans ma jeunesse, quand je suis entré chez Dassault, je travaillais à Bruxelles dans des groupes dédiés à l'interopérabilité au sein de l'OTAN pour trouver le moyen d'imposer,

aux termes de vraies batailles, qu'être allié signifiait pouvoir être interopérable. Cela se faisait à l'époque. Cela s'est perdu, il faudra y revenir et c'est un des grands enjeux du futur.

C'est pour cela que je suis réticent à l'idée de mettre plus de « *pays F-35* » dans le SCAF. Pourquoi devrions-nous faire de la place à des sociétés que j'ai vu agir, derrière leurs gouvernements, pour acheter du F-35 ? Pourquoi sacrifier de l'emploi en France pour aller le localiser dans des pays qui ont fait le choix d'acheter des F-35 ? Pour espérer que cela permette à terme des achats européens ? Seuls ceux qui le disent y croient. Personne n'est dupe du fait que ce n'est pas parce qu'on fait une coopération technologique que demain les pays concernés cesseront d'acheter américain.

Ceci renvoie d'ailleurs à la problématique de la défense européenne qui est un tout autre sujet. On y est tous favorables, la question est de savoir si l'Europe s'organise pour se donner les moyens de faire exister cette Europe de la défense. Cela prend du temps, et dans l'intervalle, il faut tenir.

Le SCAF regroupe trois pays qui n'ont pas acheté de F-35, avec cette exception notable que, depuis le début du projet, l'Allemagne l'a fait, expliquant qu'elle y a été contrainte. Je le rappelle, car dans certains domaines la répétition ne nuit pas : l'Allemagne est obligée par les Américains, pour être capable de tirer un armement nucléaire américain, à la main du président américain, d'acheter des F-35. Ce que je dis là est public, rien de cela n'est secret. Tel n'est pas le concept français. Dans ce contexte, cela ne gêne pas de faire cette coopération, et nous avons déjà parlé des problématiques franco-allemandes. Les Espagnols pour l'instant n'ont pas acheté de F-35, mais je rappelle qu'ils ont des F-18 qu'ils devront remplacer un jour ou l'autre.

Si dans la coopération SCAF de demain, il devait y avoir plus de pays pro F-35 que de pays pro indépendance, cela risque de poser des questions. Mais c'est bien à l'État d'évaluer ces risques, et le Parlement a certainement une opinion sur ces sujets et devra l'exprimer. Pour ma part, je défends simplement le fait que j'ai déjà accepté de me contenter d'un tiers du SCAF, les deux autres tiers ne sont pas en France. Je pense qu'il est intéressant de garder une capacité de développement en France. Vous avez parlé d'exportations. Si l'on prend le cas du Rafale, il y a aujourd'hui quasiment plus d'avions à l'exportation qu'en France, ou pour caricaturer disons que la répartition est moitié en France, moitié à l'exportation. Sur cet équipement, Dassault était responsable à 100 % et l'emploi était localisé en France. Les usines sont localisées en France ; ces contrats font travailler les sites de Seclin, Biarritz, Mérignac, Istres, Argonay. À ces sites de Dassault, il faut ajouter les sites de Safran, Thalès et plus de 400 entreprises.

On peut toujours penser que la perspective d'achats supplémentaires d'avions par des Européens, avec des exportations, car tous les pays européens seraient prêts à exporter, génèrera un volume supplémentaire. Dans cette perspective, le tiers, ou moins du tiers du SCAF rapporterait autant à Dassault Aviation que ses productions actuelles. J'émet sur ce point des réserves.

En conclusion, je ne suis pas pour l'élargissement rapide du SCAF. C'est déjà difficile aujourd'hui, finissons la phase 1B, couronnée d'un contrat avec les membres fondateurs du SCAF. Dans le cas contraire, il faudrait rouvrir le chantier du partage des tâches. Aujourd'hui, les Espagnols prennent bien un tiers de la tâche. Nous avons beaucoup travaillé avec Indra, qui est un peu écrasé par Airbus en Espagne. Cela peut nous arriver aussi en France d'être écrasé par Airbus, mais Dassault sait à peu près se défendre. Ce sont des

partenaires fiables. Nous avons fait le drone de combat nEUROn avec eux, ils ont fait leur part. Je suis très content d'avoir les Espagnols et les Allemands comme partenaires, pourvu qu'on se mette d'accord et que les négociations aboutissent. À ce stade, nous n'en sommes plus aux négociations mais bien à la réalisation de la phase 1B. Si on rouvrait trop vite la possibilité de nouvelles coopérations, pour donner du travail aux sociétés belges, je me battrais pour faire valoir mon point de vue, même si bien sûr l'État peut toujours imposer le sien.

Je me suis déjà exprimé sur les aspects cybers. S'agissant du *cloud* souverain, il sera difficile pour la France de le développer seule. Il y a donc un travail à mener au sein de la Commission européenne pour favoriser une prise de conscience de la nécessité de développer des outils de souveraineté. Je n'entre pas dans le débat sur la question de savoir si l'Europe est ou non souveraine. Il me semble que la France est souveraine, et que nous pouvons développer des outils de souveraineté en Europe. Un de ces outils pourrait être le *cloud* souverain.

On parle sans cesse des GAFAs mais nous avons des capacités en Europe et en France et nous pouvons les utiliser pour sécuriser nos *clouds*. Chez Dassault Aviation, j'utilise un *cloud* qui n'est lié en aucune manière à Google ou Amazon, ou tout autre GAFAs. Et nous poursuivons dans cette voie à l'avenir, en *hard* comme en *soft*. Dans le domaine du *hard*, il s'agit d'avoir les mémoires chez moi, pour être sûr qu'elles soient protégées, et dans le domaine du *soft*, je développerai les logiciels avec quelqu'un de confiance, sans recourir au *cloud* dit de confiance, mais avec Dassault Systèmes. Nous sommes en train de bâtir ce *cloud* souverain dans lequel les industriels de défense viennent, tels que Naval Group pour les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). J'espère que la DGA soutiendra cette initiative. Nous le faisons déjà au titre du contrat verticalisé de MCO RAVEL avec nos armées. Dans ce domaine de la cybersécurité, tout tient à l'architecture. Ne croyons pas qu'en achetant des logiciels de protection on garantisse la sécurité. Cela ne fonctionne pas, pour preuve la disparition de fait des logiciels Norton de nos ordinateurs. Ce qui importe c'est que l'architecture du matériel développé soit native pour contrer ou retarder les attaques, pour pouvoir les détecter et les traiter. Nous investissons ces domaines avec Thalès et Dassault Systèmes.

S'agissant des transferts de technologie dans le cadre des exportations, vous nous connaissez, nous sommes plutôt restrictifs. Nous pouvons mettre des technologies à disposition d'un certain nombre de programmes que ce soit pour les exportations ou pour le SCAF. Mais nous faisons très attention de ne pas brader notre technologie, vous pouvez compter sur nous.

Sur l'utilisation des hélicoptères et de la chasse par la Russie et l'Ukraine, je prends l'exemple de la France que je connais mieux que d'autres pays. Dans ce domaine, coexistent la qualité du matériel issu de l'expression d'un besoin opérationnel de nos armées, et l'utilisation par notre armée de l'air et notre marine. C'est ce qui fait la différence. Si vous regardez le concept d'emploi russe, il date de l'URSS, il n'y a pas de coordination, de contrôle tactique, etc. Les militaires vous en parleraient mieux que moi, qui ne suis pas compétent dans le domaine, mais on voit bien que les modes d'utilisation ne sont pas les mêmes. Quant aux Ukrainiens, il me semble qu'ils bénéficient de tout le savoir-faire des pays occidentaux, anglo-américains en particulier. Cela explique une bonne part des différences de situations. Il ne faut pas prendre en compte le seul matériel mais aussi l'utilisation opérationnelle.

La taxonomie sociale a été mise de côté mais n'en demeure pas moins une ambiance de méfiance vis-à-vis des industries de défense. Il faudrait pouvoir être fier de contribuer à développer des matériels militaires dans un cadre démocratique, au lieu d'être montrés du doigt. Analysons ceux qui montrent du doigt : d'où viennent-ils ? Qui sont-ils ? On serait surpris de voir que certains attaquent plutôt l'Europe que leur propre pays.

Sur les perspectives d'exportation, en Indonésie, nous avons démarré avec une commande de 6 Rafale, qui passera à 42 dans les mois qui viennent. C'est le grand travail de l'année 2023. Nous attendons également des annonces de nos amis indiens. Avec l'Inde il convient d'être patient. On a entendu parler d'un pays en Amérique du Sud, et lu dans le Wall street journal que cela commençait à agacer les Américains que Dassault vende des avions un peu partout. Moi, cela ne m'agace pas, il leur revient d'être meilleurs que nous. L'Amérique du Sud et la Colombie sont des zones auxquelles ils tiennent beaucoup.

D'autres prospections sont en cours dans d'autres pays. Je ne vais pas vous parler de pays en particulier mais je peux vous dire qu'il y a un intérêt renforcé pour nos avions car leur utilisation par l'Inde et nos armées démontre bien les capacités du Rafale. Le succès appelle le succès. Quand en plus cet avion est vendu par un pays comme la France, cela a un sens, à travers des partenariats stratégiques notamment. J'en reviens à ce que je vous disais en introduction : le monde n'est pas bipolaire, cela nous donne des perspectives d'exportation. C'est vrai pour les avions, mais aussi pour d'autres types de matériels, comme le matériel naval.

Sur le contrôle des exportations par le Parlement, je n'ai pas de commentaire. Aujourd'hui, le dispositif prévoit la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). À vous de voir avec l'État comme vous voulez vous partager le contrôle. Pour ma part, je subis les contrôles de façon quasi quotidienne et j'ai des équipes entières dédiées à la tâche de répondre aux questions des contrôleurs. Nous sommes soumis à une interdiction de vente du matériel de guerre, c'est l'État qui peut nous autoriser à vendre. La seule chose que je peux dire, sur le travail parlementaire dans ce domaine, c'est qu'il doit être fait dans la discrétion, car il s'agit de situations diplomatiques compliquées. Il ne faut également ne pas être trop perméable, comme je le vois à Bruxelles, aux idées de certaines ONG. Je ne suis pas contre les ONG, mais certaines sont financées pour venir casser l'industrie en France et il faut s'en défendre.

M. Gilbert Roger. – J'espère que vous n'amalgamez pas le contrôle parlementaire avec les ONG, ce que je trouverais particulièrement vexant.

M. Éric Trappier, président-directeur général de Dassault Aviation. – Je ne souhaitais absolument pas être vexant, ce n'est évidemment pas mon intention. Je parlais bien des ONG qui agissent au niveau du Parlement européen et certainement pas du Parlement français.

Sur la mise en place d'un marché national des munitions, il me semble qu'il y a une vraie question qui porte sur la quantité des munitions fabriquées. Ce domaine d'activité doit rester en partie en France ; nous travaillons beaucoup avec MBDA et Safran notamment. Je connais moins Manurhin qui est spécialiste des munitions pour les matériels terrestres, c'est moins mon domaine. Pour autant, nous utilisons des canons de Nexter. Ces problématiques font partie de la réflexion sur la souveraineté.

S'agissant de l'avenir de l'aviation de chasse au regard de ce qui se passe en Ukraine, je ferai un parallèle avec l'aviation de combat utilisée par notre armée de l'air aujourd'hui en train de passer du Mirage 2000 au tout Rafale. Nous apportons des technologies, des solutions, des architectures, et nos armées, nos opérationnels définissent ce qu'ils veulent en faire. C'est ce qui a été fait dans le pilier 0 du SCAF dont nous avons parlé. L'avenir de l'aviation de chasse est en définition à ce stade. Nous apportons des technologies sur la furtivité, l'aérodynamique, ce qui mènera vers des missions air-air ou air-sol dans un réseau connecté que nous avons évoqué précédemment. Nous avons des briques, le résultat auquel elles permettront d'aboutir en 2040 est en cours de définition.

Enfin, je n'ai pas d'informations sur le type de formation qui pourrait être dispensée aux pilotes ukrainiens. Je suppose que c'est à l'armée de l'air et de l'espace qu'il faudrait poser cette question.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie des informations que vous nous avez apportées. La situation du SCAF est meilleure que lors de votre précédente audition.

La question qui se pose et que j'évoquais tout à l'heure est bien celle du modèle d'armée vers lequel nous souhaitons aller, dans un contexte international en pleine mutation marqué par la guerre en Ukraine.

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

Loi de programmation militaire - Groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons ce matin les conclusions de nos rapporteurs du groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », dans la perspective de la loi de programmation militaire (LPM).

M. Pascal Allizard, rapporteur – Le groupe de travail, dont Yannick Vaugrenard et moi-même avons le plaisir de vous livrer les conclusions ce matin, était composé de nos collègues Vivette Lopez, Gisèle Jourda, Philippe Folliot, Jacques le Nay et André Gattolin, que nous remercions pour leur participation à nos travaux.

Dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité aborder trois thématiques : la place de l'innovation de défense dans la future loi de programmation militaire, les difficultés d'accès au financement privé rencontrées par les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD) et les moyens qui devront être consacrés au renseignement dans le cadre de la programmation à venir.

Je me concentrerai sur les questions relatives à l'innovation et au financement de la BITD puis laisserai Yannick Vaugrenard vous présenter nos recommandations sur ce dernier sujet et aborder les questions relatives au renseignement.

L'innovation de défense revêt un caractère crucial pour nos forces, nos industries de défense et, par conséquent, notre autonomie stratégique en ce qu'elle permet, d'une part,

de garantir la supériorité opérationnelle de nos armées et, d'autre part, de s'appuyer sur une BITD disposant de compétences et de savoir-faire de pointe et donc de maintenir la compétitivité de notre tissu industriel, comme l'a démontré l'audition précédente d'Éric Trappier.

Le conflit ukrainien a par ailleurs bien démontré l'omniprésence de l'innovation sur le champ de bataille et son rôle déterminant dans l'effort de guerre, tous les milieux et tous les champs de confrontation étant exploités et décuplés par les nouvelles technologies.

Si le projet de loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024 à 2030, que nous examinerons prochainement, est assez peu disert sur les questions d'innovation de défense, il présente cependant des motifs de satisfaction.

En particulier, l'effort financier qui a été consenti au cours des dernières années en faveur de l'innovation, qui s'est notamment traduit par une augmentation des crédits d'études amont de 730 millions d'euros à un milliard d'euros par an en cinq ans, devrait être poursuivi dans les années à venir.

Il est ainsi prévu que 10 milliards d'euros soient consacrés à l'innovation de défense sur la durée de la programmation. Au sein de cette enveloppe, 7,5 milliards d'euros sont inscrits dans le projet de LPM au titre des études amont. Cela représente une hausse significative, de plus de 10 %, par rapport à la période précédente.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons interrogé les armées et les industriels sur les priorités qui devront être financées sur ce budget. D'une manière générale, il ressort que les domaines prioritaires identifiés par l'Agence de l'innovation de défense (AID), retracés au sein du document de référence pour l'orientation de l'innovation de défense (Droid), correspondent bien aux attentes et aux besoins des forces.

Sans prétendre à l'exhaustivité, un effort devra ainsi être consenti dans les domaines tels que le combat collaboratif, l'hypervélocité, le quantique, les armes à énergie dirigée, les drones et la lutte anti drones, l'intelligence artificielle et les systèmes autonomes, et la furtivité.

Au-delà de la question des moyens, il nous semble important que l'innovation irrigue également les organisations et leur mode de fonctionnement. En particulier, il est ressorti des auditions que des efforts pourraient être entrepris pour faciliter ce que l'on appelle le « passage à l'échelle », c'est-à-dire la prise en compte de l'innovation en vue d'un déploiement auprès des utilisateurs finaux.

Plusieurs mesures nous semblent pouvoir être prises dans ce sens.

En premier lieu, tous nos interlocuteurs ont rappelé le rôle crucial des démonstrateurs technologiques. Un effort devrait ainsi être consenti en faveur du financement de démonstrateurs d'envergure dans le cadre de la prochaine programmation, ce qui nous semble aller dans le bon sens.

En deuxième lieu, le retour d'expérience ukrainien doit nous inviter à repenser l'équilibre entre sophistication et masse et interroger systématiquement la nécessité de disposer de deux versions d'un même matériel : une version de haute technologie permettant l'entrée en premier, et une version moins sophistiquée et moins coûteuse permettant, d'une part, de supporter une attrition plus importante et, d'autre part, de faciliter l'exportation du matériel en

question. Cette nécessité doit en outre être prise en compte le plus en amont possible afin de limiter les coûts de développement ultérieurs.

Enfin, en troisième lieu, comme l'a rappelé le Délégué général pour l'armement (DGA) lors de son audition devant notre commission, des mesures de simplification des normes et procédures doivent être envisagées.

À titre d'exemple, et cela est d'ailleurs en lien avec ce que je viens d'évoquer, même si la tentation peut être grande de développer des équipements en mesure de répondre à toutes les éventualités, le mieux est parfois l'ennemi du bien, et toute « sur spécification » est source de délai et de coût supplémentaires.

Par ailleurs, notre attention a été appelée sur les difficultés liées à l'application du code de la commande publique. Des mécanismes existent ainsi pour faciliter l'acquisition de l'innovation, mais ils peuvent comporter des biais. C'est par exemple le cas des marchés soumis à l'exclusion « recherche et développement », qui doivent faire l'objet d'une mise en concurrence à l'issue de la phase de recherche et développement. Cela se traduit par une perte de temps et dissuade les entreprises de déposer un dossier lors du premier appel d'offres.

Certains dispositifs sont en outre trop peu utilisés, comme cela est le cas du « partenariat innovation ». Des mesures réglementaires devraient ainsi être prises afin de faciliter le recours à ces instruments.

J'en viens maintenant au deuxième sujet traité dans notre rapport qui concerne le financement des entreprises de la BITD.

Vous le savez, notre commission a été la première à alerter, dès l'été 2020, sur les difficultés croissantes rencontrées par les industriels de la défense et nous avons souhaité procéder à une actualisation de ces premiers travaux.

Cinq constats nous semblent pouvoir être établis.

Premièrement, s'il est difficile à quantifier, le phénomène de « frilosité » bancaire qui était dénoncé par l'ancien délégué général pour l'armement existe toujours, même si celui-ci s'est atténué au cours des derniers mois du fait de la guerre en Ukraine.

Deuxièmement, ces difficultés de financement concernent majoritairement les PME et les TPE, moins bien armées que les grands groupes, pour faire face aux exigences de certains établissements bancaires. Cette problématique touche en outre plus particulièrement les opérations d'exportation vers des pays jugés sensibles.

Troisièmement, si cette « frilosité » concernait à l'origine essentiellement les banques, elle s'est étendue depuis à d'autres secteurs : fonds d'investissement, assurances, voire bailleurs immobiliers et hébergeurs web. Ces situations semblent certes encore marginales mais elles révèlent une tendance de fond inquiétante.

Quatrièmement, ces difficultés d'accès aux financements privés résultent de la prise en compte par les acteurs concernés de deux risques : un risque juridique – et force est de constater que les investisseurs privés sont soumis à un nombre croissant de règles et normes contraignantes – et un risque d'image, « réputationnel », alimenté en partie par certaines organisations non-gouvernementales (ONG) et des lobbies. Cela nous a été très clairement expliqué lors de nos auditions : certaines ONG, qui n'en ont que le nom, sont

financées par certains pays et ont pour seul objectif de nuire à la BITD européenne et française. À cet égard, les textes en matière environnementale, sociale et de gouvernance, tels que les projets de taxonomie ou d'écolabels, constituent de véritables épées de Damoclès pour la BITD.

Enfin, cinquième constat, pour faire face à cette situation, des mesures ont été prises par les pouvoirs publics, les banques et les industriels. Je citerai par exemple la mise en place d'une « médiatrice des banques » au sein de la Direction générale de l'armement (DGA) dont la mission consistera à assurer le lien entre les entreprises qui se sont vu opposer un refus de financement et les établissements bancaires, la création d'un groupe d'expert sur les sujets environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) au sein de l'Agence européenne de défense (AED) afin de sensibiliser et mobiliser les autres ministères de la défense européens sur ces sujets ou encore la mise en place de « référents défense » au sein des principales banques françaises.

Pour autant, il nous semble que si ces mesures vont incontestablement dans le bon sens, elles doivent faire l'objet d'approfondissements.

Je laisse donc la parole à Yannick Vaugrenard pour vous présenter nos recommandations en la matière et évoquer la question des moyens qui devront être consacrés au renseignement dans le cadre de la future programmation.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. – Nos recommandations concernant l'accès au financement des entreprises de la défense s'articulent autour de quatre axes.

En premier lieu, il nous semble indispensable d'établir un diagnostic partagé et objectif des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD. Cela passe notamment par l'établissement d'un bilan, à un an, de l'activité de la médiatrice des banques mise en place au sein de la DGA et du réseau des référents bancaires.

En deuxième lieu, nous pensons que des mesures doivent être prises afin d'encourager les banques à s'engager davantage aux côtés des entreprises de la BITD. Nous proposons par exemple d'inciter les groupes bancaires à revoir leurs politiques internes d'investissement, dans lesquelles elles ont souvent recours à la terminologie d'« armes controversées », laquelle est dépourvue d'existence juridique, en privilégiant celle d'« armes interdites au titre des conventions internationales » afin de lever toute ambiguïté. Il pourrait également être envisagé de publier la liste des vérifications menées par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, qui recourent pour partie celles menées par les banques dans le cadre de leurs contrôles de conformité, afin de leur permettre de s'appuyer sur cette première instruction réalisée et réduire ainsi la liste des pièces demandées aux entreprises. Dans le même objectif, un label à destination des entreprises de défense reprenant des critères ESG pourrait être créé en partenariat avec les principaux groupes bancaires ou la Fédération bancaire française.

En troisième lieu, nous estimons nécessaire que l'ensemble des parties adopte une attitude plus volontariste au niveau européen. En particulier, nous estimons indispensable de pousser la banque européenne d'investissement à revoir sa politique interne qui lui interdit actuellement de financer des investissements dans le secteur de la défense. Cette évolution constituerait un signal fort à l'égard des investisseurs privés. Nous appelons également à établir une cartographie précise des ONG et lobbies actifs en matière ESG et dont l'action

peut avoir des conséquences sur notre industrie de défense. De même, nous appelons à une vigilance accrue sur les projets de textes européens dans ce domaine.

Enfin en quatrième lieu, nous pensons que l'accompagnement public des entreprises de la BITD doit être renforcé. Cela passe par un passage en revue des éventuelles « surtranspositions » normatives ou surinterprétations de la part des régulateurs. Cela peut aussi donner lieu à un accompagnement financier renforcé pour certaines opérations d'export considérées comme sensibles. Il pourrait également être envisagé de créer un livret d'épargne réglementé destiné au financement des entreprises de souveraineté.

Je vous renvoie à notre rapport pour une présentation exhaustive de nos recommandations.

J'en viens maintenant à la question des moyens qui devront être consacrés au renseignement. Je rappelle que les crédits alloués par la LPM s'élèvent à 5 milliards d'euros sur la période. C'est donc plus que la précédente LPM qui prévoyait 3,5 milliards d'euros. Le Président de la République avait annoncé lors du discours de Mont-de-Marsan sur la LPM une augmentation de 60 % des crédits de renseignement au total, dont un doublement des budgets de la Direction du renseignement militaire (DRM) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). Nous verrons que ces proportions d'augmentation se restreignent aux crédits de fonctionnement et d'investissement, mais pas aux crédits de personnel. Les effectifs ne vont donc pas doubler.

Il s'agit toutefois d'une progression importante qu'il faut analyser au regard de l'évolution de nos besoins face aux menaces extérieures mais aussi face à la capacité des services de renseignements d'autres pays, y compris alliés. Nos services, pour être performants doivent donc rester dans la course.

Aussi, je vous propose de structurer mon propos sur les trois points suivants : je commencerai par les moyens budgétaires de fonctionnement et d'investissement, puis les moyens en personnels et je terminerai par les moyens technologiques, ce qui fera le lien avec les questions de cyberdéfense que nos collègues Olivier Cadic et Mickaël Vallet suivent au titre du programme 129 qui finance le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) notamment.

Sur les moyens budgétaires, lorsque nous avons auditionné les trois services de renseignement dits du premier cercle qui dépendent du ministère des armées – la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement militaire (DRM) et la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) – les arbitrages relatifs à la répartition des 5 milliards d'euros de crédits n'étaient pas encore établis. L'audition du Ministre des armées a pu préciser quelques points en indiquant que, sur la période 2024-2030, la DGSE serait dotée de 4,6 milliards, la DRM de 600 millions d'euros et la DSRD de 233 millions d'euros. On observe d'ailleurs que l'addition de ces crédits atteint les 5,4 milliards d'euros. Il convient à ce sujet d'éclaircir la question des dépenses de personnel dans la trajectoire de la LPM.

En prenant pour exemple la dotation de la DGSE, les crédits de fonctionnement et d'investissement qui sont actuellement de 420 millions d'euros devraient atteindre près de 600 millions d'euros par an dès 2025. Il faut y ajouter les dépenses de personnels dont le montant pour 2023 est de 516 millions d'euros pour un effectif d'environ 5 800 équivalents

temps plein travaillé (ETPT), lesquels sont comptabilisés dans le programme 212, et hors de ce que le ministre désigne comme le « patch » renseignement de 5 milliards d'euros.

Une clarification de la méthode de la prise en compte des dépenses de personnel a été demandée dans le questionnaire adressé au ministre. Comme les autres rapporteurs, nous attendons d'obtenir des réponses précises.

En premier lieu, sur la trajectoire des effectifs, la précédente LPM annonçait une augmentation de 1 500 postes supplémentaires sur la période. Pour la prochaine LPM, c'est beaucoup moins clair puisque le projet de loi ne s'engage ni sur la cible globale de 6 300 emplois, ni sur les domaines d'emplois dans lesquels ils seront répartis.

En second lieu, le ministre a formulée une cible de 728 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour la DGSE ce qui porterait ses effectifs d'environ 6 000 aujourd'hui aux alentours de 7 000 en 2030, ce qui reste plus modeste que les effectifs de nos voisins britannique et même allemand.

Enfin, si l'on prend en compte les augmentations d'effectifs de la DRSD, qui passeraient de 1 600 actuellement à environ 1 750 en 2030, soit + 150, et la DRM, dont les effectifs actuels de 1 900 personnes pourraient augmenter de 500 emplois, le total des augmentations d'effectifs s'établirait entre 1 300 et 1 400 emplois.

Au chapitre des moyens technologiques, il convient d'inclure également la réforme des services de la DGSE qui, pour ce qui peut être dit publiquement, va conserver le modèle d'intégration de la direction technique dans une nouvelle organisation non plus organisée en silos mais en centres de mission pour mieux mobiliser les ressources internes, mais aussi mieux mutualiser au profit de la communauté française du renseignement et de l'ANSSI en matière cyber. De même, le déménagement du boulevard Mortier vers le Fort Neuf de Vincennes à l'horizon 2030 pour la DGSE et la modernisation du siège de de la DRSD sont des projets qui visent un objectif d'efficacité opérationnelle plus qu'une simple opération immobilière.

Pour conclure, et à défaut d'une ventilation plus précise des crédits sur les programmes à effet majeur dans le domaine du renseignement, je propose de définir plusieurs points de vigilance pendant la réalisation de la LPM.

Il s'agit pour la DGSE, de suivre l'opération de déménagement, pour lequel un montant de 1,1 milliard d'euros a d'ores et déjà été prévu, ainsi que le développement des programmes techniques mutualisés et la diversification des sources techniques et humaines de renseignement. Ces sujets appellent à la même vigilance pour la DRSD et la DRM.

S'agissant des capacités de renseignement aérien et spatial, il faudra être attentif à la réduction de la cible d'avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR) et à la suppression d'un satellite supplémentaire Syracuse IV qui pose la question des moyens alternatifs à mettre en œuvre. Pour les ALSR, la DRM semble privilégier un recours plus fréquent à la location de ces matériels plutôt que leur acquisition. Cela pose la question de l'autonomie et de l'indépendance de nos moyens d'acquisition du renseignement. Par ailleurs, le système Archange d'avions de renseignement et de guerre électronique devant succéder aux Transall Gabriel retirés du service l'an dernier ne figure qu'à l'inventaire du parc pour 2030 !

Enfin, s'agissant des questions de ressources humaines et de fidélisation aucun des services n'a éludé les difficultés de recrutement aussi bien de personnels militaires, en raison des tensions dans le vivier des sous-officiers et officiers, que civils, le recours accru aux contractuels nécessitant une réflexion à la fois sur les rémunérations et leur fidélisation. En effet, les contractuels même qualifiés sont écartés des carrières longues puisque la transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI) reste exceptionnelle notamment à la DRM et la DRSD. La direction des ressources humaines (DRH) du ministère des armées estime toutefois que la tension sur les métiers du renseignement est en passe d'être réglée dans les 3 à 5 ans. Les métiers qui resteront en tension concerneront les filières du cyber et du nucléaire. Aussi, la DRH, en matière de renseignement, doit s'attacher à éviter la fuite des contractuels en instituant des parcours croisés entre services du premier cercle tout en évitant la concurrence interservices de l'État. On peut déplorer à cet égard le manque de transparence des services entre eux, et à l'égard de la DRH. Si une proposition devait être faite, ce serait de donner le temps au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) de mettre en application le décret du 4 juillet 2022 lui confiant la coordination interministérielle des politiques de ressources humaines de ces services. Sans empiéter sur les politiques de gestion des ressources humaines propres aux services de renseignement, avec la LPM à venir, le CNRLT serait pleinement légitime à dégager une politique de ressources humaines interministérielle, en appui de la politique publique du renseignement, en matière d'homogénéisation des rémunérations, de construction des parcours professionnels et de mutualisation des formations.

M. Cédric Perrin. – Je voudrais revenir sur les questions liées aux projets de taxonomies. Il faut en effet arrêter de croire que les conseils d'administration des banques décideraient spontanément, du jour au lendemain, d'arrêter de financer les entreprises de la défense. Il y a une pression exercée par certaines ONG qui, j'imagine, sont financées par des pays étrangers. Il me semble qu'il faut désormais mettre des noms sur ces organisations qui n'ont aucun intérêt à ce que notre BITD se développe. Le problème de financement touchait d'abord les PME puis les entreprises de taille intermédiaire (ETI), désormais même les grands groupes sont victimes de ces cabales contre la défense qui sont parfaitement orchestrées.

M. Christian Cambon, président. – C'est en effet un vrai sujet. Nous savons que des pays qui veulent nuire à nos industries se servent de certaines ONG. Même si la plupart d'entre elles sont évidemment respectables et font un travail essentiel, d'autres sont cependant instrumentalisées pour pousser ces projets de taxonomie dans un sens défavorable à notre BITD.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

Loi de programmation militaire - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » (action 2 : Coordination de la sécurité et de la défense, SGDSN, Cyberdéfense) - Examen du rapport d'information du groupe de travail

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons ce matin les conclusions de nos rapporteurs du groupe de travail sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », dans la perspective de la loi de programmation militaire (LPM).

M. Olivier Cadic. – Mes chers collègues, le programme 129 que je rapporte avec mon collègue Mickaël Vallet sur la coordination de la sécurité et de la défense relève de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », c'est-à-dire les services de la Première ministre, et non de la mission « Défense ».

Nous y examinons chaque année en loi de finances le budget du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) dont relèvent notamment l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Ce programme comporte toutefois plusieurs liens avec la LPM en cours d'examen et je remercie le Président de la commission d'avoir bien voulu renouveler la mise en place d'un groupe de travail sur le thème de la coordination de la cyberdéfense, comme pour la LPM précédente.

Je remercie André Gattolin d'avoir rejoint et contribué aux travaux du groupe.

« *Il va falloir être plus connectés et moins vulnérables* », a dit Eric Trappier, Président de Dassault aviation, ce matin. Cet objectif guide nos réflexions.

Quels sont ces points de contact entre l'ANSSI et la LPM ?

En premier lieu, la résilience cyber a été érigée en objectif stratégique par la Revue nationale stratégique et le Président de la République a annoncé dans son discours sur la LPM son souhait de voir doubler notre capacité de traitement des attaques cyber majeures.

À notre sens, cet objectif ne peut s'inscrire que dans une coordination entre les milieux civils et militaires, le public et le privé, le national et le local.

S'y ajoute un enjeu de coordination entre le bouclier (la lutte informatique défensive) et le glaive (la lutte informatique offensive) qui caractérise la dichotomie du dispositif français :

- avec d'une part la compétence de l'ANSSI sur le volet défensif des réseaux interministériels, des opérateurs d'importance vitale (OIV) et les opérateurs de services essentiels (OSE) au nombre desquels figurent par exemple 142 centres hospitaliers ;

- et d'autre part la compétence de lutte informatique offensive dont l'existence est reconnue mais dont les acteurs et les moyens relèvent du ministère des armées et donc *in fine* du Président de la République si une action devait être déclenchée.

On se demande d'ailleurs si le seul objectif de doublement de capacité est suffisant quand on sait la progression exponentielle des menaces répertoriées par l'ANSSI

(831 intrusions avérées) et Cybermalveillance (plus de 170 000 demandes d'assistance dont plus de 90 % émanent de collectivités territoriales).

Sur le volet militaire de la lutte informatique défensive (LID), le commandement de la cyberdéfense (COMCYBER) a traité en une année 150 événements de sécurité numérique touchant au périmètre du ministère des armées (hors services de renseignements).

Le second point de contact a trait à la coordination civilo-militaire entre ANSSI d'une part et le COMCYBER, la DGA-MI, (Délégation générale à l'armement « maîtrise de l'information ») et la DGSE d'autre part.

Le groupe de travail s'est rendu à Rennes à la rencontre du Pôle d'excellence cyber et dans les locaux du ComCyber et de la DGA-MI. Il nous y a été relaté la relation très directe et quasi quotidienne entre l'ANSSI et la DGA-MI cette dernière apportant son expertise technique dans le traitement des données et la conception de programmes dédiés.

Comment véritablement inscrire dans la prochaine LPM la nécessité de rapprocher les fonctions défensives et offensives (qui sont traditionnellement et structurellement séparées dans notre organisation actuelle) pour que la défense de nos intérêts soit mieux intégrée, notamment entre l'ANSSI pour le volet civil (en métropole et dans les outre-mer) et le ComCyber pour le volet militaire?

Le troisième point de contact entre ANSSI et LPM se matérialise par 4 articles normatifs :

- l'article 32 vise à demander aux opérateurs un filtrage des noms de domaine afin d'entraver une menace susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ;
- l'article 33 prévoit la transmission à l'ANSSI de données lui permettant d'identifier les serveurs et infrastructure des pirates informatiques ;
- l'article 34 vise à obliger les éditeurs de logiciels informatiques à informer l'ANSSI et les utilisateurs de tous incidents ou vulnérabilité de leur produit ;
- enfin, l'article 35 vise à renforcer les capacités de détection des cyberattaques en permettant à l'ANSSI l'accès au contenu des communications et à l'identité des victimes présumées de cyberattaques.

J'attire votre vigilance sur ces articles qui soulèveront certainement un débat sur la question de l'accès aux contenus des communications, alors que jusqu'à présent le leitmotiv de l'ANSSI était de n'accéder qu'aux réseaux, c'est-à-dire les contenants, voire aux métadonnées, mais pas aux contenus proprement-dit.

On pourra s'interroger sur la compétence de l'Autorité des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) en tant qu'autorité de contrôle *a priori* sur les avis autorisant l'accès aux données de contenu.

Alors même que le projet de loi propose la suppression de l'assermentation judiciaire des agents de l'ANSSI, celle-ci emploierait des techniques d'accès au contenu jusqu'alors réservées aux services de renseignement, ce que l'agence n'est pas.

S'agissant du financement, le rapport annexé à la LPM prévoit 4 milliards d'euros de besoins programmés pour la cyberdéfense afin d'augmenter les effectifs, de s'adapter aux évolutions technologiques, d'accompagner les entreprises du secteur de la défense et d'appuyer l'ANSSI en cas de crise cyber nationale.

Il faut rappeler que le ComCyber est susceptible de mettre à disposition quelques cybercombattants pour soutenir directement l'ANSSI, mais pas dans des proportions annoncées pour faire face à un doublement des cyberattaques.

Cela pose la question de la cible d'augmentation des effectifs pour la période 2024-2030 : le ministre des armées a annoncé une hausse de 953 ETP pour le seul ministère des armées répartis entre la DGSE, la DGA et les armées. C'est moins que les 1 500 postes prévus dans le domaine cyber pour la LPM 2019-2025.

J'en viens maintenant à quelques observations assorties de propositions :

Ainsi que le ministre des armées l'a précisé lors de son audition, aucun des 4 milliards de crédit de la LPM n'est destiné à l'ANSSI. La LPM ne vise aucunement à financer le passage de l'ANSSI de 660 agents en 2023 à 800 agents en 2027. Cette augmentation sera financée par le budget du SGDSN.

Une question se pose de savoir si ces 4 milliards d'euros seront principalement fléchés vers la DGSE, la DGA-MI et le COMCYBER, en partie dans le but de pouvoir davantage contribuer à l'action défensive. La raison serait d'organiser l'emploi des ressources publiques et privées en cas de dépassement des capacités de l'État à faire face à une crise cyber d'ampleur. Mais alors pourquoi ne serait-ce pas à l'ANSSI, au lieu de l'armée, de monter davantage en puissance afin de coordonner directement les capacités cyberdéfensives publiques et privées du pays pour faire face à la massification des attaques ?

Enfin, je souhaite formuler deux observations plus générales sur les stratégies de réponse. S'il existe bien une comitologie de niveau stratégique (le C4 strat est mensuel) et opérationnel (le C4 TechOps est quasi quotidien), on peut s'interroger sur les conditions de contrôle de l'efficacité globale du dispositif.

Ensuite, je ne partage pas, et d'autres pays alliés non plus, la stratégie de la revue nationale stratégique selon laquelle, je cite, « *l'application d'une logique dissuasive dans le cyberspace qui forcerait tout attaquant à la retenue contre la France est illusoire* ».

Comme l'a dit le Président de la République, le 9 novembre 2023, je cite, « *une attitude qui serait seulement réactive, voire défensive, pourrait passer pour une forme de passivité* ».

Voilà pourquoi je pense qu'il faut absolument faire évoluer l'action de l'ANSSI vers un rôle plus offensif, *a minima* plus proactif, ainsi que le prévoient certains des articles de la LPM.

M. Mickaël Vallet. – Mes chers collègues, je partage le constat sur la massification des attaques qui conduit l'ANSSI à devoir protéger les collectivités et les entreprises qui auparavant ne se trouvaient pas dans son périmètre de compétence. La part des incidents affectant le secteur de la santé n'a cessé d'augmenter en métropole comme en Outre-mer avec plus de 400 incidents depuis 2020. Au début de l'année 2023, c'était au tour de l'hôpital de la Réunion de détecter des « compromissions d'importance », traitées par les

CERT Santé et CERT-FR national qui est l'équipe de réaction aux incidents cyber de niveau gouvernemental. Je précise que le CERT signifie « Computer Emergency Response Team », que la dénomination officielle française est centre gouvernemental de veille et de réponses aux attaques informatiques. C'est cette définition française que nous privilégierons dans nos rapports. Le sigle est formulé en anglais du fait des directives européennes.

Comme j'ai pu le constater avec Olivier Cadic, lors de la venue d'une délégation du Monténégro au Sénat, celle-ci nous avait décrit la paralysie dans laquelle s'étaient trouvés tous les ministères du pays suite à une cyberattaque. L'Albanie a fait l'objet elle aussi d'une attaque étatique, attribuée à l'Iran, en juillet 2022. Il faut conserver à l'esprit que personne n'est à l'abri pas même l'Assemblée nationale et le Sénat qui peuvent être pris pour cible par des attaques.

L'enjeu de la coordination de la cyberdéfense n'est pas que celui des attaques, il est aussi celui de la définition et de la typologie des entreprises à protéger. La directive dite « NIS 2 » aura pour effet au niveau européen de considérablement ouvrir le champ des entreprises assujetties à des obligations de cybersécurité. Comme pour la sécurité incendie, il y a des tailles d'entreprises et des niveaux d'obligations différents selon d'un immeuble reçoit du public ou non. De quelques centaines d'acteurs à réguler, l'ANSSI prévoit une multiplication par 20, soit près de 15 000 entreprises.

C'est une des raisons ayant conduit l'agence à susciter la création dans chaque région d'un CSIRT (Computer security incident response team) – que nous pourrions appeler « centre de réponse aux incidents de cybersécurité » (CRIC) - afin de prendre en charge les entreprises qui entreront dans les critères de seuil les assujettissant aux obligations de cette directive NIS 2. Le plan de relance a prévu une enveloppe de 12 millions d'euros répartis entre 12 CSIRT régionaux, à l'exception de la région Auvergne-Rhône-Alpe. Nous y reviendrons plus loin.

Ces dispositifs, contractualisés en 2021 dans le cadre du plan de Relance, sont entrés progressivement en œuvre après 2 années consacrées à la création des structures par les régions, l'embauche d'experts – ou la débauche d'experts - et la recherche de locaux sécurisés.

Plusieurs observations peuvent être faites à la lumière d'une visite effectuée au Campus cyber de Nouvelle Aquitaine dont le « CRIC » venait d'entrer en service en avril 2023 avec d'abord 2 ingénieurs puis un troisième par ailleurs ancien agent de l'ANSSI. Plusieurs remarques :

- la création de ces centres, qui remplissent localement des missions régaliennes qui leur sont confiées par l'ANSSI, nécessite un portage politique important (au titre de la compétence développement économique des régions) alors même que la pérennité de la ressource n'est pas assurée ;

- après la consommation des crédits du Plan de relance (1 million d'euros de démarrage par région), le risque est grand de voir toute la charge reposer sur des conseils régionaux qui n'ont pas vraiment l'obligation de poursuivre dans cette démarche. C'est ce qui se passe en Nouvelle Aquitaine pour un budget de 650 000 euros, le reste étant constitué d'apport des entreprises partenaires de ce Campus. Ce point nous a éclairé sur les raisons du refus de la région Auvergne-Rhône-Alpe de se lancer dans cette démarche car nous pouvons

comprendre qu'une collectivité, ne voyant pas assuré sur le très long terme une mission qui n'entre pas forcément dans ses compétences, ne souhaite s'engager en toute confiance ;

- en tout état de cause les élus régionaux que nous avons rencontrés se sont malgré tout montrés allants sur la création de leurs CSIRT respectifs (Bretagne et Nouvelle Aquitaine) mais ils appellent d'urgence à penser dès maintenant l'après Plan de Relance, soit par le biais d'un plan État-Région, soit, et c'est plus original, au moyen d'un modèle de type SPL (société publique locale) qui générerait des ressources financières, comme une SPL de télécommunication, pour assurer le financement d'un CSIRT. La piste de la constitution de groupement d'intérêt public (GIP) a également été évoquée. Cela pose toutefois la question d'un transfert de compétences régaliennes à des collectivités territoriales ;

- cette question ne s'éloigne pas du sujet de la LPM dans la mesure où l'objectif de la revue nationale stratégique est de constituer des synergies entre public et privé pour constituer un environnement sécurisé et faire face aux menaces. Dans une optique d'« économie de guerre », le caractère régalien de la cybersécurité nécessiterait une harmonisation de l'offre de services et des modalités d'appel en cas d'incident. L'ANSSI assume le caractère expérimental de la démarche dans sa phase de lancement, mais indique qu'une association « Inter-CERT » serait créée pour constituer une tête de réseau des CSIRT régionaux et ultérieurement harmoniser les procédures. Certains CSIRT communiquent largement leurs coordonnées tandis que d'autres confient le soin de la diffusion d'information aux réseaux consulaires et organisations professionnelles. On est encore loin du principe du numéro d'appel universel tel que le 18 ou le 112 sur les questions cyber.

Enfin, pour conclure ces observations sur la question des campus cyber en région, de la création récente du Campus Cyber national à Puteaux, ou d'autres initiatives qui se font jour, le rapport annexé de la LPM prévoit la création d'un nouveau pôle d'excellence structuré autour de l'Ecole polytechnique au bénéfice des armées. Ce sur quoi nous alertons, c'est qu'il ne faudrait pas que la multiplication des pôles d'excellence ou des campus cyber conduise à l'effet inverse de celui recherché qui était de mettre dans un même lieu des acteurs du cyber de tous horizons et non de multiplier les locaux, disperser les acteurs et saupoudrer les moyens.

J'ajoute un point sur ce qu'a évoqué Olivier Cadic et soulevé Yannick Vaugrenard, c'est la question des recrutements. Nous sommes dans un domaine où des États étrangers recrutent des ingénieurs comme on recrute des joueurs de football en allant prospecter dans les écoles, et même en ciblant dès le collège pour identifier des talents. Cette rareté de la ressource est aggravée par le fait que les structures publiques se trouvent en situation de concurrence entre-elles, avec des grilles de rémunérations très diverses. Les débauchages mutuels conduisent à des effets contreproductifs sur lesquels il convient de s'interroger.

M. André Gattolin. – Je salue le travail des deux rapporteurs que j'ai eu l'occasion d'accompagner lors de la visite de la DGA-MI et du Comcyber à Rennes. Nous avons été impressionnés par les moyens mis en œuvre et les capacités techniques de ces unités.

Je voudrais formuler une remarque valable pour les deux programmes, 129 et 144. Notre doctrine évolue sur la séparation dans le domaine cyber entre le défensif et l'offensif, cette distinction étant illusoire dans le contexte actuel. Le problème fondamental lorsque l'on passe du défensif à l'offensif est celui d'avoir une doctrine. Il faut savoir ce que l'on veut

faire. Il faut le penser et le faire dans le cadre de l'État de droit. Et ce cadre, nous ne l'avons pas.

Nous sommes très bons pour nous occuper des tuyaux et des technologies. Mais quand il s'agit d'agir, dans le domaine de l'influence, nous sommes assez mauvais dans la construction des discours et des narratifs. Le contre-narratif est laissé au ministère des affaires européennes et étrangères. Nous devons définir si nous nous autorisons, face à la désinformation, nous aussi la divulgation de fausses informations. Cela paraît compliqué pour un État de droit.

En revanche, quel discours tenons-nous. Notre problème repose sur un désarmement intellectuel de l'État. On lance beaucoup d'études et on crée un observatoire des ingérences étrangères mais on n'en définit pas le périmètre. C'est notre rôle de parlementaire que d'alerter sur la nécessité d'une approche plus inclusive notamment à l'égard du monde de la recherche pour conduire des travaux duaux, c'est-à-dire à double usages, surtout si nous voulons construire une pensée et une doctrine, au-delà des seuls aspects techniques. Il faut aussi définir quels sont les ennemis ou les ennemis potentiels.

Cela nécessite davantage de coordination et c'est à mon sens essentiel pour les années à venir.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour ce rapport qui pose les bonnes questions et qui va au fond des sujets. Ma question s'adresse à Olivier Cadic pour savoir si les observations formulées sont personnelles ou collectives, les co-rapporteurs pouvant ne pas être sur la même ligne, et si l'intention est de traduire les propositions en amendements à la LPM ?

M. Olivier Cadic. – Nous travaillons en bonne intelligence, ce qui ne veut pas dire que nous pensons pareil sur tout, et il est important de pouvoir exprimer des nuances personnelles. D'ailleurs, Mickaël Vallet a exprimé des constats qui lui sont propres, mais que je partage et prends à mon compte.

M. Mickaël Vallet. – Par exemple sur la question du rôle de l'ANSSI, de l'ARCEP et de la fin de l'assermentation judiciaire de certains agents, nous avons fait une présentation factuelle de ces points d'attention car il est possible que dans les débats, des amendements viennent modifier des seuils d'alerte avant que le texte ne soit transmis au Sénat. Nous souhaitons pointer du doigt des évolutions notables du droit existant.

M. Christian Cambon, président. – Je note la pertinence de la méthode que nous avons utilisée en confiant à des parlementaires la préparation de la discussion de la LPM, chacun dans son secteur de compétence, au lieu de se fondre dans les groupes de travail qui nous étaient proposés par le gouvernement et dont aucune proposition, à part peut-être pour la condition militaire, n'est véritablement sortie.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 24 mai 2023****- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Mission relative à la création d'une gouvernance hospitalière assurée par un tandem administratif et médical – Audition de Mme Nadiège Baille et du professeur Olivier Claris**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous allons consacrer nos travaux, ce matin, à la gouvernance hospitalière, sujet important qui a été remis à l'ordre du jour par le Président de la République.

Au préalable, je tiens à revenir sur le drame de Reims qui a endeuillé la communauté hospitalière. Nous adressons nos pensées émues à la famille de l'infirmière qui a été tuée et nous souhaitons un bon rétablissement à la secrétaire médicale qui a été blessée. Ce drame s'inscrit dans un contexte de violence disséminée ; il suscite l'émotion de tous les Français. Les membres de la commission des affaires sociales assurent les familles des victimes de tout leur soutien.

Pour en revenir au sujet de notre réunion, nous connaissons tous le malaise de la communauté hospitalière, qui avait d'ailleurs commencé avant la crise de covid-19.

Si la question des moyens financiers est importante, le Ségur de la santé a bien montré que les conditions de travail et la gouvernance étaient aussi des enjeux cruciaux. Le rapport de la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital, dont j'étais rapporteure et que présidait Bernard Jomier, l'avait mis en évidence.

Nous sommes heureux de recevoir Mme Nadiège Baille et le professeur Olivier Claris, que le Gouvernement a chargés d'une mission relative à la création d'une gouvernance hospitalière assurée par un tandem administratif et médical. En effet, lors de ses vœux aux professionnels de santé, le Président de la République avait mentionné l'importance de ce sujet, alors même qu'il était déjà traité dans votre dernier rapport et que la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite « loi Rist » prévoit des assouplissements. Mais tel est le choix du Président de la République.

Madame, Monsieur, je vous invite à nous présenter, dans un propos liminaire, vos travaux, les conclusions auxquelles vous êtes parvenus, ainsi que les conditions concrètes et le calendrier de mise en œuvre de vos préconisations.

Mme Nadiège Baille. – Dans un courrier en date du 17 février dernier, le ministre de la santé nous a missionnés pour conduire une concertation sur la rénovation de la gouvernance hospitalière, en examinant les conditions de création d'un tandem de direction et son articulation avec l'ensemble des parties prenantes, à savoir les coordonnateurs généraux des soins, les doyens des centres hospitaliers universitaires (CHU), mais aussi les instances de

l'établissement, dont le conseil de surveillance, cité comme devant faire l'objet d'une attention particulière dans nos travaux.

Avec le professeur Claris, nous avons défini les modalités de cette concertation durant les mois de février et mars derniers. Je précise que nous avons travaillé ensemble lorsque j'étais directrice générale adjointe des Hospices Civils de Lyon.

Nous avons entendu en audition plus de 90 personnes entre les mois de mars et avril, dont les conférences de présidents de commissions médicales d'établissement (CME), les conférences de directeurs, les organisations syndicales de médecins et de directeurs, les associations professionnelles – celle des directeurs d'hôpital (ADH) et celles représentant les coordonnateurs des soins et les cadres infirmiers –, les représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et ceux de Régions de France, France Universités, ainsi que les élèves directeurs d'hôpital et deux syndicats représentatifs des internes, car nous souhaitions savoir comment les jeunes professionnels se projetaient dans un fonctionnement collégial des établissements de santé.

Un certain nombre de principes nous ont guidés pour examiner les différents scénarios et pour identifier les sujets à prendre en compte.

Le premier principe porte sur l'opérationnalité : quelle est l'efficacité du dispositif de décision ? Comment le scénario de gouvernance fonctionne-t-il en cas de difficulté ?

Le deuxième principe concerne l'adaptabilité du scénario en fonction de la taille des établissements. Les questions ne se posent pas de la même façon selon que l'on exerce en centre hospitalier, en établissement support de groupement hospitalier de territoire (GHT) ou bien en hôpital de proximité.

Le troisième principe a pour objet la mise en œuvre des scénarios, c'est-à-dire les compétences et le vivier disponibles pour le faire. En effet, l'on recense 800 centres hospitaliers et 1 200 si l'on intègre les centres de proximité. Or il n'y a pas 1 200 praticiens ou médecins mobilisables sur des fonctions de direction.

M. Olivier Claris. – Nous avons réalisé 29 auditions entre le 28 février et le 27 mars derniers. À chaque fois, nous avons commencé par une analyse sémantique des mots « duo », « tandem » et « binôme » pour éviter tout contresens. Globalement, nous avons constaté que l'on pouvait utiliser un mot pour un autre. Nous avons surtout exposé à ceux que nous recevions en audition différents scénarios, en veillant à ne pas passer à côté d'une hypothèse importante.

Les cinq scénarios sur lesquels nous avons travaillé se répartissent en deux catégories. Premièrement, le tandem partiel donne lieu à trois hypothèses : l'association d'un directeur général et d'un président de CME aux fonctions renforcées ; un binôme où le directeur général est un médecin ; l'association d'un directeur d'hôpital exerçant les fonctions de directeur général et d'un médecin qui sera directeur général adjoint.

Deuxièmement, le tandem intégral signifie que la responsabilité est partagée à tous les niveaux. La responsabilité du chef d'établissement est personnelle en matière légale et financière. En théorie, cette possibilité est envisageable. Soit le tandem intégral est constitué du directeur général et du président de CME, soit il est formé par le directeur général et par un médecin qui a le titre de directeur médical et qui est nommé.

Au départ, l'ensemble des partenaires ne voyaient pas la nécessité de rouvrir le dossier de la gouvernance alors que des textes existent déjà sur le sujet, qui ne sont pas encore appliqués sans qu'on sache pourquoi. Toutefois, le Président de la République s'est exprimé et il convient de répondre à la commande passée.

Mme Nadiège Baille. – À ces réticences initiales, il faut ajouter les difficultés du fonctionnement hospitalier, qui se sont manifestées récemment. En outre, nous avons reçu un courrier conjoint des conférences de la fédération hospitalière de France où l'on nous expliquait que le tandem était déjà en place.

Toutefois, les auditions ont fait apparaître des possibilités d'amélioration, puisque les conférences de directeurs ont suggéré des évolutions pour résoudre les difficultés rémanentes auxquelles donne lieu le binôme du médecin et du directeur d'établissement.

Nous avons reçu les conférences de directeurs de centres hospitaliers et les conférences de présidents de CME de centres hospitaliers, chacune d'entre elles ayant conduit une enquête auprès de leurs collègues sur le fonctionnement de la gouvernance hospitalière, sur l'implication de chacun dans le schéma de décision et sur la manière dont serait perçu un directeur nommé ou bien un directeur élu pour porter la politique médicale de l'établissement.

Au cours de ces enquêtes, il est apparu que les ressentis pouvaient varier. Ainsi, les conférences de présidents de CME ont relayé des difficultés liées à un manque de matériel dans l'organisation de leurs missions. En outre, certains présidents de CME ont exprimé le souhait d'être davantage impliqués dans les prises de décision. En revanche, dans les conférences de directeurs de centres hospitaliers, ceux que nous avons interrogés considèrent à 94 % que tous les présidents de CME sont impliqués dans les prises de décision.

Nous avons également identifié des différences entre les centres hospitaliers universitaires, où le binôme fonctionne bien, et les centres hospitaliers où l'on constate des écarts de ressenti entre ceux qui exercent la gouvernance.

Nous avons également travaillé sur le modèle des centres de lutte contre le cancer (CLCC), qui fonctionne en faisant intervenir un médecin nommé, que cela résulte d'un choix ou bien d'une élection. Nous souhaitons étudier la possibilité de transposer ce modèle dans les établissements publics.

À l'issue de ce travail, nous avons constaté plusieurs points d'écart structurants. Tout d'abord, la sociologie interne varie selon que la commission médicale d'établissement intervient dans un centre hospitalier, dans un établissement public de santé ou dans un centre de lutte contre le cancer. Le président de la CME en centre hospitalier ou en CHU est élu par ses pairs et exerce ses fonctions sans lien hiérarchique avec le directeur d'établissement. Il représente la communauté médicale tout en contribuant aux prises de décision. Dans les centres de lutte contre le cancer, le directeur général est un médecin, il pilote la politique de l'établissement dans tous ses enjeux et il exerce une autorité hiérarchique sur l'ensemble de la communauté médicale, recrutant et évaluant les médecins. De plus, le président de la CME représente la communauté médicale, mais sans avoir d'influence sur les décisions stratégiques prises par le directeur général du CLCC.

Ensuite, à la différence des CLCC, les centres hospitaliers et les centres hospitaliers universitaires ne prévoient pas de prise en charge unique, mais autant de parcours que nécessaires pour assurer la prise en charge de l'urgence, celle d'une activité programmée,

celle du cancer ou du vieillissement. Il peut être complexe d'aligner une communauté médicale dans de telles conditions, ce qui justifie que le président de la CME puisse faire la synthèse.

Enfin, les communautés médicales d'établissement traitent ces sujets non pas sous l'angle d'une revendication individuelle ou catégorielle, mais en privilégiant la priorité d'établissement.

Par conséquent, la transposition du modèle des CLCC sur celui des centres hospitaliers ou des centres hospitaliers universitaires ne semble justifiée ni d'un point de vue sociologique ni pour répondre aux besoins stratégiques des établissements. Si ce modèle devait être imposé, il susciterait une franche opposition de la part des présidents de CME et des directeurs d'établissement.

Les auditions ont également montré que des besoins nouveaux s'exprimaient en matière de compétences, de temps et de disponibilité médicale, que l'on traitait de manière différente selon les établissements : c'est tout l'enjeu de la question territoriale qui pèse particulièrement sur les centres hospitaliers, établissements supports, ainsi que sur les CHU, qui œuvrent en lien avec l'ensemble des établissements publics de santé et avec la médecine de ville. La question de la disponibilité médicale n'est pas résolue. Dans les CHU, les présidents de CME consacrent 90 % de leur temps à leurs fonctions ; dans les centres hospitaliers, le taux est plutôt de 50 %. Des marges d'évolution existent en matière de compétences, à partir desquelles nous avons cherché à construire un nouveau schéma de gouvernance.

M. Olivier Claris. – L'Institut Gustave Roussy, soit le plus grand des CLCC, emploie 3 000 personnes, ce qui correspond à l'effectif d'un petit centre hospitalier. Cela compte dans la définition du mode de direction.

Que privilégier pour la constitution du tandem : un médecin élu ou bien nommé ? Le médecin élu par ses pairs aura une légitimité plus forte. Il faut aussi considérer le rôle important joué par le directeur central des soins, puisque les soignants non médicaux représentent au moins 55 % du personnel salarié dans la plupart des établissements. Plus qu'un tandem, il faudrait un trio ou un quatuor. Toutefois, il faut veiller à ne pas multiplier les intervenants, au risque de complexifier les relations humaines.

En revanche, dans les agences régionales de santé (ARS), on considère que si un président de CME vient à dysfonctionner, le directeur général de l'agence ne pourra rien faire, alors qu'il est possible d'intervenir sur un médecin nommé. Il faut donc peser les avantages et les inconvénients de chaque option.

M. Alain Milon. – Pour combien de temps le médecin est-il élu ?

M. Olivier Claris. – Pour quatre ans, en pouvant être réélu.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Un médecin nommé peut être démis à chaque instant...

M. Olivier Claris. – Un président de CME qui ne tiendrait plus son rôle et tomberait sous la dépendance d'un directeur médical nommé risquerait de voir ses fonctions réduites à celles de représentant de la communauté médicale et de mener une action de type

syndical avec pour dérive une possible radicalisation de la CME, ce qui ne favoriserait pas le bon fonctionnement de l'hôpital.

Il nous paraît donc important d'insister sur le fait qu'une assemblée médicale doit être informée du rôle que joue le président de CME : non seulement celui-ci représente le corps médical qui l'a élu, mais il exerce aussi un rôle de dirigeant, c'est-à-dire qu'il est impliqué dans le fonctionnement médical dont il connaît le mode de fonctionnement et les impératifs. Remplacer le directeur général par un médecin ne suffira pas pour résoudre le problème essentiel que représente le financement de la santé en général. En effet, le directeur général, qu'il soit médecin ou pas, devra faire avec le financement que l'État lui donne. Le président de CME doit s'impliquer dans son rôle de dirigeant et doit être capable d'expliquer à sa communauté médicale les impératifs auxquels il est soumis.

En outre, le directeur général et le président de CME doivent travailler ensemble et être capables de gérer leurs éventuels désaccords dans l'intérêt des patients.

Mme Nadiège Baille. – Le métier de directeur d'hôpital s'apprend tout comme la compétence incrémentale.

Un autre enjeu porte sur la responsabilité, d'autant que l'engagement des chefs d'établissement a été renforcé, récemment. Certains d'entre eux ont ainsi été poursuivis au pénal pour des recrutements d'intérimaires médicaux, alors qu'il s'agissait simplement d'assurer la permanence des soins dans leur établissement. La responsabilité personnelle des chefs d'établissement a également été renforcée sur les frais de gestion.

Pour ne pas brouiller les pistes dans le processus de décision, il est important de conserver un décideur unique et d'assortir la prise de décision d'un engagement en matière de responsabilité. Si 48 % des présidents de CME sont prêts à endosser des responsabilités supplémentaires, 52 % d'entre eux ne le sont pas.

Nous promouvons un modèle où l'on maintient un décideur unique, qui travaillera de manière plus concertée et plus lisible avec le médecin, président de la commission médicale d'établissement, tout en renforçant le rôle des doyens dans les CHU et celui des directeurs de soins, et en traitant la question du territoire.

La remise officielle de notre rapport interviendra au début du mois de juin prochain.

M. Olivier Claris. – Lors de son passage, hier, à SantExpo, le ministre de la santé a insisté sur la place du service et le rôle du tandem constitué par le chef de service et le cadre de santé, sur l'insuffisance des progrès réalisés dans l'organisation de l'hôpital malgré les textes publiés en 2021 et sur l'importance d'un duo faisant intervenir un directeur général d'établissement et un président de CME.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour ce qui est de l'aspect sémantique, l'un d'entre nous me rappelait que sur un tandem, il y avait deux personnes pour pédaler mais un seul conducteur. (*Sourires.*)

M. Olivier Claris. – Tous les dictionnaires renvoient au mot « duo » à l'article « tandem » et au mot « tandem » à l'article « duo ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – Dans le cadre de notre commission d'enquête, nous étions allés au centre hospitalier de Valenciennes, souvent qualifié de « polaire » ou « magnétique », où nous avons pu constater que la collaboration entre le directeur général et le président de CME fonctionnait même si certains médecins n'avaient pas forcément envie d'entrer dans des fonctions administratives. Les difficultés sont très souvent liées à des problèmes de personnes qu'il suffirait de trancher pour éviter que la situation ne pourrisse.

En revanche, il faudrait un changement majeur sur le fait que les décisions sont désormais ascendantes et non plus descendantes.

M. Alain Milon. – À vous entendre, il semble difficile de faire des propositions. Pourquoi le Président de la République veut-il faire des changements alors que le duo formé par le directeur général et le président de CME est en train de se mettre en place ? Je préside la Fédération hospitalière de France de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (FHF Paca) et ce duo fonctionne bien. La difficulté vient plutôt de la responsabilité morale que l'on veut donner aux GHT sans savoir qui les dirigera ou qui sera à la tête de leur CME.

Est-il normal de ne pas inclure dans la réflexion sur la gouvernance le conseil d'administration et le conseil de surveillance ? Est-il normal que l'élu local ne joue pratiquement plus aucun rôle dans le conseil de surveillance, alors même qu'il pourrait présider le conseil d'administration, ce qui déchargerait le directeur général et le président de CME ?

Que pensez-vous de la proposition de loi Valletoux qui sera examinée prochainement à l'Assemblée nationale ?

Au cours des auditions, le financement des hôpitaux et plus largement du secteur de la santé a dû être au centre des propos. N'aurait-il pas été plus utile de réfléchir sur le financement global de la santé en France et sur celui des hôpitaux, en particulier ? Est-il nécessaire de maintenir le système de la tarification à l'acte, dit « tout T2A » ou peut-on imaginer un autre mode de financement ?

Enfin, compte tenu du grave incident qui a eu lieu, hier, ne faudrait-il pas mieux financer la psychiatrie ?

Pour conclure, en écoutant le Président de la République, il m'a semblé qu'il mettait la charrue avant les bœufs.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous consacrerons une matinée à une éventuelle réforme de la tarification, car des mesures devraient figurer sur ce sujet dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. À mon sens, cette réforme était en effet plus urgente que celle de la gouvernance, mais ce n'est pas ce qu'a décidé le Président de la République.

M. Bernard Jomier. – Vous aviez rendu un rapport sur le même sujet à Olivier Véran, avant la pandémie, en 2019.

M. Olivier Claris. – Nous avons rendu ce rapport après la première vague de covid-19, mais il avait été commandé avant.

M. Bernard Jomier. – Qu'est-ce qui vous fait espérer que l'heure est à présent aux décisions ? Vous ne pouvez pas avoir accepté de faire un second rapport sur le sujet simplement parce que c'est une commande du Président de la République. Le sujet est sérieux et l'on attend des décisions. La loi hôpital, patients, santé, territoires (HPST) a introduit un changement majeur dans la gouvernance hospitalière. Personne ne remet en cause la nécessité d'avoir recours à des directeurs généraux d'établissement, mais le balancier est allé trop loin et il faut remettre les soignants au cœur de la gouvernance. Or, malgré le consensus, il n'y a pas d'avancée législative.

Le conseil de surveillance inclut non seulement des médecins, mais aussi la communauté de soignants, les élus, les collectivités territoriales, etc. À chaque fois que nous avons voulu lui redonner des compétences, ou du moins en discuter, nous nous sommes heurtés à un blocage ministériel de la part d'Agnès Buzyn puis d'Olivier Véran.

Je souscris très souvent aux propos de François Braun, mais je constate qu'ils n'aboutissent pas à des décisions. Le binôme composé du chef de service et d'un cadre de santé était un point structurant de votre rapport de 2019. Toutefois, nous sommes des parlementaires et nous devons voter la loi. Croyez-vous que nous aboutirons à un texte de loi ?

Alain Milon a déposé une proposition de loi très intéressante sur les prestataires de santé. À voir les réactions qu'elle suscite, le conservatisme dans notre pays se porte bien.

M. Olivier Claris. – Nous ne sortons pas de notre lettre de mission et nous ne pouvons donc pas travailler sur le financement ou sur le conseil de surveillance.

M. Bernard Jomier. – Le conseil de surveillance fait partie de la gouvernance.

M. Olivier Claris. – La lettre de mission porte spécifiquement sur le tandem, pas sur la gouvernance au sens large.

Pourquoi notre premier rapport a-t-il abouti, entre 2021 et 2022, à sept textes de normatifs, qui n'ont pas été appliqués ? Pourquoi, en France, les textes de loi ne sont-ils pas appliqués ? Je n'ai pas la réponse et ne peux que le déplorer en tant que citoyen. Certes, il y a eu la crise covid avec les sept vagues successives de l'épidémie, qui ont largement occupé les années 2020 et 2021, de sorte que l'on peut accepter dans une certaine mesure que l'État ne se soit pas donné les moyens de faire appliquer les textes.

Dans certains endroits, comme Lyon et Marseille, la gouvernance fonctionne très bien, mais dans d'autres ce n'est pas le cas et cela pour des raisons humaines. Or il faut les forcer, car quand on accepte des responsabilités, on doit se plier à certains devoirs.

Mme Nadiège Baille. – Le territoire constitue un point de réflexion spécifique. L'une des difficultés qui subsiste au sein de l'hôpital porte sur l'adoption d'un langage commun ou d'une culture commune. Comment favoriser la porosité entre des communautés professionnelles toutes très engagées, mais qui formulent les sujets de manière très différente les unes des autres ? Cela vaut à tous les niveaux. Personne ne veut revenir au mandarinate.

Nous souhaitons proposer non pas une énième loi – il faut commencer par appliquer les textes de 2021 et 2022 –, mais introduire des changements profonds pour développer un langage commun. La question de la responsabilité territoriale des centres

hospitaliers et des CHU implique les professionnels libéraux. Les communautés médicales et les médecins doivent jouer un rôle.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La pyramide bicéphale que l'on nous propose ne suffira pas à résoudre le problème de la démocratie hospitalière ; il faut au contraire redonner la parole aux personnels et aux élus, en rétablissant les conseils d'administration dans les établissements. L'hôpital est un établissement public administratif tourné vers les usagers. Or leur représentation est presque inexistante. La pression exercée par le fait d'avoir fixé l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) à 2,7 % en 2024, comme le prévoit le programme de stabilité européen, rend impossible toute réforme de gouvernance. Avez-vous entendu ce genre de propos lors des auditions ?

Certes, votre lettre de mission ne couvre pas les financements, mais peut-être pourriez-vous nous donner des précisions sur vos échanges avec l'AMF concernant le rôle des élus et leur point de vue sur la gouvernance qui nous est proposée ?

Que pensez-vous de la réaction forte des organisations syndicales des directeurs et cadres de santé sur les enjeux de la gouvernance hospitalière ?

M. Philippe Mouiller. – Dans les hôpitaux, les responsables s'interrogent sur l'intérêt de rouvrir ce chantier, alors qu'il faudrait une vision globale en matière de santé.

Au-delà de l'hôpital, dans toutes les structures, à chaque fois que deux personnes portent une coresponsabilité, cela ne fonctionne que si elles s'entendent bien. En outre, le risque est qu'aucune des deux personnes n'accepte d'engager sa responsabilité, laissant cela à l'autre.

On sait qu'il faut une formation spécifique pour être directeur d'hôpital. Prenez-vous en compte les variations induites par la taille des établissements dans vos scénarios ? La gouvernance ne sera pas la même si l'on pilote un grand CHU, à Lyon ou à Paris, ou bien un hôpital de proximité.

M. Jean Sol. – Je suis sensible au fait que le Président de la République s'intéresse à la gouvernance hospitalière, car cela fait longtemps qu'elle est mise en œuvre dans les établissements par les médecins et le personnel.

Imaginer que la gouvernance pourra fonctionner en s'appuyant sur un tandem administratif et médical est une grosse erreur. En outre, quel type d'administrateur faut-il envisager ? Quant à l'aspect médical, il manque la direction et la coordination des soins. Il faudrait donc plutôt un trinôme, car le personnel soignant représente 60 % des effectifs dans les établissements : la direction des soins a donc toute sa place.

Quel type de gouvernance préconisez-vous dans votre rapport ? Quelle place faites-vous au management, à la disponibilité des acteurs, à la compétence et à la formation pour assumer une charge de travail administrative chronophage dans un contexte de pénurie de personnel dans les hôpitaux ? Quelle place accorderez-vous à la logique médico-administrative et comptable ?

Enfin, parler de gouvernance sans moyens me semble un exercice particulièrement complexe.

Mme Corinne Imbert. – Les difficultés que vous aviez identifiées lors de votre première mission, menée avant la crise de covid-19, ont-elles évolué ?

Malgré les dysfonctionnements observés, une nouvelle réforme de la gouvernance ne risque-t-elle pas de déstabiliser l'organisation d'établissements qui ont trouvé leur équilibre ?

Dans certains départements, nous observons des fusions d'établissements. Prenez-vous cela en compte et comment de telles évolutions s'articuleront-elles dans un périmètre plus important ?

Quelle place accorder au doyen dans le cadre du tandem ou du trinôme qui est envisagé pour la gouvernance ? Comment y intégrer la représentation des personnels paramédicaux ?

M. Daniel Chasseing. – Il faut absolument que le médecin soit élu et pas nommé, car il aura ainsi la confiance de la communauté médicale. En cas de dysfonctionnement du binôme, quelle solution préconisez-vous pour éviter que l'hôpital se retrouve en difficulté ?

Ne faudrait-il pas que les territoires soient mieux représentés dans la gouvernance par le biais des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et des élus ?

Mme Victoire Jasmin. – Qu'en est-il des services supports ? On ne peut pas mettre en doute la complémentarité d'un binôme associant un directeur d'hôpital et un médecin, président de CME ; toutefois, deux logiques s'affrontent, celle de la qualité des soins et celle de la maîtrise des budgets. Il faudrait des choix clairs dans la politique de l'établissement pour mieux définir les orientations et pouvoir les décliner dans la proximité. L'organisation se fait désormais par pôles plus que par services. Elle fonctionne bien à certains endroits, moins bien à d'autres. Il faut évaluer le système et définir ce que l'on souhaite mettre en place tant pour la direction de l'établissement que pour le fonctionnement de proximité dans les services de soins, les laboratoires et autres services de support. La qualité du management reste importante pour améliorer la qualité des relations humaines et des soins.

M. Olivier Claris. – Nous n'avons oublié ni les représentants des usagers ni les coordonnateurs de soins ni les doyens. Nous avons rencontré l'association des directeurs des soins et l'association des cadres de santé et nous sommes en phase. Le rôle spécifique du doyen dans les CHU est également bien pris en compte. Certes, la situation peut varier d'un hôpital à l'autre, mais dans la plupart d'entre eux, les usagers sont très bien représentés.

Nous avons tenu compte de l'adaptation des décisions selon la taille des établissements. Ce point figurait spécifiquement dans notre lettre de mission.

Le ministre de la santé avait précisé en ouverture de la journée organisée par l'association des directeurs d'hôpitaux qu'il ne fallait pas déstabiliser les établissements où la gouvernance fonctionnait bien – soit la majorité d'entre eux –, mais faire évoluer la situation de ceux où elle se heurtait à des difficultés – il reste en effet trop d'endroits où la gouvernance dysfonctionne.

Quant aux conflits de personnes, ils existeront toujours : c'est la nature humaine. Nous avons donc réfléchi à la possibilité d'un dysfonctionnement du tandem.

Nous avons travaillé spécifiquement sur les relations entre la CME et la commission des soins infirmiers, de rééducation et médicotéchniques (Csirmt).

Enfin, la disponibilité des managers est aussi un enjeu important.

Mme Nadiège Baile. – Nous n'avons pas reçu de proposition formelle de la part de l'AMF, hormis sur la question du conseil d'administration opposé au conseil de surveillance. Notre objectif n'était pas de modifier à nouveau la composition du conseil de surveillance mais de l'intégrer dans les projets de gouvernance : nous avons donc travaillé spécifiquement sur cette articulation.

Il faut que toute la chaîne de fonctionnement de l'établissement soit représentée, qu'elle soit médicale, administrative ou technique. Au-delà de la gouvernance, il s'agit donc de savoir comment on anime une communauté et comment on manage une équipe. Une mission a été confiée à l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap) sur la question du service et des délégations. Il s'agit de déterminer le niveau de délégation où l'on doit opérer pour que les circuits de décision soient plus courts et mieux adaptés aux situations spécifiques des équipes.

En un mois, nous n'avons certainement pas pu écrire un traité sur la gouvernance et le management hospitalier, mais nous avons identifié que les enjeux de formation et de communication étaient déterminants. Nous proposons donc des dispositifs spécifiques d'accompagnement pour les prendre en compte.

Nous avons comparé la gouvernance telle qu'elle s'exerce dans les hôpitaux de notre pays avec ce que font les pays anglo-saxons et nos voisins européens : globalement, il y a toujours quelqu'un qui décide, mais les modes de fonctionnement sont sans doute davantage pluriels que dans nos établissements.

La place du doyen, du directeur des soins et du président de la CME au sein du directoire et la manière dont ils peuvent collaborer est un sujet sur lequel il faudra travailler.

L'évaluation complète des dispositions de 2021 et 2022 n'a pas été conduite. Toutefois, nous ne souhaitons pas empiler de nouveaux textes sur d'autres qui viennent tout juste d'être publiés. J'ai dirigé plusieurs types d'établissement et je sais qu'il faut s'adapter à la taille et à la culture administrative de chaque établissement pour parvenir à concilier une logique de réponse aux besoins de santé et une logique davantage financière. Par conséquent, dans les propositions que nous faisons, nous tenons compte de ces différences : ainsi, il nous a semblé que la question de la responsabilité territoriale se posait dans les mêmes termes dans les centres hospitaliers, les établissements supports et les CHU, de sorte que nous pouvions formuler des propositions conjointes.

Pour conclure, il ne s'agit pas d'ajouter des instances à de nouvelles instances, mais de mieux coordonner les cercles de décision et de concertation qui existent déjà dans les établissements de santé. L'objectif est de faire fonctionner les instances qui existent, en particulier le directoire, qui a été profondément remanié en 2021 avec un renforcement de la présence médicale, un renfort des personnels paramédicaux et la possibilité d'impliquer davantage les usagers. Les dispositions existent, il faut les appliquer.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions et nous attendons le rapport avec impatience.

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

Projet de loi pour le plein emploi – Désignation d'un rapporteur

Mme Catherine Deroche, présidente. – Lors de la dernière conférence des présidents, M. Franck Riester, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, a annoncé que le Sénat serait saisi, lors de la session extraordinaire, pendant la semaine du 10 juillet, d'un projet de loi pour le plein emploi.

Notre commission pourrait l'examiner au cours de sa réunion du 28 juin.

Je vous propose d'en désigner le rapporteur dès à présent afin de lui permettre de mener ses travaux tout au long du mois de juin.

La commission désigne Mme Pascale Gruny rapporteur sur le projet de loi pour le plein emploi, sous réserve de son dépôt.

Audition commune sur la gouvernance hospitalière

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur la gouvernance hospitalière par une table ronde réunissant des représentants des structures dirigeantes des établissements. Nous avons ainsi le plaisir de recevoir M. Philippe El Saïr, président de la conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers universitaires, M. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers, le professeur Rémi Salomon, président de la conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissement de centres hospitaliers universitaires, et le docteur David Piney, vice-président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement de centres hospitaliers.

Le professeur Olivier Claris et Mme Nadiège Baille, que nous avons entendus précédemment, nous ont présenté leur feuille de route à la suite des vœux du Président de la République aux professionnels de santé, la démarche suivie et les différents scénarios envisagés. Ils rendront leur rapport début juin. Je leur ai indiqué que je considérais, pour ma part, qu'ils répondaient à la commande qui leur avait été faite, ce que nous comprenons, mais que dans la situation actuelle bouleverser la gouvernance ne semblait pas être une urgence.

Nous souhaitons savoir, messieurs, comment vous avez apprécié cette mission et quels points d'amélioration vous avez identifiés, sachant que l'on n'a pas encore perçu les effets de la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite loi Rist.

M. Rémi Salomon, président de la conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissement de centres hospitaliers universitaires. – La gouvernance n'est en effet pas le sujet le plus important aujourd'hui. Pour autant, le Président de la République a annoncé le 6 janvier dernier qu'il souhaitait qu'une réflexion soit lancée sur le « tandem médico-administratif ». Sur cette question, beaucoup a été déjà dit et écrit ; la loi Rist est intervenue et des dispositions figurent dans le code de la santé publique qui ne sont pas toujours appliquées. Enfin, nous avons échangé ces dernières semaines avec mes collègues présidents de conférences et les doyens, et notre constat est que ce tandem ne

marche pas si mal. Simplement, il fonctionnerait encore mieux si les dispositions de la loi Rist relatives à la gouvernance étaient appliquées, car il y a des attentes sur le terrain.

Deux aspects doivent être évoqués à propos de la gouvernance : d'une part, la tête, le tandem médico-administratif ; d'autre part, les services. Depuis la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, dite loi HPST, on entend régulièrement les soignants mais aussi les personnels paramédicaux se plaindre de la perte de sens de leur travail.

Tout d'abord, pour ce qui concerne le tandem médico-administratif, quatre scénarios étaient proposés par le Président de la République. Nous pensons, pour notre part, que la présence d'un représentant élu de la communauté médicale dans le tandem est un avantage et que celui-ci doit y demeurer, car cela permet de faire le lien entre deux pôles : ce représentant élu, le président de la commission médicale d'établissement (PCME), transmet à la direction la parole des médecins et, dans le même temps, il fait part à la communauté médicale des contraintes qui existent. Ce lien permanent n'est pas simple à établir, mais il est important de le maintenir en cette période où les lignes doivent bouger. On sait en effet que les médecins hospitaliers et hospitaliers universitaires sont parfois réticents face aux changements. Ce rôle, subtil, du PCME est très utile.

D'aucuns, notamment le Président de la République, prônent la médicalisation de la gouvernance, défendant l'idée qu'un directeur médecin connaîtra mieux les sujets relatifs à l'hôpital. Avec une telle logique, il faudrait que le ministre de la santé soit toujours un médecin et le ministre de l'agriculture forcément un agriculteur... Pour autant, des médecins doivent pouvoir accéder aux postes de direction, comme c'est le cas dans nombre de pays. Et quand un médecin devient directeur, il apprend alors un nouveau métier. Pourquoi pas ? Mais ce n'est pas aujourd'hui dans notre culture et, si l'on érigeait cette possibilité en règle, il n'y aurait pas assez de candidats médecins aux postes de direction.

Au sujet du tandem, qu'il convient de conserver, j'ajouterai cependant un petit bémol : les PCME manquent d'informations, lesquelles sont pourtant indispensables pour participer aux décisions. Cette situation est variable d'un endroit à l'autre et dépend de la bonne volonté de la direction. Or le partage d'informations, qui est crucial, est prévu dans le code de la santé publique.

Les PCME souhaitent donc – et ce peut être un sujet de désaccord avec les directeurs – participer aux nominations au sein des directions fonctionnelles qui sont dans leur champ d'intérêt – affaires médicales, stratégie médicale, recherche, qualité et sécurité des soins – et à l'évaluation des directeurs. Cette « co-hiérarchie » pose problème aux directeurs, ce que je peux comprendre, mais c'est un moyen de favoriser un partage plus fluide de l'information.

M. David Piney, vice-président de la conférence des présidents de commissions médicales d'établissement de centres hospitaliers. – Notre conférence représente des établissements divers, notamment deux centres hospitaliers régionaux et des hôpitaux de proximité, et la médicalisation de la gouvernance est un sujet qui nous préoccupe depuis longtemps. Nous avons ainsi lancé en 2018 une enquête, dont les résultats avaient été présentés à Agnès Buzyn et qui avait abouti à une concertation, autour de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), sur la gouvernance hospitalière et qui avait préfiguré la mission Claris engagée en 2020. Ont ensuite été publiés des textes réglementaires et des circulaires dont nous partageons les objectifs puisqu'ils faisaient sens avec le consensus issu de cette

mission et facilitaient la mise en œuvre sur le terrain d'un certain nombre d'objectifs, en réponse aux attentes des professionnels de terrain, notamment les équipes médico-soignantes dans les services.

L'idée sous-jacente de la réforme était que la mise en œuvre du projet de gouvernance et de management participatif inscrit dans la loi Rist était le meilleur moyen pour conduire les communautés médicales et hospitalières, en lien avec leur direction, à engager une réflexion interne sur une organisation susceptible de répondre aux enjeux et aux attentes des équipes de terrain en termes de délégation de gestion, de reconnaissance des équipes et de sens collectif du service. Il s'agissait de décliner les engagements respectifs du directeur et du PCME dans une charte de gouvernance qui donne de la lisibilité à ce management en binôme, lequel fonctionne bien dans la grande majorité des cas. Les équipes ont en effet parfois du mal à appréhender les circuits décisionnels au sein des établissements.

Cette charte de gouvernance visait à confier des moyens au PCME pour que celui-ci puisse assumer ses nouvelles responsabilités conférées par la loi, dans un lien équilibré avec le directeur. Il s'agissait aussi de s'assurer que la communauté médicale et soignante était bien associée à l'ensemble des réflexions internes sur la stratégie de l'établissement, qu'elles concernent la stratégie médicale ou les sujets financiers ; le PCME donne en effet un avis sur les états prévisionnels de recettes et de dépenses (EPRD) et sur le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

Cette dynamique positive a souffert de la crise des ressources humaines médicales que les hôpitaux connaissent actuellement, et qui fait suite à la crise sanitaire liée au covid-19. Au vu de cette mise en tension des établissements par rapport aux besoins de santé de la population, qui a provoqué des retards d'intervention, et de la dette hospitalière régulièrement évoquée par la Fédération hospitalière de France (FHF), les professionnels de santé ont du mal à reconnaître l'hôpital public : certains d'entre eux ont l'impression que l'hôpital s'oriente principalement vers des soins non programmés, au détriment des activités d'excellence que sont l'innovation, l'expertise et le recours. Dans ce contexte, le PCME et le directeur ont un rôle majeur à jouer pour redonner du sens, assurer la cohésion des équipes, éviter l'éparpillement et le morcellement des équipes et des services, mais aussi pour travailler sur les leviers d'attractivité et de fidélisation. En effet, la participation des équipes à la prise de décision au plus près du terrain, dans le cadre d'une subsidiarité affirmée, est un élément d'attractivité pour redonner du sens et augmenter l'envie de s'impliquer dans un collectif hospitalier.

L'annonce faite par le Président de la République en début d'année au sujet du tandem médico-administratif nous a donc interpellés, car nous avons le sentiment que les textes adoptés en 2021 et 2022 traçaient une voie positive pour l'ensemble de nos corporations. Certes, nous avons constaté aussi que le changement ne se produisait pas sur le terrain, notamment du fait des contraintes de ressources humaines. Souhaitant objectiver le ressenti qui émergeait des conférences régionales et nationales, nous avons donc lancé deux enquêtes, dont nous pourrions vous communiquer les résultats : l'une auprès des PCME et des présidents de la commission médicale de groupement (président de la CMG, ou PCMG), qui a recueilli 328 réponses représentant plus de 100 groupements hospitaliers de territoire (GHT) ; l'autre auprès des praticiens hospitaliers, qui a recueilli près de 6 300 réponses. Il en est ressorti qu'en dépit des objectifs affichés dans les textes, la reconnaissance du service, le renforcement du binôme cadre de santé-chef de service, la déconcentration des décisions, l'implication des équipes et la délégation de gestion n'étaient déployés que dans 10 % à 20 % des établissements.

En 2018, 84 % des PCME considéraient que cette fonction n'était pas attractive. Il y a une légère amélioration en 2023 : ils ne sont plus que 76 %. Mais il y a des retards de mise en œuvre : les chartes de gouvernance ne sont signées que dans 30 % à 40 % des cas ; les projets de gouvernance et de management participatif n'ont été engagés que dans 50 % des établissements ; quant à la codécision entre le directeur et le PCME, elle est effective dans 80 % des cas lorsqu'elle relève d'une obligation réglementaire, mais seulement dans 20 % à 30 % des cas lorsqu'il ne s'agit que d'une recommandation visant à la visibilité interne du binôme, et dans 10 % des cas pour la cosignature de documents extérieurs comme les conventions médicales.

Le diagnostic posé par le Président de la République sur le tandem médico-administratif a donc été ressenti comme un message politique important visant à en finir avec la conception du patron d'hôpital, laquelle demeure pourtant dans la culture et dans les esprits sur le terrain.

Les résultats de ces deux enquêtes confortent le binôme directeur-PCME élu, mais traduisent aussi le souhait que ce dernier ait davantage de responsabilités et de moyens en termes de stratégie médicale et de pilotage des coopérations hospitalières dans un lien ville-hôpital ; il conviendrait ainsi que le PCME soit mieux reconnu en tant que tel à l'extérieur de l'hôpital par les agences régionales de santé (ARS) et par les collectivités.

Au-delà de la charte de gouvernance, nous préconisons qu'une feuille de route stratégique soit préparée par le directeur et le PCME, et présentée devant le conseil de surveillance, afin d'engager très clairement ce binôme devant la représentation hospitalière. Cela permettrait d'évaluer les engagements pris par cette gouvernance envers les équipes et les patients.

Des parcours de formation managériale tout au long de la vie pour un certain nombre de praticiens seraient également utiles, à l'image de ceux qui existent dans les hôpitaux d'instruction des armées, afin de préparer de hauts potentiels médicaux aux responsabilités.

Nous croyons beaucoup à l'impulsion politique. Ainsi, quelques évolutions réglementaires permettraient de donner de la lisibilité au binôme, par exemple une coprésidence du directoire.

M. Philippe El Saïr, président de la conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers universitaires. – Dans le contexte post-covid, les systèmes de santé en France et à l'étranger ont des problèmes plus urgents que celui de la gouvernance.

Lors de la crise sanitaire, 85 % des patients atteints du covid ont été accueillis par l'hôpital public, lequel a tenu et a fait preuve d'une capacité d'adaptation et d'inventivité, et la gouvernance des établissements n'a fait montre ni de fébrilité ni de division. L'« état-major » a été au rendez-vous.

Désormais se pose le problème de l'évolution de la relation au travail. Nos métiers qui sont probablement les plus contraints de la société française – travail le week-end, la nuit, etc. – sont moins attractifs. En 2022 s'est produite une contraction de l'offre, avec de nombreux postes vacants, des fermetures de lits, et les questions de santé publique y afférentes. L'hôpital public, victime de la crise globale du système de santé, subit également les chocs exogènes liés à la situation internationale : augmentation des coûts énergétiques,

inflation. Le modèle connaît donc une déstabilisation sans précédent, et ce n'est pas le moment de se diviser sur des sujets non décisifs.

Un travail approfondi, minutieux et consensuel a été mené sur l'évolution de la gouvernance, notamment par la mission Claris. Il faut laisser le temps à ce corpus de se déployer.

Il faut appréhender le sujet de la gouvernance en prenant de la hauteur, au travers des compétences. On a le choix entre deux logiques.

Première logique : celle de l'hôpital. Ses quatre familles professionnelles – médecins, soignants, personnel administratif, personnel technique –, historiquement très cloisonnées, ont créé des instances de concertation étanches et des lieux de réflexion distincts – comité de direction, bureau de la CME, notamment. Il convient d'interroger ce système, mais je ne suis pas certain qu'il faille en passer par la loi. Dans cette logique, presque corporatiste, on essentialise la fonction de direction pour justifier des monopoles, ce qui est une vision managériale peu mature. Or le management moderne nous apprend l'inverse, c'est-à-dire à mêler les profils, à la fois pour éviter de s'enfermer dans des raisonnements rassurants mais simplistes et pour faire émerger des idées nouvelles. Il convient en effet de brasser les profils et les réflexions dès l'origine, de façon à éviter les biais de raisonnement.

Deuxième logique : celle de compétences, selon laquelle l'efficacité repose sur une pluralité de profils, car la direction d'établissement est un métier qui s'apprend. Si l'on retient cette logique de compétences, il faut appliquer de façon exhaustive les propositions de la mission Claris et aborder les sujets des décharges d'activité, des moyens mis à la disposition des PCME et de la circulation de l'information.

Premièrement, la conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers universitaires considère que nous ne pouvons pas aller plus loin en termes de codécision. Les textes disposent que, dans le champ médical, la codécision est totale. Si l'on étend la codécision aux aspects budgétaires, on basculera dans une logique de dyarchie, qui risque d'aboutir à des situations de blocage ; nos établissements n'ont pas besoin de ce problème supplémentaire...

Deuxièmement, nous proposons de constituer un vivier pour élargir les profils de recrutement à la tête des établissements. Nous sommes favorables à une ouverture aux médecins, mais aussi aux administrateurs de l'État, aux ingénieurs, aux coordinateurs des soins. En ce qui concerne les modalités, nous disposons d'ores et déjà d'un fichier de professionnels ayant le profil idoine ; nous pouvons aussi procéder par appel à manifestation d'intérêt (AMI). La condition que nous posons est l'absence de nomination sur place, afin d'éviter les logiques de clans.

Troisièmement, et c'est une position qui nous est propre – mais nous pouvons échanger avec les autres conférences sur nos problématiques respectives –, nous sommes favorables à une médicalisation de l'équipe de direction, avec une ouverture soit aux fonctions liées aux affaires médicales, à la recherche, à la qualité, soit aux fonctions non directement liées au domaine médical – gestion de projet, services numériques, etc. Cette hybridation est essentielle pour décrypter les projets, compte tenu de la taille de nos établissements et du nombre d'agents.

Quatrièmement, il faut prévoir des formations aux fonctions de direction, lesquelles ne doivent pas faire obstacle au pluralisme et à la diversification.

Cinquièmement, dans les CHU, il faut accorder une place importante dans la gouvernance au doyen de l'université et au vice-président recherche, qui sont des acteurs majeurs.

Sixièmement, il convient de conforter la place des soignants, qui représentent 50 % du personnel de l'hôpital et jouent un rôle très important. Nous souhaitons leur réserver la vice-présidence du directoire.

M. Francis Saint-Hubert, président de la conférence nationale des directeurs de centres hospitaliers. – Il est essentiel de prendre en compte la complexité hospitalière et les contraintes qui pèsent sur notre système de santé, lequel a montré sa capacité à répondre aux enjeux de soins curatifs et aux défis de la promotion de la santé. Avec mes collègues présidents de conférences, nous pouvons avoir des divergences, mais nous poursuivons les mêmes objectifs, en vue de garantir les principes qui fondent notre engagement professionnel collectif dans le service public hospitalier : l'égalité, la qualité, la sécurité et la proximité. Nous partageons aussi les mêmes valeurs, qui sont celles de nos équipes, qu'elles travaillent dans les secteurs du soin, médico-technique, administratif ou logistique.

Cet alignement fort doit être mieux appréhendé par les pouvoirs publics, qui doivent porter des démarches favorisant cette concorde entre les acteurs hospitaliers. Toute évolution du droit qui contribuerait à nourrir des fonctionnements en silos, toute intention qui n'assurerait pas la promotion d'approches transversales et pluriprofessionnelles, constitueraient des erreurs. À l'inverse, nous pouvons aller plus loin en termes d'identification d'un vivier de médecins ou d'autres professionnels prêts à prendre davantage de responsabilités, prévoir des tronçons de formation communs entre directeur et PCME, l'élargissement du champ des codécisions possibles – par exemple, des médecins médiateurs, mais aussi la consécration de temps dédiés aux fonctions de PCME et de PCMG. N'oublions jamais la dimension territoriale, que nous devons développer.

Pour redynamiser le service, échelon essentiel dans la vie de nos établissements, pourquoi ne pas aller vers un projet médico-soignant, présenté par un binôme chef de service-cadre de santé au pôle ainsi qu'au directeur et au PCME ?

La gouvernance hospitalière est appelée à évoluer, comme dans tous les secteurs professionnels. Mais, comme l'a rappelé le ministre de la santé, il faut non pas remettre en question ce qui fonctionne mais obliger à ce que cela fonctionne partout. En revanche, quelle que soit sa composition, la gouvernance doit avant tout évoluer dans un cadre clair et sécurisant. Or nous n'y sommes pas.

Premièrement, un cadre sécurisant n'est pas en constant mouvement. Quel grand secteur se réinterroge tous les douze mois sur sa gouvernance et modifie ses processus décisionnels, sans donner aux acteurs le temps de l'appropriation ? Aucun ! Même l'impact du rapport Claris de 2021 n'a pas été évalué... Certes, des enquêtes sont lancées, notamment par les conférences, mais il nous faut sortir du prisme partial et parfois trompeur des opinions. Il y a suffisamment d'universités et d'organismes de recherche qui pourraient faire des analyses fines.

Deuxièmement, dans un cadre sécurisant, on évite les actes et les décisions contradictoires. Je pense à l'inadéquation entre les objectifs fixés par la Nation, traduits par exemple dans le manuel de la Haute Autorité de santé (HAS), et les moyens consentis au travers de la détermination de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) : cela place les acteurs, notamment les directeurs et les présidents de CME mais aussi les directeurs des soins, dans une tension qui se répercute à tous les échelons de l'hôpital. Regardons l'investissement hospitalier : des milliards ont été consentis ; or les hôpitaux restent vétustes.

Troisièmement, un cadre sécurisant consiste à avoir une vision politique cohérente. Jamais nous n'avons été autant sollicités pour développer une vision territoriale de l'offre de soins, par exemple pour accompagner la mise en œuvre des mesures sur l'intérim médical. Mais concrètement, quels sont en termes de gouvernance les outils et les leviers opérationnels mis à notre disposition pour faire vivre le territoire ?

En tant que sénateurs, vous n'avez pratiquement aucune place dans la gouvernance territoriale. Les GHT sont restés au milieu du gué. Avançons sur la médicalisation des territoires ! Nommer un médecin au sein des équipes de direction pour aider dans ce domaine pourrait être une piste, à la condition qu'il s'articule parfaitement avec le PCMG du GHT, dont le rôle doit être confirmé et associé au choix du médecin territorial. Il faudrait également que les doyens participent, par exemple une fois par an, à toutes les CMG de leur territoire. Il y a un vrai sujet d'irrigation, à partir de nos CHU, de l'ensemble du territoire. L'implication des élus doit être renforcée.

Quatrièmement, un cadre sécurisant pour la gouvernance hospitalière, c'est aussi le respect de la parole de l'État. Alors que celui-ci s'est engagé sur la revalorisation des hospitaliers *via* le Ségur, les établissements ne sont pas intégralement compensés, alors même que beaucoup de CHU sont dans une situation financière très fragile : 40 % des déficits hospitaliers de centres hospitaliers sont dus à l'insuffisance des financements du secteur médico-social.

Quatrièmement, un cadre sécurisant, c'est reconnaître les atouts et les compétences des établissements hospitaliers et de leur gouvernance. Jamais l'hôpital n'a été aussi résilient. Inventif pour l'ingénierie des métiers de la santé, il a placé la confiance au cœur des évolutions. Jamais il n'a autant promu la concertation et la participation de son personnel à la définition de leur quotidien. Jamais il n'a autant essayé d'honorer sa responsabilité populationnelle, malgré les difficultés rencontrées par la médecine de ville et des contraintes hospitalières sans équivalent. Le sentiment d'injustice est donc légitime.

Nous portons quelques messages simples. Si l'hôpital a une culture marquée par la hiérarchie des médecins incarnés – les mandarins, les « patrons » –, désormais les hospitaliers aspirent à participer plus directement à la vie de leur établissement : c'est une évolution sociétale. Cette aspiration est exprimée par tous les professionnels. Le défi consiste à ce que la gouvernance hospitalière reconnaisse à leurs justes place et valeur les différents cultures et métiers. La constitution d'un vivier de médecins ne sera pas suffisante et nous devons avancer dans de nombreux domaines, par exemple en instaurant un co-portage de la politique qualité-sécurité-pertinence des soins.

Comme directeurs, nous animons au quotidien les relations entre les trois forces que sont le personnel de l'hôpital, les élus et l'État. Aussi, il nous semble capital que l'indispensable équilibre entre ces trois pouvoirs passe par une reconnaissance de chacun à sa

juste place au sein de la gouvernance hospitalière. Il s'agit non pas simplement de changer les étiquettes des uns et des autres, mais de développer la logique coopérative dans nos organisations. Les dirigeants de l'hôpital doivent être porteurs de cette approche à la fois complète et équilibrée.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Vous parlez de trois forces, et j'en suis d'accord, mais je ne suis pas certaine qu'elles doivent intervenir de façon égale. Par ailleurs, jusqu'où, selon vous, doit aller la codécision ?

Mme Corinne Imbert. – Le Président de la République a-t-il posé le bon diagnostic ?

Si l'on décide de ne pas modifier le « tandem », qui fonctionne bien, n'y aura-t-il pas plusieurs modèles de gouvernance ? Est-il pertinent d'imaginer un modèle commun à l'ensemble des établissements, ou mieux vaut-il distinguer les établissements selon leur taille, leur mission et leur catégorie ?

Quelle place pourrait être accordée aux doyens dans les CHU ?

Comment intégrer dans la gouvernance la commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (Csirmt) ?

M. Bernard Jomier. – Vous nous avez interpellés à juste titre, monsieur Saint-Hubert, sur le respect des objectifs fixés par la Nation. Or vous savez dans quelles conditions nous votons la loi de financement de la sécurité sociale : ce vote n'est à aucun moment précédé au Parlement d'un temps de débat sur ces objectifs, en termes de politique de santé et d'attentes vis-à-vis de l'hôpital. Ce n'est pas faute de l'avoir réclamé !

Certes, depuis la loi organique proposée par notre collègue député Thomas Mesnier, l'Assemblée nationale ne découvre plus les documents trois jours avant. Pour autant, les parlementaires devraient disposer en juin ou juillet d'un document stratégique présentant les objectifs de santé de la Nation afin que l'on en débattenne. Pour ma part, je ne saurais vous dire quels sont ces objectifs... Cela pose un problème de lisibilité. Par ailleurs, notre marge de manœuvre est très limitée.

Vous n'avez pas parlé de la Csirmt. Quel rôle joue-t-elle ? Qu'en est-il de la différenciation et de l'ouverture de l'hôpital sur le territoire ? Une évolution du conseil de surveillance est-elle souhaitable du point de vue de la gouvernance ?

Mme Annick Jacquemet. – La modification de la gouvernance hospitalière doit-elle passer par une réduction du personnel administratif dans les hôpitaux ? L'hôpital français compte 405 600 agents non médicaux, soit 54 % de plus qu'en Allemagne, dont la population est pourtant de 25 % supérieure à celle de la France. Ne pourrait-on externaliser une partie des fonctions techniques et administratives, en vue de mieux payer le personnel soignant ?

Ma deuxième question concerne le virage numérique dans le management et la gestion des dossiers médicaux. Les infirmières entendues par la délégation sénatoriale aux droits des femmes nous ont confié que le numérique les éloignait des patients : elles passent beaucoup de temps à rentrer des données et souffrent d'une perte de sens de leur travail. Professeur Salomon, vous qui êtes sensible au bien-être au travail, que pensez-vous de ce sujet au regard de la proximité qu'exigent les soins ?

Les dirigeants de l'hôpital de Valenciennes ont choisi de responsabiliser les soignants, en leur octroyant une autonomie managériale. Les pharmaciens et les médecins ont accepté cette responsabilité, qui leur permet d'embaucher ou de passer des commandes ; cette délégation porte sur 90 % du budget de l'hôpital. Les chefs de pôle médecins sont assistés des cadres administratifs. Ainsi, l'hôpital conclut 80 embauches de personnel médical et soignant par an depuis sept ans, le taux d'absentéisme est faible – moins de 8 % – et le personnel administratif ne représente plus que 5 % des salariés, contre 30 % en moyenne. Que pensez-vous de ce modèle ? Pourquoi ne se généralise-t-il pas ?

Mme Nadia Sollogoub. – Monsieur Salomon, vous avez commencé en disant que ce sujet n'était pas le plus urgent. Quelles sont donc les autres urgences et comment les priorisez-vous ?

Sans doute, il ne faut pas trop se laisser emporter par le ressenti lié à la gouvernance et il est vrai que l'hôpital public a tenu pendant la crise de la covid-19, mais la pression administrative s'était justement relâchée pendant cette période et les soignants ont indiqué qu'ils pouvaient enfin travailler différemment.

M. René-Paul Savary. – On dit souvent que l'hôpital est une structure lourde, avec plus de barreaux que de rameurs. Donc, entre les 5 % d'administratifs affichés à Valenciennes – ratio sur lequel j'émetts quelques doutes – et les 30 % à 35 % de la moyenne nationale, ne faudrait-il pas rééquilibrer ? Il y a beaucoup de gens de bonne volonté, mais, dans un établissement, il faut un dirigeant, qui remette tout le monde sur le bon chemin.

M. Rémi Salomon. – C'est vrai, j'ai dit qu'il y avait d'autres priorités. Je n'en ai pas parlé, car je pensais devoir me concentrer sur la gouvernance, mais on peut les évoquer.

D'abord, l'hôpital doit avoir des moyens qui correspondent aux besoins. On parle beaucoup de prévention, par exemple. J'étais ce matin dans un service prenant en charge les accidents vasculaires cérébraux (AVC), dont l'occurrence va augmenter en Europe de 30 % d'ici à 2035 et de 100 % d'ici à 2050. Or ce sont des événements que l'on peut largement prévenir, à condition de s'en donner les moyens. Il est donc urgent de mettre en œuvre une vraie politique ambitieuse de prévention, car on n'y est pas du tout. La santé scolaire est aussi un sujet urgent.

Par ailleurs, il faut renforcer l'attractivité des métiers du soin. Il est vrai qu'il y a une évolution sociétale, la contrainte est moins bien acceptée que jadis, mais l'hôpital doit travailler sept jours par semaine et vingt-quatre heures par jour ; donc, il faut mieux rémunérer cette sujétion et travailler sur les conditions de travail. La charge de travail compte beaucoup également, monsieur Jomier, et je remercie le Sénat d'avoir adopté largement la proposition de loi relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé ; ce texte a peut-être été mal compris, mais il faut l'inscrire dans une perspective pluriannuelle. Comme pour l'armée, je pense qu'il faut bâtir un plan pluriannuel sur toutes ces questions, afin de rendre l'hôpital plus attractif, mais aussi de réguler les relations entre public et privé, entre ville et hôpital.

Nous devons également ouvrir les portes du CHU et l'ancrer sur le territoire. Comme le voulait Robert Debré voilà cinquante ans, le CHU doit porter la formation et la recherche en soins primaires. Il faut créer du lien entre médecine de ville et hôpital. Tout cela est urgent.

Le numérique est un sujet que je connais un peu. Quand je travaillais à Necker, j'étais dans la direction scientifique de l'institut hospitalo-universitaire (IHU) Imagine et nous réfléchissions à la constitution d'une base de données. C'est important pour le soin, on ne peut pas se passer de l'outil informatique. Or l'hôpital n'investit pas assez non seulement dans le bâti mais encore dans le numérique. Il faut investir davantage dans ce domaine, pour avoir des outils qui fonctionnent. On est perpétuellement empêché par les systèmes informatiques qui fonctionnent mal. On a tellement besoin de soignants dans les hôpitaux ; au moins, qu'on ne les embête pas avec ces questions ! L'investissement dans le numérique représente en France 1 % alors qu'il s'élève à 4 % ou 5 % en Amérique du Nord.

Mon diagnostic sera différent sur le personnel administratif. Je pense qu'on n'en a pas trop mais qu'on les occupe à des tâches évitables et que les soignants assurent trop de tâches administratives ; c'est le « glissement de tâches ». Par exemple, on manque de secrétaires médicales, mais elles relèvent du personnel administratif ; on ne peut donc pas dire qu'on en ait trop. Dans mon service, les externes et les internes passent leurs journées devant un écran au lieu d'être dans les chambres ; du reste, la qualité de leurs comptes rendus d'hospitalisation laisse à désirer...

Il y a également l'enjeu de la cybersécurité, sur lequel je ne m'étends pas, et, dans le domaine de la recherche, l'utilisation du numérique permettra de travailler en réseau, de croiser les données de l'hôpital et celles de la ville. Cela permettra de faire de la recherche plus efficacement dans des domaines très pointus ou dans les soins primaires : si l'on veut diminuer le taux d'AVC, par exemple, il faut identifier les facteurs déterminants, ce qui exige des études épidémiologiques de bon niveau ; on ne sait pas encore le faire.

Les doyens doivent bien évidemment être associés à la gouvernance du CHU. La gouvernance hospitalo-universitaire n'est pas simple, il y a deux ministères de tutelle. Robert Debré avait compris qu'il fallait placer en un seul endroit la clinique et la recherche. L'université doit porter tout cela, mais la recherche clinique doit demeurer au plus proche du patient, c'est là que les choses doivent se passer. D'où la nécessité d'associer étroitement les doyens à la gouvernance.

J'en viens aux soignants. Ce qui est efficace, c'est quand tous les membres de l'équipe de soin d'un service – médecins et paramédicaux – travaillent ensemble, tiennent des conseils de service, prennent du temps pour parler de l'organisation du travail et du soin. Il faut également que le binôme chef de service-cadre de soin fonctionne bien, en toute confiance. C'est l'échelon le plus important. À l'échelon de la direction, la commission des soins existe, mais elle n'est pas le symétrique de la commission médicale, son directeur n'étant pas élu. Entre ces deux commissions, il faudrait plus d'échanges.

Par ailleurs, il est évident qu'il faut plus d'autonomie pour les services. La loi HPST remonte à 2009 et on n'a toujours pas fait le bilan des pôles ! Il faut que l'on donne aux services plus de marges de manœuvre, plus d'autonomie. Je ne sais pas s'il faut déléguer totalement la gestion administrative, comme à Valenciennes – j'ai quelques doutes –, mais il faut au moins que ceux qui assurent les soins dans les services soient plus entendus. Les médecins peuvent encore se faire entendre en tapant du poing sur la table, mais, du côté paramédical, il y a une hiérarchie très pesante et les cadres de proximité ont du mal à passer des messages. Il faut donc au minimum que ce binôme soit entendu quand il exprime les besoins de son service. Ensuite s'instaure un dialogue de gestion et tout ne peut évidemment pas être accordé, il demeure des contraintes.

M. David Piney. – Sur la codécision, le renforcement du président de CME, en binôme avec un directeur nommé, ne peut qu'améliorer les choses. Néanmoins, on le sait, si ce n'est pas réglementaire, si ce n'est pas imposé, les choses ne se font pas. Nous missions beaucoup sur les recommandations de bonnes pratiques du rapport d'Olivier Claris, mais, si les cosignatures ne sont pas réglementaires, elles peinent à se déployer. Il y a un écart croissant entre les équipes de terrain et la gouvernance de l'établissement, mais aussi entre les annonces politiques et la réalité sur le terrain : le Ségur de la santé a promu cette délégation en direction des services, mais cela a du mal à émerger. La contrainte réglementaire est malheureusement nécessaire pour faire évoluer la gouvernance.

Je veux nuancer les propos sur la place d'un directeur médical au sein de l'équipe de direction. Attention à ne pas déstabiliser le rôle du PCME ou du PCMG dans la dynamique engagée pour porter une stratégie médicale partagée ; il ne faut pas penser que ce directeur médical fera le tandem avec le directeur. Nous divergeons sur ce sujet.

Sur les différents modèles de gouvernance, nous mettons à part, dans notre plateforme de propositions, les hôpitaux de proximité. Il s'agit d'une labellisation d'un site ou d'un établissement à part entière, avec une gouvernance propre et qui est caractérisée par deux aspects ; un faible nombre de praticiens et une interaction forte avec la médecine de ville. Les textes législatifs et réglementaires prévoyaient cette gouvernance particulière ; c'est l'occasion de l'affirmer comme un modèle à part.

La place des soignants est un peu « passée » à l'as dans la présentation des textes, mais la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite Rist, repositionnait la Csimt dans cette gouvernance, avec des prérogatives propres. Son positionnement a peu évolué, je pense, mais c'est l'occasion de lui redonner toute sa place.

Il existe également un droit d'option pour réunir les CME et les Csimt, mais il n'a pas été actionné ; c'était pourtant intéressant. Il y avait d'autres options, avec une sous-commission de la CMG partagée avec les Csimt de territoire. Il y a donc des leviers pour avancer, mais l'enjeu est de redonner des marges de manœuvre aux services. C'est le meilleur échelon sur le plan médico-soignant.

Sur le personnel administratif, l'exemple de Valenciennes, qui délègue la gestion aux services, est une cible. Cela peut permettre une redistribution des agents administratifs et favoriser les circuits courts de décision en réponse aux irritants du quotidien, mais il faut se méfier des chiffres globalisés, car les secrétaires médicaux, qui peuvent faire gagner du temps médical, font partie du personnel administratif et je n'ai pas l'impression que ce poste soit pléthorique. Il faut entrer dans le détail.

Le conseil de surveillance réunit l'ensemble des acteurs, avec des représentants de la CME, de la Csimt, des élus, des représentants syndicaux, des usagers. C'est un bon niveau pour évaluer l'organisation interne. D'où notre proposition d'un contrat de gouvernance ou d'une feuille de route stratégique présentés au conseil de surveillance par le directeur et le PCME.

Je partage les propos de Rémi Salomon sur l'investissement dans le numérique, dont l'ergonomie n'est pas toujours bien conçue par les éditeurs internationaux. Il faut conduire une réflexion sur le bon usage du numérique au regard de la qualité de vie au travail, afin de ne pas tomber dans l'ultraçabilité si elle n'est pas nécessaire.

M. Philippe El Saïr. – Sur la codécision, je l’ai indiqué : on ne peut pas décider de choses dont on n’est pas responsable. Le principe de base est que le pouvoir de décision du chef d’établissement – indépendamment de la question de savoir qui doit être chef d’établissement – est indissociable de sa responsabilité administrative, pénale et financière. Je le dis souvent : je suis chef d’établissement depuis vingt-deux ans et, sur cette période, j’ai été mis en examen ou témoin assisté pendant seize ans...

La question de fond est : quelles sont les priorités de l’hôpital ? Il existe quelques hochets qui nous mobilisent mais qui ne sont pas le cœur du sujet. Il y a vingt ou vingt-cinq ans, l’hôpital n’avait pas la même mission. La première ligne de soin, sous le poids du vieillissement de la population, des maladies chroniques, de la démographie médicale, a plié. Nous n’avons plus, avec l’activité non programmée, une activité d’hôpital. C’est un cercle vicieux : plus nos métiers s’étendent, plus les pouvoirs publics nous demandent des gains de productivité pour arriver à les financer ! C’est un problème ! C’est d’autant plus préoccupant que, en parallèle, le progrès médical s’accélère. Nos établissements délivrent des soins à 2 millions d’euros par patient ; c’est très bien, mais, parallèlement, notre système de santé – bâti, informatique, etc. – s’appauvrit. C’est paradoxal. On est d’ailleurs parvenu à culpabiliser les hospitaliers, comme si les médecins n’étaient que des dépensiers et que les directeurs ne pensaient qu’à tenir les comptes ; on a enfermé les uns et les autres dans une guerre intestine, alors que notre problème à tous est le système de santé.

Sur la place du soin, attention à ne pas être dans un débat bilatéral dans lequel on oublie la moitié du personnel ; pour notre part, nous sommes favorables à une vice-présidence du directoire pour les directeurs des soins. Sur le doyen, nous sommes tous d’accord : il y a eu une maladresse, quand il a été décidé que le président ne cosignerait pas les nominations de chef de service ; il faut revenir dessus, nous sommes tous attachés à la place du doyen dans la gouvernance du CHU.

Sur le personnel administratif, attention à ne pas tomber dans ce piège populiste facile. Il n’est pas vrai que le personnel administratif soit 54 % plus important en France qu’en Allemagne. La Fédération hospitalière de France l’a étudié. L’effectif le plus important du personnel administratif de l’hôpital, ce sont les secrétaires médicales et si l’on retraits les effectifs de ce corps, on aboutit à 5 % ou 6 % de personnel administratif. D’ailleurs, si l’on compare la taille des administrations hospitalières à celle des collectivités territoriales, je ne suis pas sûr que l’on trouve que l’hôpital est suradministré...

Sur le conseil de surveillance, on peut avancer. La loi HPST a été trop restrictive. Il y a encore des choses sur lesquelles le conseil de surveillance ne délibère pas. En revanche, soumettre les budgets à délibération ajoutera un problème juridique, car les grandes métropoles refuseront d’adopter l’EPRD.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Frédéric Valletoux affirme que les fédérations y sont favorables...

M. Philippe El Saïr. – Nous en discuterons avec lui. Je suis persuadé que les grandes métropoles françaises – Paris, Lyon, Marseille ou autres – ne voteront pas l’EPRD.

M. Bernard Jomier. – Je confirme qu’il nous a dit que les fédérations y étaient favorables. Nous verrons cela.

M. Philippe El Saïr. – Les fédérations n’ont pas forcément vu le problème, il y a des questions de taille.

M. Bernard Jomier. – Justement, à l’Assistance publique-Hôpitaux de Paris, il y a cinq représentants de collectivités : le vote de la région ne sera pas le même que celui de Paris, des Hauts-de-Seine, etc. Restons-en à la question de principe.

M. Philippe El Saïr. – Mais tôt ou tard nous serons dans le concret : si les quinze plus grandes métropoles ne votent pas l’EPRD parce que les élus politiques sont interpellés par le personnel, qui se plaint du manque de moyens, il y aura un problème.

M. Bernard Jomier. – Si les quinze principales métropoles, qui ne sont pas de la même couleur politique, arrivent au même vote, c’est effectivement qu’il y a un problème dans le budget hospitalier de notre pays, donc c’est significatif...

M. Philippe El Saïr. – Sur le numérique, je suis d’accord, il y a un paradoxe : il y a d’importants progrès, on peut maintenant suivre les patients à domicile, mais c’est aussi un irritant majeur. C’est que les outils sont mauvais, parce que l’on n’y consacre pas assez d’argent. De l’autre côté de l’Atlantique, il y a des outils très performants, donc c’est possible. En France, on écrase tellement les prix que l’on a tué le marché. Le prochain plan d’investissement devra être consacré à cette question.

Sur Valenciennes, je ne suis pas sûr que ce soit un modèle universel, même si l’on peut l’étudier, éventuellement s’en inspirer au cas par cas. Sur les services, il y a un problème d’épaisseur des structures hospitalières. Les hôpitaux comptent jusqu’à 10 000, 15 000, 20 000 agents. Comment rapprocher la décision du terrain ? Il faut y réfléchir.

M. Francis Saint-Hubert. – Je ne reviendrai pas sur tous les sujets.

Sur le fait de soumettre le budget au conseil de surveillance, le problème politique que soulève M. El Saïr est réel et il ne concerne pas que les grandes métropoles ; il concerne aussi des établissements de taille modeste. On peut prévoir des modalités d’arbitrage, en commençant par améliorer ce qui existe, mais, sur le fond, nous affirmons que la question fondamentale est la façon dont nous déterminons, *via* l’Ondam, les moyens que la Nation veut consacrer à la santé. Les indicateurs de santé publique ne sont pas suffisants. Bref, la question est bonne, mais la réponse est compliquée. Du reste, cette interrogation se traduit dans chaque hôpital. La HAS nous donne des obligations *via* la certification, par exemple sur la sécurité incendie. Penchons-nous sur les obligations que l’on donne aux établissements.

On se compare à l’Allemagne, mais il est hasardeux et même dangereux de sortir des chiffres sans poser le problème de façon globale. On en revient au diktat des opinions, des approximations, des impressions, que j’évoquais ; on ne peut pas continuer ainsi.

Sur la décision, il existe bien une tension : faut-il donner la liberté aux acteurs sur place pour prendre la décision, sachant que, si ce n’est pas réglementé, cela ne se fait pas ? Vous aurez donc, vous, législateur, beaucoup de travail...

Par conséquent, faisons une pause, étudions la question, mais allons jusqu’au bout ! Ce n’est pas parce que l’on réglemente que ça marchera : celui qui balaie a toujours une marge de manœuvre ; qu’on lui fasse une fiche de poste, une procédure, ou non, il aura toujours une marge de manœuvre. Et c’est valable pour toutes les organisations. Il faut trouver un équilibre entre réglementation et autonomie.

Vous connaissez le *nudge management* : comment l'environnement peut-il faire évoluer les comportements ? Il faut investir dans ce sens. Le modèle de Valenciennes fonctionne sans doute, mais je crois aussi qu'on le survend. Attention, l'hôpital n'est pas un centre commercial, où chaque boutique fait ses affaires. Il peut y avoir des délégations, mais les hôpitaux sont en déficit ; faut-il déléguer aussi les déficits aux chefs de service ou de pôle ? Réglons d'abord la question des moyens affectés par la Nation aux hôpitaux, puis nous verrons comment organiser la prise de décision. Les mesures cosmétiques ne suffiront pas.

Sur le personnel administratif, quelques remarques : le secrétaire médical est-il un administratif ? L'agent qui accueille les patients est-il un administratif ? Quand j'aurai des précisions sur les chiffres annoncés, nous pourrons discuter...

Sur le conseil de surveillance, les établissements doivent préserver leur identité, car les agents ont besoin d'appartenir à un service, à un hôpital, mais il faut aussi les amener à des considérations territoriales. Il y a des services qui ne peuvent plus tenir, on le sait. On ne peut pas défendre son hôpital sans en tirer les conclusions sur l'installation des professionnels de santé. Nous sommes au pied du mur. Un environnement sécurisé doit garantir qu'il n'y a pas de paroles contradictoires, mais il faut aller au bout de la logique. Si l'on veut garder tous les hôpitaux, tous les services, il faut avoir le nombre de professionnels nécessaire. Les incitations financières à l'installation n'ont pas fonctionné, on le sait. Je ne milite pas forcément pour contraindre l'installation des praticiens, il peut y avoir d'autres voies.

Il y a notamment une question de métiers. Notre système de santé est cloisonné par métiers : il faut treize ans d'études pour être médecin, trois ans pour être infirmier, etc., mais nous devons créer de nouveaux métiers, des métiers intermédiaires, qui puissent, après sept ou huit ans d'études, assurer des tâches aujourd'hui confiées aux seuls médecins. Travaillons rapidement sur ces métiers intermédiaires. Le maître mot sera la formation. Actuellement, seulement 2,1 % de notre budget sont consacrés à la formation : doublons ce ratio et donnons-nous les moyens de former les gens.

M. Rémi Salomon. – Je partage le dernier propos sur la formation, que ce soit pour les médecins ou les paramédicaux. On ne définit pas la formation en fonction des besoins à long terme. Il faut aller plus loin que la seule réforme du *numerus clausus*. Sur les paramédicaux, il y a par exemple un sujet majeur autour de la qualité des infirmiers. On ne sélectionne pas bien les élèves à l'entrée des instituts de formation en soins infirmiers. Il faut travailler avec l'éducation nationale et renforcer la formation continue.

Oui, nous n'avons pas les moyens qu'il faudrait, ce qui nous met en difficulté partout, mais il est aussi nécessaire de faire plus confiance. Il y a un vrai malaise, un sentiment aigu d'une hiérarchie trop pesante, sans marge pour le dialogue. La question des moyens complique tout, c'est vrai, mais il y a un problème de confiance et l'encadrement est un sujet majeur. Les médecins chefs de service doivent être bons managers, mais c'est encore plus vrai pour les paramédicaux, dont les métiers sont très peu attractifs. Il faut revaloriser le métier de cadre, en le reconnaissant dans sa capacité à dire et à être entendu.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci de cet échange passionnant, qui ouvre nombre de perspectives.

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 12 h 15.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Application des lois réformant la protection de l'enfance – Audition de
Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre,
chargée de l'enfance**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous recevons cet après-midi Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre chargée de l'enfance, sur l'application des lois réformant la protection de l'enfance. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo.

Madame la secrétaire d'État, il y a trois semaines, j'ai souligné toute l'importance que notre commission attache au suivi de l'application des lois. Le Sénat a d'ailleurs modifié son règlement en 2019 pour confier une mission de suivi aux rapporteurs des projets et propositions de loi examinés par le Sénat et a préconisé récemment, par la voix du groupe de travail piloté par Pascale Gruny de conforter encore cette mission par le contrôle approfondi de l'application des lois emblématiques.

C'est ainsi que cette année Bernard Bonne a été chargé d'une mission d'information relative à l'application des nombreuses lois réformant la protection de l'enfance. Vous pouvez voir dans cette désignation à la fois l'importance qu'ont à nos yeux ces textes, donc le secteur dont vous avez la charge, et notre préoccupation face à l'ampleur des mesures qui restent à prendre pour bien appliquer la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Comme je l'ai indiqué à la commission, seulement 37 % des mesures réglementaires attendues ont été prises ; 17 textes réglementaires sont encore en attente de publication, auxquels s'ajoutent une ordonnance dont le délai d'habilitation a expiré et un rapport au Parlement qui n'a pas été rendu.

Madame la secrétaire d'État, je vais vous laisser la parole afin que vous nous précisiez les raisons de ces retards et l'action du Gouvernement pour y remédier au plus vite. Le rapporteur Bernard Bonne puis l'ensemble des commissaires qui le souhaiteront pourront ensuite vous interroger.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'enfance. – Je suis heureuse d'être reçue cet après-midi pour échanger avec vous sur la protection de l'enfance et sur l'application de ce texte ambitieux, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Ce texte fait suite à deux lois importantes, de 2007 et de 2016, dont l'entrée en vigueur peut également soulever quelques questions.

L'application de la loi recouvre deux réalités : la déclinaison réglementaire et la prise en compte des textes sur le terrain par les opérateurs, qui constitue une ambition encore plus importante.

Je l'ai déjà indiqué, je suis très attachée à la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 ; je m'y suis attelée dès mon arrivée au Gouvernement. Néanmoins, cette loi ayant été adoptée à la fin du précédent quinquennat, les administrations se sont retrouvées dans la

période particulière des élections et il a fallu attendre la nomination d'un nouveau gouvernement pour que le processus puisse s'enclencher.

Ce texte très ambitieux comportait beaucoup de renvois au pouvoir réglementaire et nombre de ses dispositions avaient fait l'objet d'études d'impact un peu rapides, y compris du point de vue financier pour les départements. J'ai donc repris des discussions approfondies avec les conseils départementaux, dans un contexte tendu pour la protection de l'enfance. Cela explique une partie des délais.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je me permets de rappeler les cinq chantiers prioritaires qui m'ont été assignés par la Première ministre, dans le cadre du comité interministériel des droits de l'enfance de novembre 2022 :

- la lutte contre les violences faites aux enfants – j'annoncerai en juin prochain la continuité du plan de lutte contre ces violences, tant cette réalité reste prégnante – ;

- l'égalité des chances et la priorité accordée à deux publics : les enfants protégés et les enfants handicapés – je vous renvoie à la convention nationale du handicap que le Président de la République a présidée voilà quelques semaines – ;

- la protection des enfants face au numérique ; la Haute Assemblée a examiné hier un texte sur ce sujet et il se penchera sur le projet de loi de Jean-Noël Barrot en juin prochain ;

- la santé des enfants – nous attendons les conclusions des assises de la santé des enfants, avec notamment une attention portée à la santé mentale des mineurs, qui nous inquiète particulièrement en ce moment – ;

- et le service public de la petite enfance ; Jean-Christophe Combe vient d'indiquer en séance publique des annonces de la Première ministre à ce sujet.

Ces cinq chantiers prioritaires donnent lieu à un travail interministériel important et, le 15 juin prochain, je présiderai le comité interministériel de l'enfance pour faire un point d'avancement.

J'en viens à l'application de la loi du 7 février 2022. Cette loi est intervenue après des mois de concertation. Elle répond à de nombreuses attentes de nombreux acteurs : associations, élus, acteurs institutionnels. Ce texte très riche porte sur de nombreux sujets et renvoie à de nombreux décrets. Je le répète, il a été adopté en fin de quinquennat et son impact financier a sans doute été évalué un peu trop rapidement, c'est pourquoi, à mon arrivée, j'ai pris attache avec les présidents de conseil départemental et avec l'Assemblée des départements de France (ADF), pour discuter de la mise en œuvre de certaines dispositions.

Tout d'abord – cela ne relève pas d'un décret, mais c'est important –, j'ai consacré beaucoup d'énergie au baptême du groupement d'intérêt public (GIP) France Enfance protégée. Même si cela relève d'une convention, cette mesure faisait partie, selon moi, de l'application de ce texte. Ce GIP est une originalité administrative, puisque la gouvernance est partagée entre un collège de l'État – des services des ministères de la justice, de l'éducation nationale et de la santé, coordonnés par la direction générale de la cohésion sociale –, un collège des départements – il se trouve que les dispositifs de protection de l'enfance varient beaucoup d'un département à l'autre – et un collège d'associations engagées, gestionnaires, de premiers concernés et de familles.

Cet organe administratif a comme ambition d'appuyer l'ensemble des politiques publiques nationales et territoriales, mais aussi d'apporter des données chiffrées, d'être centre de ressources. Par ailleurs, ce GIP héberge le numéro d'appel 119 et l'Agence française de l'adoption. Il fallait donc mettre au monde ce GIP et établir son budget ; cet exercice m'a pris une bonne partie de l'été 2022.

Deuxième priorité : la mise en place des comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE). Le texte prévoit une expérimentation en la matière et je considère cette institution comme indispensable, parce qu'elle est pilotée par le préfet et le président du conseil départemental, en présence de l'autorité judiciaire, et qu'elle a un impact important. Ces comités départementaux font un état des lieux des besoins et définissent une stratégie en matière d'offre et de contrôle. De manière générale, ils se saisissent de tous les sujets pertinents, qui peuvent être très concrets : les cas complexes – zéro enfant sans solution –, l'accompagnement à l'autonomie à la sortie des dispositifs ou encore l'accompagnement des professionnels. Le décret relatif à ces comités a paru et j'en ai déjà installé quatre ou cinq. J'ai pu mesurer l'attente des acteurs à cet égard et j'y place beaucoup d'espoirs. Il s'agit à mes yeux d'une politique éminemment territoriale. J'espère élargir cette expérimentation à d'autres départements, avec, si possible, un département ultramarin.

Je vais maintenant entrer dans le détail des mesures à prendre ou prise par décret. J'ai consulté sur ces décrets les conseils départementaux lors de mes déplacements ; j'en ai vu plus de trente. Par ailleurs, ne l'oubliez pas, nous devons consulter certaines instances, notamment le Conseil national de la protection de l'enfance, qui a été renouvelé par la loi et qui devait également faire l'objet d'un décret. Très légitimement, ce conseil prend du temps pour examiner ces décrets ; il n'est pas toujours possible de leur appliquer les délais très brefs que l'on impose au Conseil d'État.

Sur les quarante-deux articles de la loi, quatorze prévoyaient des renvois à des mesures d'application par voie réglementaire. Cela couvrait vingt-huit dispositions législatives au total. Au 1^{er} mars 2023, vingt-quatre de ces dispositions étaient entrées en vigueur, une mesure a une entrée différée au 1^{er} février 2024, une mesure renvoie à un décret à titre éventuel et il ne nous paraît pas nécessaire, et deux dernières mesures nous semblent hors compte, parce qu'il ne s'agit pas d'un décret d'application de la loi ou que le décret n'est pas requis.

De nombreux décrets sont en cours de procédure et doivent être publiés avant l'été, ce qui portera à 75 % le taux d'application de la loi ; nombre d'entre eux sont en cours d'examen au Conseil d'État.

Six décrets d'application ont été publiés, correspondant à neuf des vingt-quatre dispositions législatives identifiées. L'un de ces décrets porte sur les informations préoccupantes ; un autre porte sur l'accroissement de la qualité de l'évaluation de ces informations, fondé sur le référentiel de la Haute Autorité de santé (HAS), auquel vous avez souhaité donner une portée législative ; un troisième précise le retour d'informations à tous ceux qui ont transmis des signalements à la cellule de recueil.

Un décret important, qui aura un impact financier non négligeable pour les départements, concerne la rémunération des assistants familiaux. Ce décret est essentiel, car la courbe démographique des assistants familiaux s'écrase. Je ne suis pas sûre que ce décret inverse la courbe du nombre de familles s'engageant dans l'accueil des enfants en danger, mais c'était un souhait du législateur et le décret a été pris. Reste à le mettre en application et

à s'assurer que les assistants familiaux soient rémunérés conformément aux nouvelles garanties légales et réglementaires. Ils le sont bien quand ils sont salariés des départements, mais la question du financement de ces mesures quand les assistants familiaux sont rémunérés par des associations entraîne quelques délais de mise en œuvre, car les départements prennent du temps pour négocier les conventions de financement.

Le décret prévoyant l'expérimentation des comités départementaux pour la protection de l'enfance a été publié, de même que les deux décrets instituant l'un le Conseil national de l'adoption, l'autre le Conseil national de la protection de l'enfance. La constitution de ces instances exige des concertations, des discussions, des équilibres et entraîne parfois des réclamations, du reste tout à fait légitimes.

Quinze mesures actives sont en attente de décrets d'application. Sur ces quinze mesures, neuf soit ont déjà fait l'objet de concertations avec les parties prenantes, soit sont en instance de publication, soit sont en cours d'examen par le Conseil d'État.

Le premier est le décret qui encadre l'accueil en hôtel des mineurs protégés. Ce sujet est extrêmement sensible et le contexte de la protection de l'enfance est en forte tension ; je vous renvoie à la prise de position publique de François Sauvadet. Il y a une triple pression sur les dispositifs de protection de l'enfance : d'abord, l'augmentation des placements d'enfants habitant sur notre territoire – avec une hausse de 30 % dans certains départements –, sous l'effet probable de la crise de la covid-19, d'une meilleure prise en compte des violences intrafamiliales et de la politique des mille premiers jours, qui entraîne de nombreux placements de nourrissons ; ensuite, la reprise des flux migratoires, avec l'arrivée de jeunes mineurs non accompagnés ; et, enfin, la pression du travail social. L'impact financier de ce décret très sensible n'a pas été bien pris en compte.

Sont également sensibles le décret relatif à la durée de l'accueil provisoire d'urgence des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) et celui qui a trait à la clef de répartition des jeunes reconnus comme MNA entre les départements.

Deux décrets ont fait l'objet de concertations de fond et sont sur le point de sortir du Conseil d'État : il s'agit du parrainage-mentorat et du tiers de confiance. J'associe ces deux décrets parce qu'il me paraît important d'avoir une réflexion partagée avec les acteurs, dont les départements, sur la fameuse politique de l'adulte référent et de l'accompagnement des mineurs au-delà de la protection de l'enfance par des adultes. Parmi les regrets des jeunes sortant des dispositifs à 18 ans se trouve l'isolement social et affectif dans lequel ils sont plongés. La question du parrain ou mentor et du tiers digne de confiance, du référent de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a fait l'objet de beaucoup de réflexions.

Le décret modifiant les projets d'établissement sur la maltraitance a été beaucoup discuté dans le cadre des travaux sur la maltraitance.

Sur les trois décrets portés par le ministère de la justice – sur la médiation familiale, les modalités de recours à la collégialité en assistance éducative et les droits accordés à l'administrateur *ad hoc* par le juge des enfants –, nous avons eu une légère complication : les consultations des comités ministériels ont été réalisées auprès des anciens comités techniques, antérieurs à la réforme. Le Conseil d'État nous a demandé de reconsulter les nouveaux comités sociaux d'administration (CSA). Ces conseils ont été réunis, nous en attendons les résultats et les décrets seront publiés rapidement. Ces décrets sont essentiels et très attendus, notamment en matière de collégialité en assistance éducative.

Sur les six mesures restantes, deux relèvent d'un décret unique relatif à la création d'une base de données nationale des agréments des assistants familiaux et des assistants maternels. Les travaux en cours avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) sont riches. Nous en sommes au stade de l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD). Le nouveau GIP portera les deux bases de données.

Je suis pleinement engagée. À la demande de la Première ministre, j'ai été attentive à mener un dialogue construit avec l'ADF, avec le GIP France Enfance protégée et avec les associations, qui sont très attachées à l'écoute qu'on leur accorde, dans un contexte de forte pression sur la protection de l'enfance. À l'été prochain, nous n'aurons pas à rougir des travaux qui auront été menés cette première année.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Merci de vos propos. Nous vous avons envoyé, madame la secrétaire d'État, un questionnaire, ce qui vous a permis de répondre à un certain nombre de nos questions pour suivre l'application des lois de 2007, de 2016 et de 2022. Lors de nos auditions, la plupart des acteurs nous ont dit que les trois lois suffisaient et qu'il était indispensable d'évaluer leur application avant d'envisager toute nouvelle réforme législative.

Les départements ont le sentiment que les décrets ne sont pas publiés et appliqués assez rapidement. Il faut certes attendre l'avis du CNPE, mais il faut aussi aller vite.

Madame la secrétaire d'État, sur les cinq enjeux que vous avez évoqués, il y en a deux pour lesquels la loi de 2022 a apporté des améliorations, notamment la lutte contre les violences. En Eure-et-Loir, département très volontaire et assez vertueux en matière de protection de l'enfance, nous avons constaté, à l'occasion d'un déplacement avec ma collègue Chantal Deseyne que les choses fonctionnent plutôt bien, mais que les moyens manquent pour les hébergements hôteliers ou pour les jeunes de 18 à 21 ans. Comment ont été répartis les 50 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2023 ?

Nous avons rencontré les services de l'État. Les services déconcentrés sont-ils aussi diligents dans tous les départements qui mènent des expérimentations ? Pour la réussite du comité départemental de protection de l'enfance, il faudra une incitation forte de la part des ministères pour que la participation des juges pour enfants soit presque systématique et plus homogène sur le territoire, au regard de la diversité de leurs pratiques. Un autre département entendu en audition regrettait les placements systématiques décidés par un juge ainsi que les difficultés relationnelles qu'il pouvait exister entre l'ASE et l'autorité judiciaire.

Beaucoup de départements ont déjà pris des mesures pour accueillir des enfants en dehors des hôtels. Il faudra résoudre le problème des mineurs non accompagnés (MNA), qui complique la tâche des départements, sur le plan tant financier qu'organisationnel. Il faudra clarifier la situation pour les départements : le flux augmente considérablement depuis un an, des départements sont en grande difficulté.

Concernant les tiers dignes de confiance, la solution de l'accueil chez un tiers est-elle systématiquement évaluée préalablement à une mesure judiciaire de placement comme l'article 1^{er} de la loi de 2022 le prévoit ? De même, l'est-il systématiquement proposé aux enfants protégés de désigner une personne de confiance de leur choix ? Ces mesures sont très importantes. Nous avons beaucoup parlé également de la présence des avocats. Nous avons le sentiment que les juges sont de plus en plus favorables à la présence systématique de l'avocat pour l'enfant discernant, l'âge du discernement devra être précisé.

En Eure-et-Loir, la lenteur des services de l'État pour répondre aux demandes de titre de séjour des MNA accueillis à l'ASE et pour déterminer la situation légale de ces jeunes a été signalée. L'État devrait aller plus vite.

Le CDPE, comité de pilotage, est un ajout très important du Sénat. Il faut que les départements s'engagent dans cette voie, pour que tous les services de l'État puissent participer à la protection de l'enfance. Il faudra veiller à ce qu'il n'y ait pas de différend entre les préfets et les présidents de conseil départemental qui coprésident ces comités.

La protection de l'enfance est très importante pour le Sénat ; elle n'est pas assez prise en compte dans certains départements. Il est agaçant de dépenser autour de 9 milliards d'euros par an pour des résultats très moyens : voyez les pourcentages de jeunes à la rue ou drogués qui sortent de l'ASE.

Mme Chantal Deseyne. – Certains connaissent des problèmes de drogue... voire basculent dans le terrorisme dans le pire des cas.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – D'où l'intérêt d'appliquer les lois. La dernière a été adoptée il y a un an et demi. Il faut avancer rapidement, malgré le changement de gouvernement.

Mme Michelle Meunier. – France Télévisions diffusera bientôt, en faisant le portrait de Marie Rabatel, un documentaire sur les enfants victimes d'abus sexuels dans le domaine médico-social qui va susciter beaucoup d'émotion. En novembre 2022, je vous avais déjà interrogée sur le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais), à la suite de nos travaux sur la pédocriminalité en institution. Nous avons été très étonnés d'entendre que le domaine du handicap ne se sentait pas concerné : quel déni ! Les enfants sont des proies faciles pour les prédateurs. Certains auteurs de violences sont des bénévoles ou des professionnels, qui passent à travers les mailles du filet. Je vous avais alors interpellée. Quelle est la situation ? Le domaine médico-social gère avant tout la pénurie de professionnels, mais il faut être exigeant et rester attentif à l'honorabilité des professionnels recrutés. Pour les chauffeurs et transporteurs d'enfants porteurs de handicap, les choses ont-elles avancé ?

Lors des auditions, nous constatons qu'il faut avant tout mettre en œuvre les lois. Quel contrôle peut-on mettre en place ? Quels sont les moyens de contrôle pour vérifier que les enfants sont traités de manière correcte ?

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Les données posent problème. Le nouveau GIP pourra les faire remonter. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress) a récupéré une partie d'entre elles ; elle doit désormais mieux les ordonner. Les départements et les autorités judiciaires ont des données qui ne font pas partie du plan numérique du ministère de la justice, qui a fort à faire en la matière. Les données de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont aussi concernées. Nous pourrions ainsi mieux évaluer l'entrée en application des trois lois. Nous constatons que 80 % des dossiers de protection de l'enfance sont judiciairisés. De plus, le ratio est de 60 % de placements pour 40 % de milieu ouvert ; cette répartition est constante, voire se dégrade. Les données sont essentielles, nous devons y travailler.

La cohérence de l'action doit se définir à l'échelon du département, d'où l'importance du CDPE. Les services déconcentrés de l'État, sont peu dotés en moyens

humains dans le champ de l'enfance. La préfecture des Bouches-du-Rhône compte 0,80 équivalent temps plein travaillé (ETPT) dédié à l'enfance. J'avais demandé dans le projet de loi de finances pour 2023 des effectifs pour les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) en matière de contrôle. Je renouvellerai ma demande pour 2024. Nous n'avons obtenu que très peu d'effectifs, que nous sommes en train de répartir. Les départements qui expérimentent doivent avoir des moyens.

Concernant l'autorité judiciaire, nous avons aussi renouvelé la demande de renforcer les directions territoriales de la PJJ, pour renforcer leur implication institutionnelle auprès de l'autorité judiciaire en matière d'enfance.

Les magistrats de la jeunesse ont des pratiques riches, certes, mais le décret est très clair : le procureur de la République est chargé de la protection de l'enfance et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est chargée du pilotage des parquets en matière de protection de l'enfance. J'ai donc œuvré pour qu'au niveau réglementaire, le procureur de la République soit le vice-président du CDPE ; le Parlement en avait décidé autrement. Par définition, le procureur de la République est distancié des pratiques individuelles des magistrats du siège, y compris des présidents des tribunaux pour enfants, qui ont aussi des cabinets, ce qui peut conduire à des situations un peu « schizophrènes ». J'ai tenu à ce que le parquet reprenne sa place. Le procureur de la République est l'interface indispensable entre les autorités publiques et l'autorité judiciaire du siège, qui doit conserver son office du juge. Il lui appartient de faire appel en cas de décisions non éclairées. Le procureur doit jouer un rôle de coordonnateur pour cette politique publique. La PJJ est très engagée dans son dialogue avec les magistrats, en particulier avec le parquet, pour développer les CDPE.

Concernant les 50 millions d'euros consacrés au soutien de la politique des départements, les CDPE devraient être le lieu où l'on détermine les projets soutenus. Il faut des stratégies collectives dans les territoires, pour prioriser les actions – jeunes majeurs, prostitution, offre pour les personnes handicapées – et abonder correctement la contractualisation, en évitant les saupoudrages. En la matière, l'implication des préfets est essentielle. Stratégie, finances et évaluation doivent aller de pair.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cette somme n'a pas encore été répartie.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Elle l'a été en partie : nous soutenons déjà des projets Jeunes majeurs. Les départements sont peu capables d'évaluer le coût du dispositif, l'évaluation n'est faite qu'*a posteriori*. Les demandes vont nous parvenir pour la contractualisation en 2024. Nous voulons dépenser cette ligne budgétaire, qui reste assez réduite, et nous restons vigilants à ce que les demandes de 2023 soient bien traitées. Nous laissons les départements prendre l'initiative, puis nous soutenons les projets. Nous préparons un jaune budgétaire pour évaluer ce que l'État attribue à la protection de l'enfance. Les départements investissent des sommes considérables – j'en ai bien conscience –, mais l'État aussi contribue : des postes sont créés au ministère de la justice et l'éducation nationale contribue tout autant. Nous constatons un défaut de coordination entre la santé, l'éducation, la justice, les départements ou encore les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Le sujet des MNA mériterait une audition spécifique. Des textes sont en cours de discussion. À nouveau, la situation des MNA met en tension tout le dispositif de la protection de l'enfance. Près de l'Italie, il faudrait créer un foyer par jour. Des discussions sont en cours

avec l'Italie et à l'échelon européen. Certains sujets dépassent ma compétence, mais je souhaite fluidifier le parcours des MNA, une fois qu'ils sont pris en compte en protection de l'enfance ou par la PJJ. Il y a aussi un enjeu de sortie du dispositif des MNA.

Le criblage des antécédents judiciaires des professionnels en contrat avec des enfants est essentiel. La loi est bien en vigueur. Nous sommes en train de finaliser une équipe centralisée pour le territoire national, pour fluidifier ce criblage grâce à un certificat de probité demandé électroniquement. Si le certificat n'est pas délivré automatiquement, une action humaine est nécessaire : l'équipe centralisée pourra traiter à la chaîne les cas de remontée du Fijais ou du casier judiciaire.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cela demande de contrôler toutes les personnes qui travaillent déjà.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Pas dans la fonction publique.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Tous ceux qui interviennent dans les établissements ne sont pas nécessairement contrôlés. Les préfetures se contentent de gérer les flux entrants sans exhaustivité et sans encore s'attaquer aux stocks.

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Les entreprises d'intérim ont trouvé dans le contexte actuel une source lucrative de profits. Les grandes associations et les départements doivent pouvoir exiger un criblage avec tout contrat d'intérim.

J'appelle votre attention sur le fait que l'on m'a proposé, à la suite d'une affaire tragique sortie dans les médias, de cribler aussi tous les baby-sitters. Devrions-nous cribler tous les adultes ? Et même toutes les familles ? Jusqu'où aller ? En matière de violences sexuelles, je travaille plutôt sur une campagne extrêmement choc, pour savoir si nous n'avons pas perdu le nord. Je suis estomaquée face aux chiffres de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise). Il faudrait en fait cribler toute la population, y compris ceux qui ont des accidents de la route parce qu'ils regardent des images pédocriminelles ! Toute la population devrait s'interroger sur sa relation à la sexualité et avec les enfants. Médias et enquêteurs nous livrent des informations écœurantes : les enquêteurs tiennent un an maximum face à ce qu'ils découvrent. Certes, il ne faut rien lâcher sur le criblage, mais on se demande s'il ne faudrait pas cribler la totalité des adultes de ce pays. Sur les violences sexuelles faites aux enfants, il faut me soutenir, pour crier haut et fort que cela suffit. J'en viens parfois à me demander si cela n'est pas structurel dans le cerveau reptilien des humains. Nous nous interrogeons aussi avec les pays étrangers pour évaluer l'ampleur du phénomène en France. On ne peut pas banaliser les problèmes liés à la pornographie et à la pédopornographie. En Outre, sur le criblage, il faut industrialiser la gestion du problème.

Le tiers digne de confiance fait l'objet de travaux, à la PJJ, dans des groupes de travail avec les magistrats et les principaux acteurs, pour identifier et développer les pratiques innovantes. Le tiers digne de confiance et la place des familles d'accueil font l'objet de fortes réflexions.

J'espère que les pratiques de placement à la PJJ pourront influencer les pratiques de placement en protection de l'enfance. Nous travaillons de manière transversale. Des placements en urgence empêchent le travail d'évaluation serein sur la solution d'un accueil par un tiers qui doit aussi être criblé de manière rigoureuse. Nous avons 30 % de placements

en plus, en pleins travaux sur la violence intrafamiliale. De toute évidence, sur cette thématique, la loi n'est pas appliquée. Un travail approfondi est nécessaire.

Le parrainage de proximité et le mentorat sont des sujets plus simples. Nous allons établir des conventions pour avancer avec les départements, car nous oublions souvent de construire les parcours des enfants, en raison des urgences.

M. Laurent Burgoa. – La loi de février 2022 avait repris un certain nombre de nos recommandations sur les MNA. Il faut traiter ce sujet avec humanité, mais aussi avec fermeté. Pour éviter le nomadisme administratif des jeunes dont nous ne savons pas s'ils sont mineurs ou majeurs, cette loi a prévu un fichier national. Or certains départements ne veulent pas collaborer et refusent de communiquer les informations aux services préfectoraux. Qu'en est-il aujourd'hui ?

On constate une recrudescence des hébergements de MNA en hôtel dans les Alpes-Maritimes ; or ils doivent être interdits en 2024. Comment faire, étant donné la dynamique actuelle ? Le sujet des MNA ne devrait-il pas être repris par l'État ? À cause de ce problème, les départements sont en train de perdre le bénéfice de cette belle compétence qu'est l'ASE.

Mme Élisabeth Doineau. – Dans la loi de 2016 était prévu un pécule pour les jeunes sortant de l'ASE grâce au versement de l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Quel en est le bilan ?

Concernant les assistants familiaux, j'avais beaucoup insisté sur les week-ends de répit lors de l'examen de la loi du 7 février 2022. Ils ont besoin d'être soulagés. Où en sommes-nous désormais ?

Mme Corinne Féret. – Le décret sur les administrateurs *ad hoc* sera publié prochainement. L'Union départementale des associations familiales (Udaf) du Calvados m'interpelle : elle s'inquiète du manque de moyens pour exercer ses missions ; les indemnités de mandat sont très faibles. Les conséquences sont que plusieurs associations renoncent à exercer cette mission. Des moyens sont-ils prévus dans le décret ou faut-il en demander lors d'un futur budget ?

Mme Chantal Deseyne. – Le département d'Eure-et-Loir est engagé dans l'expérimentation des comités départementaux. Le département a été pilote pour traiter les situations complexes et éviter le travail en silo. La coopération avec la justice fonctionne bien, mais nous exprimons des réserves pour l'éducation nationale, notamment en matière de scolarisation des enfants de l'ASE.

L'accès au Fijais reste une source de complexité. En Eure-et-Loir, la préfecture collabore avec le département, mais elle ne peut traiter qu'une soixantaine de dossiers par semaine, car il faut des personnes habilitées.

Les personnes entendues en audition semblaient s'accorder sur la présence de l'avocat pour l'enfant. Pourtant, les magistrats ont des positions très différentes. Quel est votre point de vue ?

Mme Annick Jacquemet. – Selon un rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) de septembre 2022, seuls 15 % des élèves ont eu leurs trois cours d'éducation sexuelle à l'école. Or ce serait l'occasion de les informer

sur les infections sexuellement transmissibles (IST), de les sensibiliser à la contraception, de construire une culture de l'égalité et de respect mutuel entre les garçons et les filles, et surtout de lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Le Gouvernement n'est pas resté inactif sur le sujet. Deux tiers des enfants de moins de 15 ans et un tiers des enfants de moins de 9 ans ont accès librement à des images pornographiques. Travaillez-vous avec l'éducation nationale sur ces sujets ?

Dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), j'ai été sensibilisé aux travaux du docteur Anne-Lise Ducanda sur la pollution lumineuse. Elle a mis en évidence que les écrans pouvaient causer des troubles proches de l'autisme aux enfants de moins de 6 ans, à savoir des troubles des interactions et de la motricité. Une campagne était prévue pour sensibiliser les parents sur leur gestion d'internet vis-à-vis de leurs enfants. Ne serait-ce pas l'occasion de les sensibiliser à certains dangers des écrans numériques, tels que la myopie précoce ?

Mme Charlotte Caubel, secrétaire d'État. – Le fichier des MNA est en place depuis un certain temps. Seuls dix départements n'y ont pas recours. Le texte de 2022 a rendu le recours à ce fichier obligatoire et a interdit les doubles évaluations. Le décret est au Conseil d'État. Se posait la question de savoir ce qui se passerait en l'absence de signature de la convention entre le département et le préfet organisant les modalités de présentation de l'enfant. La proposition du Gouvernement n'a pas été retenue par le Conseil d'État. Nous devons revoir les choses, mais la publication du décret ne va pas tarder. Ce fichier a permis de limiter la présentation de majeurs dans le dispositif : associer des majeurs et des mineurs est très problématique.

Le texte interdisant l'hébergement en hôtel ne concerne pas les personnes se prétendant MNA et est donc en cours d'évaluation. Par ailleurs, leur prise en charge est financée par l'État. L'interdiction ne vaut que pour les mineurs.

La question de l'hôtel touche en fait dix départements, qui connaissent une forte pression migratoire ; les autres se sont mis en règle avant l'entrée en vigueur du décret. Le décret sur le point d'être publié interdit, dans la période transitoire courant jusqu'en 2024, le placement à l'hôtel des enfants de moins de 16 ans ou des enfants en situation de handicap ainsi que l'accueil prolongé delà de deux mois pour les autres enfants. À compter de 2024, l'accueil en hôtel sera impossible et le décret continuera d'interdire l'hébergement des enfants protégés de moins de 16 ans ou handicapés dans des structures autres que celles autorisées par le code de l'action sociale et des familles, y compris pour une durée inférieure à deux mois. Cela ne résout pas fondamentalement l'enjeu des MNA...

Le débat sur les MNA est éminemment complexe. Il faut être très ferme sur les enjeux migratoires ; oui, les majeurs doivent bien rejoindre les dispositifs dédiés aux majeurs, et les enfants doivent être considérés comme des enfants. L'enjeu des MNA est très transversal, c'est aussi un sujet de relations internationales et de diplomatie – Mme Colonna est engagée auprès des pays de migration –, et un sujet européen et national. J'ai parfaitement conscience qu'il faudra être ferme sur les engagements internationaux et que l'État ne peut pas ne pas être aux côtés des départements. Cependant, si nous supprimons des hôtels, il faut aussi que les collectivités acceptent l'installation de centres éducatifs fermés ou d'autres structures. Pour les préfets, c'est la croix et la bannière pour trouver du foncier ou des bâtiments à reconverter ; les riverains ne sont pas ravis. Je réfléchis à des véhicules législatifs et réglementaires qui permettraient aux collectivités et à l'État de ne pas avoir à négocier

systématiquement. Mettre en exécution les réquisitions est difficile. La solidarité doit dépasser les départements, elle engage l'État et toute la société.

Le sujet des administrateurs *ad hoc* n'est pas nouveau. Le garde des Sceaux veut porter le sujet politiquement et changer le nom de cette fonction, pour la rendre plus lisible. Cela renvoie à la place de l'avocat en protection de l'enfance et au rôle des adultes qui entourent l'enfant.

L'avocat systématique en protection de l'enfance est peut-être une étape supplémentaire de la transformation du rôle du juge des enfants. Dans les audiences seront présents les avocats de l'enfant, ceux de la famille et ceux du département. Le juge des enfants ne sera plus tel que l'avait conçu les ordonnances de 1945 et de 1958 du Général de Gaulle; il deviendra juge arbitre des conflits et des droits de chacun. Il faut travailler sur cette évolution avec les magistrats eux-mêmes, avec la représentation nationale et avec les parties prenantes. Nous tenons tous au rôle du juge dans le parcours de l'enfant et au fait que ce juge soit le même au pénal comme au civil. C'est aussi le seul moyen de correctionnaliser la procédure pénale des mineurs, pour la rapprocher de celle des majeurs. Je ne peux être seule à porter un tel sujet, alors que le juge des enfants est une figure emblématique de notre système judiciaire. Il ne serait pas inintéressant de proposer un avocat quand une affaire pénale est en cours et que l'enfant est victime de violences familiales ou victime collatérale de violences conjugales. L'avocat assurerait une meilleure coordination. Le juge des enfants change de mission, il faut en tenir compte.

Le pécule est un vaste sujet : 48 % des enfants qui sortent de l'ASE y ont effectivement accès. Un grand nombre de jeunes ignorent qu'ils en disposent. Parfois, la Caisse des dépôts et consignations elle-même ne retrouve pas ces péculs. Les pratiques des CAF sont aussi très hétérogènes. La remise à plat du dispositif est justifiée. Le parcours scolaire des enfants de l'ASE est erratique et mal pris en compte par l'éducation nationale. Pourquoi ces enfants n'auraient-ils pas droit, comme les autres, à des baskets neuves et à un cartable à la rentrée scolaire ? L'allocation de ressources au pécule de l'enfant, y compris des autres allocations familiales, est un sujet à approfondir.

La proposition de loi relative à la prévention de l'exposition excessive des enfants aux écrans de Mme Caroline Janvier, adoptée à l'Assemblée nationale, est assez complète et propose une vraie politique publique de santé en matière d'écrans. Elle vise à contraindre les vendeurs à mieux informer sur les risques. Elle prévoit une stratégie d'information pendant les mille premiers jours de la vie de l'enfant et dans les carnets de santé. Elle vise à sensibiliser et responsabiliser les familles et les enfants, ainsi que l'ensemble des professionnels.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup, madame la secrétaire d'État, nous essayerons de planifier une audition spécifique sur les MNA.

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 18 h 05.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 24 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Olivier Thibault, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de la biodiversité (OFB) (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.

Projet de loi relatif à l'industrie verte – Communication

M. Jean-François Longeot, président. – Le projet de loi relatif à l'industrie verte a été présenté en Conseil des ministres la semaine dernière. Sa thématique principale – favoriser la réindustrialisation du pays – a justifié un renvoi à la commission des affaires économiques.

Au demeurant, ce texte revêt également une forte dimension environnementale. C'est pourquoi nous nous sommes saisis pour avis de ce projet de loi lors d'une précédente réunion de commission et avons désigné Fabien Genet rapporteur pour avis qui a déjà engagé son programme d'auditions avec implication et sérieux, ce dont je le remercie.

Le projet de loi compte 19 articles.

Notre commission sollicite des délégations au fond sur six articles : l'article 2, qui vise à réviser les modalités de consultation du public et à adapter la procédure de délivrance de l'autorisation environnementale ; l'article 3, qui prévoit une adaptation des consultations réalisées sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) ; l'article 4, qui vise à faciliter la sortie du statut de déchet et à mettre en place des amendes administratives en cas de transfert illicite de déchets en dehors du territoire national ; l'article 7, qui prévoit de remplacer les « sites naturels de compensation » par les « sites naturels de restauration et de renaturation », ce qui faciliterait la réalisation par les porteurs de projet d'opérations de compensation au titre de la biodiversité par anticipation ; l'article 13, qui comporte plusieurs dispositions visant à verdir la commande publique – on peut principalement évoquer l'extension du schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) à l'ensemble des acheteurs publics et la possibilité pour l'acheteur ou l'autorité concédante d'exclure d'un marché ou d'un contrat de concession les personnes qui ne satisfont pas à leur obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre – ; et l'article 14, enfin, qui étend plusieurs dispositions de verdissement de la commande publique à certains territoires ultra-marins.

Je vous propose également que notre commission se saisisse pour avis de quatre articles qui seront rapportés au fond par la commission des affaires économiques : l'article 5, qui vise à accélérer et à faciliter le renouvellement et la réhabilitation du foncier industriel pour des sites arrivant en fin d'activité ou d'ores et déjà en cessation d'activité en modifiant la réglementation s'appliquant aux installations classées pour la protection de l'environnement ; et l'article 6 qui réforme le régime des garanties financières concernant les obligations de remise en état et de réhabilitation et le régime des sanctions en cas d'irrespect par l'exploitant de ses obligations. Il en va de même pour l'article 9, qui crée un cadre simplifié de mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme. Une majorité des dispositions de l'article ne concerne pas la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Une des dispositions relève toutefois directement de notre champ de compétence : la possibilité de reconnaître au cas par cas à un projet d'intérêt national majeur (pour la souveraineté nationale ou la transition écologique) le caractère de projet répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) dans le cadre de la procédure de dérogation à l'obligation de protection stricte des espèces protégées. Enfin, nous pourrions aussi nous saisir pour avis de l'article 10, qui vise à reconnaître le caractère de projet répondant à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, et ce dès la phase de déclaration d'utilité publique du projet. Cette disposition, inscrite dans le projet de loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, avait été supprimée par le Sénat en première lecture, avec l'aval de notre commission.

Je vous rappelle que le texte sera examiné en commission la semaine du 12 juin. Nous nous réunirons le 13 juin après-midi et la commission au fond, celle des affaires économiques, se réunira le lendemain matin, le 14 juin. La séance publique se déroulera la semaine du 19 juin.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 20.

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

Mardi 23 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 - Examen des amendements au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, dont l'examen en séance publique est programmé à l'issue du scrutin solennel sur la proposition de loi pour un choc de compétitivité en faveur de la ferme France.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant l'article 1^{er}

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 15 vise à garantir un contrôle du parcours des biens culturels avant leur intégration aux collections publiques et à solliciter l'avis de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) à cet effet. Il revêt un caractère réglementaire et est déjà satisfait par le droit existant. Aussi, je propose que nous saisissons le Président du Sénat pour qu'il constate le caractère réglementaire du présent amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 15 en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 18 introduit dans la loi un article liminaire visant à faire reconnaître par la Nation la responsabilité de l'État français entre 1940 et 1944 dans les préjudices subis par la population juive. L'objet du projet de loi n'est pas mémoriel. Par ailleurs, le champ de l'amendement et celui du projet de loi ne coïncident pas. C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Article 1^{er}

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 4 vise à reconnaître plus clairement la responsabilité propre du régime de Vichy dans les persécutions antisémites.

Même si l'on peut s'interroger sur le bien-fondé de distinguer le régime de Vichy d'autres territoires occupés, contrôlés ou influencés par l'Allemagne nazie au cours de cette période, cet amendement permet de répondre au souhait de beaucoup d'entre nous d'une

reconnaissance, par le législateur, de la responsabilité du régime de Vichy dans les persécutions antisémites. C'est une manière de prolonger le discours de Jacques Chirac prononcé à l'occasion de la commémoration du cinquante-troisième anniversaire de la rafle du Vel'd'Hiv en 1995. Je suis favorable à cet amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 7 vise à substituer les mots « l'État français » aux mots « l'autorité de fait se disant "gouvernement de l'État français" ». Cette dernière expression a été employée par l'ordonnance du 21 avril 1945 portant deuxième application de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi. Il importe de créer une continuité entre le présent projet de loi et cette ordonnance, dans la mesure où c'est sur son fondement qu'un juge peut aujourd'hui annuler l'entrée dans les collections publiques d'un bien culturel et ordonner sa restitution. Cela permet donc de lier les deux voies de restitution possibles. C'est pourquoi je propose à la commission de donner un avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 11 limite la délivrance automatique du certificat d'exportation aux seuls biens culturels importés en France. S'il était adopté, nous n'apporterions plus qu'une réparation partielle à la spoliation. Dès lors que le projet de loi offre la possibilité de négocier à l'amiable le rachat du bien culturel, il me semble que nous disposons déjà d'une mesure permettant d'éviter, sous réserve de l'accord des propriétaires, la sortie du territoire de biens constituant des trésors nationaux. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 3 prévoit la reproduction du bien culturel avec l'accord du propriétaire pour en conserver une trace dans les collections.

Si l'on peut comprendre l'intérêt de préserver l'accessibilité au public des biens culturels et de mieux rendre compte des spoliations et de la restitution des biens spoliés, l'adoption de cet amendement n'est pas souhaitable. Ce n'est pas le propriétaire du bien culturel qui détient le droit d'autoriser la reproduction de celui-ci. Il s'agit d'un droit patrimonial attaché à l'artiste ou à ses ayants droit tant que le bien n'est pas tombé dans le domaine public. C'est pourquoi je propose à la commission de donner un avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 12 demande la publicité des avis de la CIVS.

Afin d'assurer la plus grande transparence de la procédure, il paraît souhaitable que ces avis puissent être rendus publics, en vue de faciliter l'établissement progressif d'une doctrine. Mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 12.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L’amendement n° 2, qui prévoit de fixer dans la loi la composition de la CIVS et d’adjoindre deux parlementaires à son collège est manifestement de nature réglementaire.

Si la CIVS n’est pas spécifiquement nommée dans le texte du projet de loi, c’est parce que son existence est aujourd’hui uniquement prévue par décret. Il n’apparaît donc pas possible, sur le plan juridique, que la loi se contente de fixer la composition de cette commission, alors que ses missions, son organisation et ses règles de fonctionnement relèvent du domaine réglementaire.

Pour ces raisons, je propose que la commission saisisse le Président du Sénat pour qu’il constate le caractère réglementaire du présent amendement. À défaut, mon avis défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 2 en application de l’article 41 de la Constitution.

Article 2

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 5 par cohérence avec l’avis émis sur l’amendement n° 4.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 5.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Par cohérence également avec l’avis émis sur l’amendement n° 7, je propose à la commission de donner un avis défavorable à l’amendement n° 8.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L’amendement n° 13 veut donner un caractère obligatoire à la restitution des biens spoliés par les musées privés de France.

Il n’est malheureusement pas possible de contraindre un musée privé à restituer un bien spolié dans la mesure où il est le propriétaire de ses collections et que la décision de restitution ne relève donc que de lui. Aussi, mon avis sera défavorable.

Mme Monique de Marco. – Pourquoi ne pas le proposer ?...

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Les musées privés suivront ou non l’avis émis par la CIVS, mais on ne peut pas les contraindre à restituer des biens qui leur appartiennent.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 13.

Après l’article 2

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L’amendement n° 14 supprime les délais de communicabilité des archives publiques en faveur de la CIVS. La loi rend déjà possible la consultation des archives publiques avant l’expiration des délais de communicabilité fixés, dès lors que l’intérêt qui s’attache à la consultation de ces documents par la personne qui en fait la demande ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu

protéger. La consultation de ces documents par la CIVS dans l'objectif de caractériser une spoliation répond à un motif impérieux qui ne justifie pas qu'on le lui refuse.

Mme Monique de Marco. – Raison de plus pour supprimer ces dérogations !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 16, qui a trait au contrôle du parcours des biens culturels avant leur intégration aux collections des musées privés de France en les soumettant notamment à l'avis de la CIVS, est de nature réglementaire. Il est donc irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 16 en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 17 vise à confier au Conseil des ventes une nouvelle mission de prévention des ventes de biens culturels spoliés. Si son intention est louable, sa mise en œuvre sera, en pratique, impossible. En effet, ce Conseil ne dispose ni des ressources humaines suffisantes ni des compétences techniques nécessaires pour contrôler la provenance de tous les objets qui passent en vente publique en amont de celle-ci. Il peut évidemment diligenter des enquêtes, mais il ne dispose pas de pouvoirs d'enquête en propre. Par conséquent, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Après l'article 3

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié *bis* demande un rapport annuel sur les restitutions de biens culturels spoliés relevant des collections publiques ou des collections des musées privés de France.

Même si cet amendement ne revêt aucune portée normative, puisqu'il s'agit d'une demande de rapport, et que le Sénat évite en général d'adopter ce type de dispositions, il peut sembler logique d'assurer une information du Parlement dès lors qu'il n'autorisera plus au cas par cas les restitutions. Par conséquent, je propose que la commission donne un avis de sagesse à cet amendement.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1 rectifié bis.

La commission a donné l'avis suivant sur les amendements de séance :

Projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945			
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme DE MARCO	15	Procédure garantissant le contrôle du parcours des biens culturels avant leur éventuelle intégration dans les collections publiques	Demande irrecevabilité art 41
Mme Nathalie GOULET	18	Reconnaissance par la Nation de la responsabilité de l'État français entre 1940 et 1944 dans les préjudices subis par la population juive	Défavorable

Article 1^{er}			
M. Pierre OUZOULIAS	4	Reconnaissance de la responsabilité propre du régime de Vichy dans les persécutions antisémites	Favorable
Mme Nathalie GOULET	7	Substitution des mots « l'État français » aux mots « se disant "gouvernement de l'État français" »	Défavorable
M. Bernard FIALAIRE	11	Limitation de la délivrance automatique du certificat d'exportation aux seuls biens culturels importés depuis en France	Défavorable
M. Lucien STANZIONE	3	Reproduction du bien culturel restitué avec l'accord du propriétaire pour en conserver une trace dans les collections de l'établissement dans lequel il était préalablement conservé	Défavorable
Mme Monique DE MARCO	12	Publicité des avis de la CIVS	Favorable
M. Lucien STANZIONE	2	Fixation de la composition de la CIVS dans la loi et adjonction de deux parlementaires à son collège	Demande irrecevabilité art 41
Article 2			
M. Pierre OUZOULIAS	5	Reconnaissance de la responsabilité propre du régime de Vichy dans les persécutions	Favorable
Mme Nathalie GOULET	8	Substitution des mots « l'État français » aux mots « se disant "gouvernement de l'État français" »	Défavorable
Mme Monique DE MARCO	13	Caractère obligatoire de la restitution par les musées privés de France des biens culturels dont la spoliation est établie	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
Mme Monique DE MARCO	14	Suppression des délais de communicabilité des archives publiques au profit de la CIVS	Défavorable
Mme Monique DE MARCO	16	Procédure garantissant le contrôle du parcours des biens culturels avant leur éventuelle intégration dans les collections d'un musée privé de France	Demande irrecevabilité art 41
Mme Monique DE MARCO	17	Nouveau rôle du Conseil des ventes pour prévenir les ventes de biens culturels spoliés	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
M. Bernard FIALAIRE	1 rect	Demande de rapport annuel sur les restitutions de MNR et de biens spoliés appartenant aux collections publiques et aux collections des musées privés de France	Sagesse

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne - Examen des amendements au texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons maintenant les amendements de séance sur la proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT ET DU SOUS-AMENDEMENT DE LA RAPPORTEURE

Article 2

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – Le sous-amendement CULT.1 à l'amendement n° 4 de M. Assouline rend obligatoire et non pas optionnel le contrôle du temps passé sur un réseau social, et d'en informer le mineur par le biais de notifications régulières. Il convient que le mineur prenne conscience de la durée effectivement passée sur le réseau social.

Le sous-amendement CULT.1 est adopté.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement CULT.2 répond aux préoccupations de nos collègues Sylvie Robert et Catherine Morin-Desailly au travers des amendements identiques n°s 7 et 11 sur les encyclopédies en ligne à but non lucratif et les répertoires éducatifs et scientifiques à but non lucratif. Il serait très regrettable de restreindre leur fréquentation, alors qu'ils constituent des sources d'information très utiles. Il est donc proposé avec cet amendement de les exclure explicitement du champ de la proposition de loi.

Avec l'adoption de cet amendement, les amendements identiques n°s 7 et 11 seraient satisfaits.

L'amendement CULT.2 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 7 et 11 sont satisfaits suite à l'adoption de l'amendement CULT.2.

Mme Sylvie Robert. – Je le retirerai.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 7 et 11.

Article 2

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 8 prévoit d'obliger les plateformes à mettre en place une information spécifique lors de l'inscription d'un mineur de 15 ans sur un réseau social, à son attention comme à celle des titulaires de l'autorité parentale, pour éclairer sur les risques liés à leur usage ainsi que sur les moyens de

prévention. Cette information est déjà présente sur la plupart des réseaux sociaux, mais sa visibilité peut être améliorée. Il est donc utile de l'inscrire dans la loi. En conséquence, mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 9 prévoit de compléter l'information donnée lors de l'inscription d'un mineur de 15 ans par une information claire et adaptée sur l'utilisation de ses données personnelles.

Comme précédemment, il s'agit d'un ajout utile, que le *Digital Services Act* (DSA) devrait également préciser. Il convient de l'inscrire dans la loi. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 2 vise à contraindre les réseaux sociaux à empêcher la consultation par les moins de 15 ans des contenus « inappropriés ».

Premièrement, il ne définit pas ce que sont les contenus « inappropriés ». Il existe déjà une procédure de signalement des contenus manifestement illégaux prévue par la loi de 2004, comme la pédopornographie ou le terrorisme. Deuxièmement, le cadre posé par le droit européen ne permet pas un contrôle *a priori* des contenus postés par les internautes sur les réseaux, *a fortiori* encore moins leur classement en « approprié » et « inapproprié ».

Cependant, les dispositions du DSA, lequel sera examiné par le Sénat probablement en juillet prochain, devraient permettre d'avancer en matière de régulation des contenus. L'objet du texte que nous examinons aujourd'hui concernant plutôt le contrôle de l'accès, je propose à la commission d'émettre un avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 10 permet au mineur de 15 ans de demander lui-même la suspension de son compte sur un réseau social.

La faculté de suspendre son compte existe déjà sur toutes les plateformes. Dès lors, je formule bien évidemment le souhait que la suspension du compte demeure possible, pour le présent comme pour le futur, pour tous les utilisateurs, majeurs comme mineurs. En l'état, l'amendement étant superfétatoire, mon avis sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 3 vise à donner au mineur de 15 ans la faculté de demander la suppression pure et simple de son compte. Chaque utilisateur, mineur ou non, peut déjà demander la suppression de son compte. L'amendement est là encore superfétatoire. Aussi, mon avis sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 4 tel que modifié par mon sous-amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4, sous réserve de l'adoption du sous-amendement CULT.1.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 5 vise à contraindre les plateformes à réaliser un traitement humain, et non algorithmique, quand le signalement émane ou concerne un mineur.

On comprend l'intention des auteurs de l'amendement, qui insistent sur l'importance d'un traitement spécifique des signalements relatifs à un mineur. Cependant, le fait de ne pas réaliser un premier tri automatique peut en réalité rallonger considérablement les délais de traitement, surtout au vu du volume de signalements qui pourra être fait. Il suffirait par ailleurs à des esprits malveillants d'indiquer systématiquement qu'un mineur est concerné pour surcharger le système et rendre la modération impossible.

Par ailleurs, le règlement européen sur le DSA qui est d'application directe prévoit déjà une modération spécifique. En conséquence, mon avis est défavorable, car cet amendement devrait être satisfait par l'entrée en vigueur du DSA.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 12 prévoit que les réseaux sociaux diffusent des messages contenant un avertissement général quant aux risques d'externalités négatives dont sont à l'origine les réseaux sociaux sur la santé physique et mentale des jeunes, notamment des mineurs.

Cet amendement semble déjà partiellement satisfait par les amendements n°s 8 et 9, qui renforcent les obligations d'information des mineurs, au moment de l'inscription, sur les risques des réseaux sociaux et sur l'usage des données personnelles. Son champ est par ailleurs plus large, puisqu'il concerne non pas exclusivement les mineurs, mais l'ensemble des inscrits. Par ailleurs, il ne dit rien sur le moment où ces messages devront être diffusés. Dès lors, afin de rester dans le champ du texte, je propose un avis défavorable.

M. Bernard Fialaire. – Je le retirerai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Après l'article 2

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 14, qui vise à bloquer le téléchargement des applications sur les appareils identifiés comme appartenant à un mineur, aborde un sujet très intéressant et lourd d'enjeux, à savoir la place des magasins d'application et la responsabilité des systèmes d'exploitation. Il est nécessaire d'évoquer cette question avec le ministre, qui pourra prendre d'éventuels engagements avec le projet de loi sur l'espace numérique. C'est pourquoi je demande l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 14.

Article 4

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – L'amendement n° 6 vise à compléter le contenu du rapport avec des préconisations pour mieux accompagner les parents.

L'idée est pertinente, mais cet amendement est en réalité déjà largement satisfait par le site officiel *jeprotegemonenfant.gouv.fr*, qui a été élaboré dans le cadre d'un partenariat national visant à fédérer les acteurs publics et privés. C'est pourquoi il ne paraît pas utile de surcharger encore un rapport dont l'objet a déjà été largement complété lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Après l'article 5 (supprimé)

Mme Alexandra Borchio Fontimp, rapporteure. – Par l'amendement n° 1, notre collègue propose un numéro unique automatisé pour les victimes de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement.

Je rappelle que l'article 5 prévoyait initialement la remise d'un rapport pour rapprocher le 30-20 sur le harcèlement scolaire et le 30-18 sur le cyberharcèlement.

Je rappelle que le 30-18, qui est opéré par l'association e-Enfance avec le soutien du ministère de l'éducation nationale, apporte une aide aux personnes victimes de violences numériques, telles que le cyberharcèlement ou l'usurpation d'identité. Le 30-20, quant à lui, est opéré par l'École des parents et des éducateurs d'Île-de-France, subventionné par le ministère de l'éducation nationale et s'adresse aux élèves, aux familles et aux professionnels témoins ou victimes d'une situation de harcèlement entre élèves.

Les auditions que j'ai organisées m'ont conduit à penser que les deux services ne concernent pas tout à fait les mêmes publics, ni les mêmes problématiques, même si elles peuvent se recouper. Ainsi, les victimes ne sont pas confrontées au même problème qu'un harcèlement scolaire. Dès lors, il me semble que cette proposition de rapprocher les deux services devrait être soigneusement pesée ; d'ailleurs, comme je l'ai indiqué il y a quelques semaines, elle relève au demeurant plus du gouvernement que du législateur. En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

Le sort des amendements de la rapporteure examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme BORCHIO FONTIMP, rapporteure	CULT 1	Notifications régulières pour le temps passé sur les réseaux sociaux pour les mineurs de 15 ans	Adopté
Mme BORCHIO	CULT 2	Exclusion des encyclopédies en ligne du champ	Adopté

FONTIMP, rapporteure		de la proposition de loi	
----------------------	--	--------------------------	--

La commission a donné les avis suivants sur les amendements de séance :

Proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er}			
Mme Sylvie ROBERT	7	Exclusion des encyclopédies en ligne du champ de la proposition de loi	Défavorable
Mme Catherine MORIN-DESAILLY	11	Exclusion des encyclopédies en ligne du champ de la proposition de loi	Défavorable
Article 2			
M. David ASSOULINE	8	Informations au moment de l'inscription du mineur de 15 ans	Favorable
M. David ASSOULINE	9	Informations au moment de l'inscription du mineur de 15 ans	Favorable
M. Bernard FIALAIRE	2	Contraire les réseaux sociaux à empêcher la consultation par les moins de 15 ans des contenus « inappropriés ».	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	10	Droit pour le mineur de suspendre son compte	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	3	Droit pour le mineur de supprimer son compte	Défavorable
M. David ASSOULINE	4	Information optionnelle sur le temps passé sur les réseaux sociaux	Favorable
M. David ASSOULINE	5	Traitement humain d'un signalement concernant un mineur	Défavorable
M. Bernard FIALAIRE	12	Information sur les externalités négatives des réseaux sociaux	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
Mme Catherine MORIN-DESAILLY	14	Place des systèmes d'exploitation	Avis du gouvernement
Article 4			
Mme Sylvie ROBERT	6	Complément au rapport	Défavorable
Article 5 (Supprimé)			
M. Bernard FIALAIRE	1	Numéro d'appel unique	Défavorable

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Mission d'information sur la situation de la filière cinématographique en France – Examen du rapport d'information

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de la mission d'information sur la situation de la filière cinématographique en France. Sans plus tarder, je laisse la parole aux acteurs principaux : Céline Boulay-Espéronnier, Sonia de La Provôté et Jérémy Bacchi. C'est un casting de premier plan !

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, nous sommes particulièrement heureux de vous présenter les conclusions de notre mission d'information consacrée à la filière cinématographique. Le bureau de la commission, vous vous le rappelez, avait souhaité nous confier cette mission à la suite du véritable « vent de panique » qui soufflait à l'automne dernier sur le cinéma français, que certains pensaient alors sur la pente d'un inexorable déclin. Dans ce contexte, nous avons cherché à rassembler les analyses de l'ensemble de la profession, avec plus de quarante auditions, un déplacement sur des plateaux de tournage à Martigues et des échanges nombreux et constructifs avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Les grands enseignements de nos travaux peuvent se résumer en trois points.

Premièrement, le cinéma en France constitue une politique publique réussie et menée avec constance depuis plus de quatre-vingts ans.

Deuxièmement, cette politique publique se traduit par un niveau de soutien financier et réglementaire très élevé, qui explique la « passion française » pour le cinéma, mais aussi s'explique par elle.

Troisièmement, le cinéma apparaît pourtant aujourd'hui en position défensive, pour des raisons tant conjoncturelles que structurelles, et doit faire évoluer son modèle de développement pour préserver au XXI^e siècle sa place centrale dans notre pays. Notre pays apparaît en effet à bien des égards comme un îlot de cinéphilie dans un monde où la place du septième art est aujourd'hui interrogée et menacée.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Tout d'abord, il faut évoquer ce que nous avons appelé dans le rapport « le fabuleux destin du cinéma français ».

La France est la terre de naissance du cinéma, avec la première projection le 28 décembre 1895, par les frères Lumière au Grand Café à Paris du premier film *La sortie des ouvriers de l'usine Lumière*, en noir et blanc, qui dure cinquante secondes. Pour la petite histoire, les légendaires créateurs du cinéma n'y croyaient en fait pas trop et voyaient plutôt leur invention comme une curiosité...

Depuis cette date pourtant, le cinéma occupe une place particulière en France, qui s'illustre au travers de trois prismes : la fréquentation, la production, la reconnaissance internationale.

Premier point : la fréquentation.

Le cinéma a très longtemps été le loisir dominant. Jusqu'aux années 1950, il est en effet dans le monde le seul canal de diffusion de l'image et du son. En 1947, 432 millions de billets sont ainsi vendus, soit plus de dix séances par Français. À partir des années 1950, le cinéma subit cependant la concurrence très vive de la télévision et la fréquentation enregistre une rapide diminution jusqu'au début des années 1990.

Cette tendance est générale dans tous les pays, mais la France se singularise alors par sa résistance remarquable, même si la fréquentation a bien entendu énormément diminué depuis 1988. Notre pays devance le Royaume-Uni dans les années 1970, puis l'Italie et l'Allemagne dans les années 1980. Elle n'a par la suite plus été dépassée, confortant sa première place en Europe.

En réalité, le seul pays à avoir enregistré une résistance comparable est les États-Unis.

M. Jérémie Bacchi, rapporteur. – Deuxième spécificité française : la production.

Le succès du cinéma en France est aussi, et peut-être avant tout, celui du cinéma français. Il semble en effet exister, dans la plupart des pays, une corrélation entre la production nationale et l'intérêt du public pour le septième art, manifesté par les entrées.

De manière générale, le cinéma français préserve sur le long terme une part constante face au cinéma américain, de l'ordre de 40 %, contre 47 %. Cette part de la production nationale est un cas unique en Europe. Les autres pays européens enregistrent un succès de leur propre cinéma très inférieur au nôtre.

En nombre d'œuvres produites, la France se situe constamment au-dessus de ses grands voisins, même si ces derniers mènent depuis le milieu des années 2010 une politique de rattrapage accéléré.

La France occupe donc une place enviable dans le domaine du cinéma, à la fois pour sa fréquentation, mais également pour l'intérêt que les productions nationales suscitent auprès des spectateurs.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Troisièmement, la reconnaissance internationale.

Le cinéma français remporte dans le reste du monde un réel succès critique. En témoigne sa place privilégiée dans le palmarès des trois plus grands festivals de cinéma. Par ailleurs, notre cinéma a eu une grande influence sur le reste du monde, je pense en particulier à la Nouvelle Vague.

La sortie de la pandémie a cependant suscité la crainte à la fois d'un inexorable déclin du cinéma dans le monde et d'un affaiblissement de la position française. L'audiovisuel et le cinéma ont bénéficié d'un soutien public très important, de l'ordre de

313 millions d'euros sur trois ans, qui a permis de préserver le secteur. S'il est bien entendu encore trop tôt pour tirer des conclusions, on peut cependant relever les points suivants.

La décennie 2010 a été exceptionnelle en termes d'entrées. Ces chiffres s'expliquent pour l'essentiel par le faible nombre de films américains présentés en salle en 2022, en raison de l'arrêt des tournages outre-Atlantique pendant la pandémie et des tentatives des studios de trouver de nouvelles stratégies de sorties. Pour autant, les chiffres du mois d'avril 2023 marquent une progression spectaculaire, avec 19 millions d'entrées, soit plus que la moyenne 2017-2019. Le succès des films Super Mario et des Trois Mousquetaires y est pour beaucoup.

Pour résumer, le cinéma en France occupe une position très éminente, bien plus favorable que dans les autres pays comparables, y compris à l'issue de la pandémie. Rien ne permet de confirmer le discours très pessimiste entendu à l'automne dernier.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Le succès du cinéma français s'explique par ce que l'on peut appeler ses « cinq piliers ».

Il est difficile aujourd'hui de dire si le cinéma demeure si important en France parce qu'il est si soutenu ou s'il est soutenu parce qu'il est populaire. Le fait est que notre pays dispose d'un système complet de soutien unique au monde, construit et adapté avec constance depuis quatre-vingts ans, ce qui pourrait d'ailleurs servir de modèle à bien des politiques publiques...

La justification du soutien public réside dans le constat que, en son absence, le cinéma ne pourrait pas survivre aux contraintes industrielles du secteur. Le cinéma français repose ainsi sur la combinaison de cinq piliers, tous indispensables : le CNC, des financements orientés en faveur de la production, la chronologie des médias, l'accès des spectateurs à la diversité, un écosystème de niveau mondial.

M. Jérémie Bacchi, rapporteur. – Premier pilier : le CNC.

Le CNC a été créé par un vote unanime de l'Assemblée nationale constituante du 25 octobre 1946. Depuis cette date, il est le cœur du cinéma français, à la fois financeur, régulateur et « porte-parole ».

Le budget du CNC est intégralement financé par quatre taxes dites affectées, qui représentent plus de 700 millions d'euros par an. Historiquement, la première de ces taxes a été celle sur les billets de cinéma, qui ne représente aujourd'hui qu'un peu plus de 20 % des ressources du CNC.

Le CNC gère également des crédits d'impôt dédiés, notamment celui qui est destiné à soutenir la production d'œuvres françaises. Il s'élève à environ 110 millions d'euros par an et fait souvent l'objet de critiques, en réalité peu justifiées au moment des débats budgétaires. En 2021, 216 films en ont bénéficié.

Le budget du CNC lui permet d'aider l'ensemble de la filière, notamment la production et l'exploitation. En réalité, la répartition de ces aides offre au CNC la capacité d'orienter subtilement, mais réellement, l'offre de films et les conditions de leur exploitation. Dès lors, toute évolution du paysage du cinéma en France passe nécessairement par lui.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Deuxième pilier : les financements orientés.

Le système français repose également, voire à titre principal, sur un système complexe d'obligations d'investissements des diffuseurs, chaînes et, depuis 2018, des plateformes. Ces obligations ont été étendues aux nouveaux acteurs que sont les plateformes à la suite de l'adoption de la directive Services de médias audiovisuels, dite SMA, le 14 novembre 2018. Elles doivent dorénavant investir entre 20 % et 25 % de leur chiffre d'affaires dans la production française et européenne. L'arrivée des plateformes devrait permettre de retrouver le niveau d'investissement du début des années 2010.

Deux précisions doivent être apportées sur ces investissements, qui ne sont pas limités à de simples montants.

D'une part, les diffuseurs doivent réserver la plus grande partie de leurs investissements en cinéma et audiovisuel à la production dite indépendante. Ce cadre permet à notre pays de disposer aujourd'hui d'un riche écosystème de production, au détriment cependant des diffuseurs.

D'autre part, l'essentiel de leurs investissements doit se faire en pré-achat, c'est-à-dire avant le lancement de la production de l'œuvre. Ce modèle du préfinancement vise à impliquer en amont les diffuseurs et partager ainsi avec eux tant les risques que les bénéfices potentiels du développement et de la production des œuvres.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Troisième pilier : la chronologie des médias.

À partir du moment où un film est projeté en salles en France – condition *sine qua non* pour bénéficier des aides du CNC et améliorer sa valeur –, il s'insère dans la chronologie des médias, un système unique au monde que l'on nous envie. Sauf dérogations, les prochaines années de son exploitation sont alors déterminées et connues de tous.

La chronologie des médias constitue en effet un ensemble de règles contraignantes qui dictent l'ordre et la durée d'exploitation des œuvres cinématographiques, en commençant par la salle et en finissant au bout de trois ans par la vidéo gratuite à la demande.

La chronologie permet, d'une part, de protéger la salle de cinéma, si importante dans l'existence d'un film, en lui réservant pendant une certaine durée l'exclusivité de l'œuvre, d'autre part, d'assurer le préfinancement des œuvres cinématographiques en France. En effet, la position de chaque diffuseur est garantie et est d'autant plus favorable qu'il aura contribué au financement du film. Par exemple, le premier financeur du cinéma français avec 200 millions d'euros par an, Canal+, peut diffuser les films six mois après la sortie en salle.

La chronologie est actuellement très critiquée par certaines parties, notamment les plateformes, qui souhaiteraient bien entendu mettre rapidement à disposition de leurs abonnés les œuvres qu'elles auront financées. Elle est cependant un élément indispensable et incontournable de notre système. Notre commission l'a au demeurant toujours défendue avec vigueur.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Quatrième pilier : l'accès à la diversité pour tous.

La diffusion des œuvres bénéficie de deux dispositifs complémentaires pour assurer la meilleure diffusion des œuvres. L'idée générale est de s'assurer que les

blockbusters ne « cannibalisent » pas l'intégralité de la programmation des cinémas et que les films plus exigeants soient accessibles partout en France.

D'une part, des engagements de programmation permettent, au travers d'accords contraignants, de favoriser l'exposition et la promotion des œuvres cinématographiques européennes et des cinématographies peu diffusées, notamment en leur réservant un pourcentage de séances. Les exploitants doivent également maintenir à l'écran des films européens programmés pendant deux semaines et garantir un nombre minimal de séances hebdomadaires.

D'autre part, un cadre spécifique pour la protection des films dits d'art et d'essai et leur diffusion sur l'ensemble du territoire est prévu. Cela passe par des engagements des diffuseurs à rendre ces œuvres accessibles, notamment dans les territoires.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Cinquième et dernier pilier : notre écosystème.

Notre pays dispose d'un écosystème en matière de production parmi les plus performants au monde.

Il se manifeste notamment au travers de formations reconnues à l'échelon mondial. Nous avons ainsi pu auditionner la directrice générale de la Fémis, ou École nationale supérieure des métiers de l'image et du son, l'une des écoles de cinéma les plus prestigieuses et sélectives au monde, avec un peu moins de 2 % de reçus parmi des candidats pourtant tous d'excellent niveau.

Notre excellence se manifeste également au travers du tissu économique autour de la production, avec 2,8 milliards d'euros engagés en 2021.

Nous avons pu être témoins de ce développement lors de notre visite des locaux de Provence Studios à Martigues, qui regroupe quinze plateaux répartis sur 26 000 mètres carrés de studios, sur une superficie totale de 22 hectares. La société emploie 1 500 personnes. Elle travaille essentiellement pour des productions étrangères et propose des technologies uniques, comme un écran en demi-cercle capable de simuler n'importe quel arrière-plan avec un réalisme incroyable.

Pour résumer, on peut dire que le cinéma français, très soutenu par les pouvoirs publics et très populaire auprès des spectateurs, n'échappe cependant pas à des interrogations légitimes, d'ailleurs abondamment relayées dans les médias. Nous avons donc souhaité nous pencher sur la question centrale et constamment évoquée de la surproduction.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – La question de la « sur- » ou « sous- » production est centrale dans le cinéma français. Elle peut se formuler de la manière suivante : le cinéma français a-t-il la folie des grandeurs ?

Ce débat est la traduction du caractère très administré et soutenu du cinéma dans notre pays. Ainsi, sur le seul champ des soutiens publics directs, le montant moyen d'intervention publique par billet vendu pour un film français s'élève à un peu plus de 3,8 euros, soit près de 50 % du prix de la salle.

Cette somme ne tient pas compte des retours réels pour l'économie locale, par le biais des tournages et des recettes en salles, ni des multiples visionnages des œuvres.

Cependant, il est légitime de s'interroger sur l'utilisation de l'argent public.

En réalité, le cinéma en France vise trois objectifs en partie contradictoires : premièrement, une vocation assumée de stimuler la recherche et développement, soit un cinéma ambitieux et marqué par les audaces formelles, avec sa part de risques et d'échecs ; deuxièmement, la volonté de conserver au cinéma son caractère de loisir populaire, le genre de la comédie apparaissant très dominant, avec le quart des plus gros succès au box-office français ; troisièmement, un objectif d'aménagement du territoire et d'élément clé de la cohésion nationale, puisque le cinéma en salle a dans notre pays une importance sociale et symbolique considérable.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Je vais résumer notre analyse en quelques points.

La production de films français s'est accrue en dix ans, sans que le nombre de spectateurs progresse au même rythme. Ainsi, entre 2012 et 2019, la France a produit 15 % de films en plus, mais avec un nombre de spectateurs de ces mêmes films en baisse de 10,5 %. Cette hausse de la production doit se lire en parallèle avec un nombre d'entrées par film qui diminue et demeure très inférieur aux films américains.

Cette hausse de la production, encore plus visible sur le long terme, concerne essentiellement les films à petits budgets. On constate ainsi qu'entre 1994 et 2019 le nombre de films a progressé de 163 %, mais ceux qui sont produits avec un devis de moins d'un million d'euros a quant à lui progressé de 957 % ! Même si rentrent dans cette catégorie des documentaires, cette hausse est vertigineuse et semble se faire au détriment des films dits du milieu.

Logiquement, on constate que le budget moyen par film a tendance à diminuer de manière assez significative quand on tient compte de l'inflation.

Enfin, le cinéma français n'est pas une grande force à l'international, puisqu'il représente entre 2 % et 3 % des entrées mondiales.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Caractéristique intéressante, le cinéma français à l'international repose essentiellement sur des productions tournées en anglais et pensées, sur le mode anglo-saxon, pour le marché international. Ainsi, parmi les dix plus importants succès du cinéma français à l'international, six ont été tournés en anglais. Au passage, trois d'entre eux ont été tournés et les trois autres ont été produits par Luc Besson.

L'écrivain Éric Neuhof, dans un essai paru en 2019 dont le titre souligne le caractère polémique, (*Très) Cher Cinéma français*, a synthétisé l'ensemble des reproches formulés à l'encontre d'un cinéma français jugé prétentieux, parfois paresseux.

Or, et il est important de le rappeler, le schéma traditionnel des industries culturelles est fondé sur une logique de prototype. Le principe est celui d'une économie de l'offre que nous connaissons bien dans notre commission : le spectateur ne saura qu'il a envie de voir une œuvre qu'une fois cette dernière dans les salles. Le succès d'une œuvre repose sur une combinaison un peu magique d'exposition initiale dans les salles, de promotion réussie, de critiques dans la presse, de bouche-à-oreille positif...

Par ailleurs, le succès d'un film ne s'apprécie pas de manière absolue, mais en fonction de son budget et des attentes placées en lui. De plus, la rentabilité d'un film ne se

limite pas à son éventuel succès en salles, mais doit s'apprécier sur toute la vie de l'œuvre, qui est supérieure à dix ans, avec la vente à l'acte, la diffusion à la télévision, etc.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – On peut cependant s'interroger sur la pertinence de notre système de soutien public. Comme nous l'avons montré, le cinéma français repose sur un système de soutien public et de régulation particulièrement complexe. Les financements publics directs représentent le quart des financements d'un film et les financements « orientés » des chaînes près du tiers. Les producteurs peuvent donc plus facilement que dans d'autres pays, *via* les obligations de préfinancement, produire des œuvres sans supporter l'intégralité du risque économique.

Ces mécanismes se révèlent extrêmement favorables et permettent au cinéma français de faire émerger de nouveaux talents, ce qui est l'une de ses vocations. Ils peuvent sembler moins adaptés pour promouvoir de grands succès populaires, même si, comme l'a montré l'audition de Jérôme Seydoux, certains producteurs essaient de se concentrer sur quelques *blockbusters*.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – On constate donc une tendance que l'on peut résumer en trois points.

La France a accru sur une longue période sa production de films, essentiellement au profit des œuvres à petit budget et plutôt au détriment des films dits « du milieu ». Malheureusement, la fréquentation n'a pas suivi dans les mêmes proportions. Si le cinéma français représente toujours une part de marché importante sur son propre territoire, sans comparaison avec les autres pays, cela s'explique plus par l'abondance de l'offre que par le succès des films. Enfin, cela se traduit par des devis moyens en baisse, ce qui peut avoir des effets très directs sur la qualité des productions et menacer notre exception culturelle.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Nous allons à présent évoquer ce que nous avons appelé « la revanche de la salle », la salle étant un acteur majeur du cinéma et le lieu qui le fait vivre. Durant toute la pandémie, et au-delà, la place de la salle a semblé extrêmement fragilisée.

En effet, la période pandémique a été particulièrement favorable aux services de *streaming*. Elle a mis fortement en tension le lien entre le film et la salle. Des studios réputés comme Disney ou Warner ont fait le choix de franchir le cap de la diffusion exclusive ou simultanée en salle et en *streaming*.

Lors de son audition devant la commission le 15 mars dernier, Jérôme Seydoux nous l'avait confirmé : « Le cinéma bon marché, c'est la télévision. Autrefois, le cinéma était sans concurrent. Aujourd'hui, il a non seulement la concurrence de la télévision et des plateformes, mais aussi celle du téléphone portable, des réseaux sociaux, etc. ». Il y a donc aujourd'hui non plus une seule télévision comme il y a vingt ans, mais une pluralité d'écrans et de vecteurs de diffusion des films.

Or ces diffuseurs reposent sur des schémas économiques différents au regard du cinéma. Le cinéma représente 3,3 % du temps d'antenne des chaînes généralistes, mais 22,8 % des premières parties, plus de 80 % du chiffre d'affaires de la vidéo à l'acte en ligne et plus de 70 % de la vente physique. Le cinéma ne représente qu'environ 20 % de la consommation sur les plateformes par abonnement, lesquelles sont très largement dominées par les séries.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Le cinéma est donc un actif qui n'est pas mis en valeur de la même manière selon le support. Pourtant, et même si l'atmosphère était à un moment bien morose, la salle a redressé la tête. Il est en effet rapidement apparu - encore fallait-il littéralement « payer pour voir » – qu'elle atteignait encore trois objectifs.

Tout d'abord, la salle assure en cas de succès des revenus extrêmement importants et rapides. Pour prendre un exemple extrême, l'exploitation en salle d'Avatar a rapporté près de 3 milliards de dollars, soit le bénéfice annuel de Netflix.

Ensuite, la salle donne également de la valeur à l'œuvre. L'exposition en salle permet au film de mieux exister durant toute sa vie, soit plus de dix ans, parfois bien plus, sur les différents supports. À l'opposé, un film diffusé uniquement sur une plateforme n'acquiert jamais une forte notoriété. Aux États-Unis, on l'a bien compris.

Enfin, la salle permet à la création de s'exprimer et aux jeunes talents, derrière et devant la caméra, de tester des nouveautés. Beaucoup d'exemples ont ainsi été donnés de jeunes réalisateurs qui ont connu le succès au bout de deux ou trois films en salle, avant éventuellement de produire pour la télévision.

La salle a donc démontré ses multiples valeurs, même si beaucoup reste à faire.

Ainsi, les réseaux de salle auditionnés par la mission mènent aujourd'hui des stratégies diversifiées. Jérôme Seydoux parie ainsi sur des salles « premium » pour des films à grand spectacle qu'il souhaite produire lui-même, UGC met plus en avant ses efforts de diversification de la programmation. Toujours est-il que les salles ont pleinement pris conscience de l'importance d'adapter leur offre aux demandes d'un public d'autant plus exigeant que, pour le prix d'un billet, il peut s'offrir un mois sur un service de *streaming*.

Dès lors, il est essentiel de préserver et de renforcer le lien aussi bien physique que symbolique entre la salle et le film. C'est en partie le sens des propositions que nous allons maintenant formuler pour conclure notre présentation.

M. Jérémie Bacchi, rapporteur. – Le cinéma en France est une réussite majeure des politiques publiques. Comme nous avons pu le mesurer lors de nos auditions, il est pourtant régulièrement attaqué sur son coût et sur le degré de contrainte qu'il fait peser sur les acteurs. Il est de notre devoir en tant que commission de la culture de le défendre et de préserver ainsi ce qui constitue une partie essentielle de notre exception culturelle.

Pour ce faire, le cinéma doit mieux concilier ses deux vocations : produire un cinéma populaire et soutenir la création.

Nous avons donc formulé quatorze propositions réalistes et que nous espérons suffisamment consensuelles pour pouvoir être mises en œuvre rapidement. Certaines devraient nécessiter des modifications législatives. Aussi souhaitons-nous déposer une proposition de loi, que nous cosignerions tous les trois.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Le premier axe serait d'accorder plus d'attention non pas au nombre de films produits, mais à leur budget. Pour cela, les pouvoirs publics disposent de plusieurs leviers, dont le profilage des aides aux producteurs et aux distributeurs afin de mieux les associer au succès des productions.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Le deuxième axe concerne l’accessibilité des œuvres.

Renforcer le cinéma, c’est aussi permettre au plus grand nombre de profiter de toute sa richesse et de sa diversité. Aussi, en plus d’un renforcement des obligations de programmation et de diffusion, nous souhaitons une large association des pouvoirs publics et des collectivités, l’objectif étant que 100 % des élèves se rendent au cinéma chaque année, car la cinéphilie de demain se construit aujourd’hui !

Nous souhaiterions également que le pass Culture soit en partie réservé aux films français et européens, pas uniquement à la dernière itération de Marvel.

Ces deux premiers axes ont donc pour objectif de mieux financer les productions et de mieux les diffuser.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Troisième axe : le cinéma doit mieux s’insérer dans les politiques publiques. Nous proposons donc de moduler les aides du CNC en fonction du respect de critères environnementaux sur les lieux de tournage ; du respect des clauses de rémunération minimale des auteurs ; enfin, dans une logique de préservation de notre patrimoine, du maintien sur le territoire européen des éléments sources du film.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Enfin, dernière proposition, il nous paraît important de renforcer le seul acteur français en position de *leader* sur le marché du *streaming*, c’est-à-dire ceux qui procèdent à la vente à l’acte. Aussi, nous appelons les acteurs à modifier légèrement la chronologie des médias pour leur permettre de mettre en vente l’œuvre entre deux et trois mois après la sortie en salle, sous une forme « premium ». Cela permettrait de rendre l’œuvre accessible plus rapidement, sans nuire à la salle.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Nous sommes fermement convaincus que le cinéma dans notre pays, que nous aimons sur grand écran, est promis à un grand avenir. Il doit pourtant, comme il a su le faire dans le passé, accepter d’évoluer et de vivre dans un temps qui pourrait finalement beaucoup lui profiter.

Pays de naissance du cinéma, la France a une responsabilité particulière en la matière. Il nous appartient, plus particulièrement comme membres de la commission de la culture, de faire en sorte que cela ne soit jamais *La Dernière Séance* !

Mme Monique de Marco. – Merci pour votre présentation. Notre collègue Roger Karoutchi a réalisé un rapport d’information au nom de la commission des finances sur le financement public du cinéma. Quel est votre avis sur les sept recommandations qu’il a formulées ? Je m’interroge sur l’opportunité pour le Sénat de publier deux rapports sur le même thème ? Une mise en commun n’est-elle pas possible ?

M. Jacques Gersperrin. – Réserver une partie des places de cinéma acquises par le biais du pass Culture aux films français et européens est selon moi une très bonne idée. Cela étant, l’exclusion des *blockbusters* américains n’est-elle pas une mesure inégalitaire pour les jeunes qui n’ont pas accès aux salles de cinéma pour des raisons économiques ?

Vous recommandez que 100 % des élèves se rendent au cinéma chaque année. Est-il possible de faire en sorte que les films visionnés aient une portée éducative significative ?

Enfin, comment maintenir les cinémas en milieu rural, dans un contexte de développement des multiplex ?

M. Thomas Dossus. – Alors que les témoignages accablants d’actrices et de techniciennes de tout âge et de toutes notoriétés se multiplient sur les violences sexistes et sexuelles dans le milieu du cinéma, ne pourrait-on pas subordonner l’octroi de subventions ou de financement au respect de certains critères et mettre en place des dispositifs afin de préserver ces professionnelles ?

J’avoue être dubitatif sur le fait de réserver une partie des places de cinéma acquises par le biais du pass Culture aux films français et européens. On veut toujours orienter les consommateurs du pass Culture vers une culture que l’on juge plus légitime qu’une autre. Or l’essentiel est que les adolescents se rendent au cinéma et prennent plaisir à voir des films en salle, qu’il s’agisse de films Marvel ou de films français d’art et d’essai. Le plaisir, c’est ce qui fera revenir ce public au cinéma plus tard, y compris pour voir des films plus exigeants.

M. Pierre-Antoine Levi. – Je félicite les rapporteurs pour la qualité de leur travail.

En France, on a repris goût au cinéma en 2022, la fréquentation des salles ayant connu une hausse de 59 %, alors que l’Italie, l’Espagne et l’Allemagne ont connu une forte baisse. Vous montrez dans votre rapport tout le travail qui a été effectué et le rôle d’accompagnement et de soutien de la filière pendant la pandémie qu’a joué le CNC. Aujourd’hui, grâce aux mesures qui ont été prises, cette filière résiste mieux que chez nos voisins européens.

Mme Sylvie Robert. – À mon tour, je remercie nos collègues pour leur rapport.

Pour ma part, je ne vois pas comment il est possible de réserver une partie des places acquises par le biais du pass Culture aux films français ou européens. Cette mesure ne me paraît pas opérationnelle.

Si vos recommandations concernant le CNC étaient mises en œuvre, le soutien au cinéma serait structurellement et considérablement modifié. Le fait de conditionner les aides va dans le bon sens, mais avez-vous effectué une étude d’impact sur les conséquences de vos recommandations sur l’ensemble du système de soutien du CNC ?

Mme Annick Billon. – Au vu des récents mouvements sociaux touchant l’industrie du cinéma aux États-Unis, avez-vous identifié des difficultés liées aux rémunérations, à l’organisation de la filière ou aux évolutions technologiques susceptibles d’affecter le cinéma français dans les années à venir ?

M. Michel Laugier. – Je m’interroge sur la définition du cinéma du milieu ! Peut-être le rapporteur peut-il nous éclairer sur ce point ?

M. Pierre Ouzoulias. – Le cinéma est constitutif d’une certaine identité de la culture française. Nous avons tous été marqués par des films dans notre formation culturelle. Le rapport insiste justement sur la nécessité de donner une nouvelle forme d’éducation cinématographique à la jeunesse. Il n’existe malheureusement plus, ou très peu, de ciné-clubs. Or il est primordial d’aider les jeunes à aller vers une forme de culture cinématographique à laquelle ils ne sont pas habitués. Il faudrait réfléchir à la meilleure façon d’y parvenir.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Nous avons vu se confirmer au fil de nos auditions le rapport quasi charnel qui unit la société française à son cinéma, et la volonté de le sauver qui s’est exprimée pleinement au plus fort de la crise du covid-19.

Nos auditions ont montré également que le cinéma français était le fruit d’une politique publique réussie, ce qui n’est pas si fréquent. Cette réussite tient notamment à la convergence de toutes les parties prenantes autour du cinéma, *via* la chronologie des médias, par exemple, fruit d’une concertation des acteurs privés et des pouvoirs publics.

J’aurai l’occasion par ailleurs de discuter avec Roger Karoutchi de son rapport. Ce dernier s’inscrit toutefois dans une logique financière, quand le nôtre est davantage porté par l’attachement de la commission de la culture, de l’éducation et de la communication au cinéma comme art et au plaisir de la salle, tout en ayant également une vision économique, sur le cinéma comme industrie. C’est tout un écosystème que nous avons voulu mettre en exergue au lendemain de la crise pandémique.

Le cinéma s’inscrit dans une économie de l’offre et dans une industrie de prototype. Au-delà des contingences économiques, l’idée est de donner sa chance à un film, pour qu’il puisse rencontrer un public qui n’a pas été étudié auparavant. Néanmoins, il n’est pas question de fonctionner à fonds perdu, dans un simple mécanisme de subventionnement. C’est pourquoi nous formulons des préconisations quant aux fléchages en direction des producteurs et des distributeurs. Il est vrai par ailleurs que le système est davantage tourné vers l’optimisation de la production que vers la fréquentation.

Il faut en outre promouvoir la richesse et la diversité, notamment les films du milieu. Lorsque nous recommandons d’encourager les jeunes à aller voir des films français au moyen du pass Culture, nous le faisons dans le but de promouvoir cette diversité. Il ne s’agit pas de les empêcher d’aller voir des *blockbusters* américains, qui financent d’ailleurs le cinéma français, mais il est de notre rôle de promouvoir ce dernier.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – La bonne santé du cinéma français tient à son accompagnement public, mais on observe également un niveau élevé d’appétence pour la fréquentation des salles qui assure la rentabilité de l’ensemble de l’écosystème, du point de vue économique, mais également du point de vue de l’accès à la culture. Tout cela doit se mesurer par masses budgétaires. Le cinéma est une industrie culturelle, un système économique, qui présente un retour sur investissement non négligeable.

En ce qui concerne le pass Culture, il est possible de privilégier les œuvres françaises et européennes par le biais de l’éditorialisation. Si l’on ne peut véritablement imposer aux jeunes d’aller voir tel film plutôt que tel autre au cinéma, l’on peut agir sur la façon dont les œuvres leur sont présentées dans le cadre du pass Culture. Ce dernier a par ailleurs eu l’utilité de conforter la fréquentation des salles, point sur lequel la France s’est distinguée par rapport à de nombreux autres pays.

Les cinémas d’art et d’essai sont présents dans de nombreux territoires, et non seulement dans les grandes villes. Nous avons auditionné également les responsables du cinéma itinérant. L’itinérance est aussi une voie d’accès importante au cinéma dans de nombreux territoires : la séance unique qui est proposée constitue une forme de rendez-vous culturel pour la commune concernée. Or ce cinéma itinérant, où l’on projette tant des films que des documentaires, bénéficie de financements publics nationaux et d’un accompagnement par les collectivités territoriales.

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – La baisse de la fréquentation des cinémas enregistrée en 2022 par rapport à 2019 a poussé certains à annoncer la mort du cinéma français. Or l’année 2023, portée par des *blockbusters* américains et par des films français comme *Astérix et Obélix : L’Empire du Milieu*, *Les Trois Mousquetaires : D’Artagnan* ou, de façon plus inattendue, *Sur les chemins noirs*, est marquée par un niveau de fréquentation semblable à celui qui précédait la période du covid-19. Le nombre de spectateurs en salle sur l’année devrait ainsi s’élever à 190 ou 200 millions. Il y a donc un enthousiasme retrouvé. En outre, les différences de fréquentation selon la sociologie et les tranches d’âge que l’on avait observées juste après la crise du covid-19 ont disparu. On va désormais au cinéma comme on le faisait avant cette période, ce dont nous pouvons nous réjouir.

Pour répondre à la question de Jacques Groperrin sur la portée éducative des films visionnés, un travail d’éducation à l’image peut être effectué à partir de n’importe quel film, à condition que le personnel de l’éducation nationale soit formé pour le faire. Un travail est à mener pour lui fournir les outils nécessaires. Si un film plaît aux jeunes, il peut présenter une utilité pédagogique, même s’il ne paraît pas, à première vue, le meilleur support pour l’éducation à l’image. La meilleure éducation est celle qui plaît.

La question des violences sexistes et sexuelles est effectivement peu évoquée dans notre rapport. La plupart des organisations que nous avons rencontrées ont mis en place des cellules d’écoute, à la suite de l’affaire Harvey Weinstein qui a constitué une sorte d’électrochoc sur le sujet. La période qui a suivi ayant été particulière en raison de la crise du covid-19, un point d’étape devra être fixé d’ici deux à trois ans pour évaluer l’efficacité des mesures prises. Nous devons néanmoins rester attentifs à ce sujet.

Pour répondre à Sylvie Robert, il est difficile de réaliser une étude d’impact sur notre recommandation numéro 2. Celle-ci a toutefois été discutée avec le CNC. Le nombre de films français susceptibles d’être touchés par la suppression du plafond, soit les films ayant dépassé le million d’entrées, constitue par ailleurs une minorité.

Mme Sylvie Robert. – S’agit-il d’une mesure d’ordre législatif ou réglementaire ? Le CNC pourrait-il la mettre en œuvre dès maintenant ?

M. Jérémy Bacchi, rapporteur. – Il s’agit d’une mesure d’ordre réglementaire.

Pour répondre à Annick Billon, nous essayons dans nos recommandations de conditionner les aides au respect sur les tournages de certains critères environnementaux et sociaux. La difficulté qui a émergé au cours de nos auditions tient davantage à une pénurie de professionnels en tout genre, liée notamment à l’apparition des plateformes de *streaming*. Certains producteurs ont ainsi signalé avoir manqué de menuisiers pour produire des décors. Un travail est donc à mener pour former davantage de professionnels. Par le jeu de l’offre et de la demande, cette pénurie de professionnels a en outre une incidence sur les rémunérations, donc sur les coûts assumés par les producteurs.

Des changements sont par ailleurs à prévoir, par exemple pour encourager les exploitants de salles à s’équiper de projecteurs lasers. Ces dispositifs, certes coûteux, ont l’avantage de réduire les dépenses énergétiques. Cela constituerait donc une transition bénéfique tant pour l’environnement que pour l’économie des salles.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Il est nécessaire de développer les studios et la production dans les territoires pour faire face aux studios

étrangers, notamment ceux des pays émergents. Il y a là un véritable enjeu d'égalité territoriale. Il faut également développer les nouvelles technologies, créatrices des métiers de demain.

Si le cinéma français a survécu à toutes les crises depuis les années 1950 et l'avènement de la télévision, c'est parce qu'il a toujours su se montrer résilient. C'est un bon exemple à suivre pour toutes les politiques culturelles.

La remarque de Sylvie Robert relative à notre recommandation n° 2 soulève une question importante dans la période post-covid-19 que nous traversons : celle de l'existence éventuelle d'une surproduction. Les aides automatiques conditionnées à la dégressivité par rapport au succès du film pourraient encourager les producteurs à produire davantage de films, parfois au détriment de certaines productions. Notre recommandation va un peu dans ce sens, tout en tenant compte de la particularité de la période.

Mme Sylvie Robert. – Oui, mais ce n'est pas rien. C'est un parti pris intéressant, mais fort.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

Mme Monique de Marco. – Je souhaiterais qu'un échange puisse être organisé avec Roger Karoutchi pour échanger sur le sujet.

La réunion est close à 10 h 40.

Jeudi 25 mai 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 15.

Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %) - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons ce matin la proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap, déposée le 13 septembre dernier sur le Bureau du Sénat par notre collègue Jean-François Rapin.

Lors de sa réunion du 9 mai dernier, la Conférence des présidents, à la demande du président du groupe Les Républicains, a accepté que ce texte soit examiné selon la procédure de législation en commission prévue au chapitre XIV *bis* de notre Règlement.

Selon cette procédure, le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission. La séance publique, programmée le 30 mai prochain,

sera par conséquent réservée aux explications de vote et au vote du texte que nous allons élaborer au cours de la présente réunion.

Je vous rappelle que la réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs, mais que seuls les membres de notre commission peuvent voter. Elle fait par ailleurs l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Mme Toine Bourrat, rapporteur. – Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a été déposée par notre collègue Jean-François Rapin en septembre 2022. Elle est née de deux constats.

Le premier est que le handicap d'un parent a inévitablement des répercussions d'ordre psychologique, financier, social sur l'ensemble de la cellule familiale, et ce d'autant plus que le taux d'incapacité résultant de ce handicap est élevé.

La vie d'un enfant dont l'un des parents est en situation de handicap n'est évidemment pas la même que celle d'un enfant qui n'est pas confronté à ce « choc de vie ». Les enfants concernés sont naturellement amenés à aider leur parent handicapé dans les gestes de la vie quotidienne, dans les tâches domestiques, bien sûr à des degrés divers selon la prise en charge, notamment humaine, dont ce parent bénéficie.

Le parcours scolaire de ces enfants, qui assument des responsabilités parfois disproportionnées par rapport à leur âge, peut alors s'en trouver affecté. Lorsqu'arrive l'entrée dans l'enseignement supérieur, ces jeunes se retrouvent partagés entre le désir d'être un « bon » étudiant et celui d'être un « bon » proche aidant. Il est plus difficile pour eux de maintenir des routines d'études, de suivre des cours et de consacrer du temps à leur formation. Selon les travaux de recherche disponibles sur le sujet, l'aidance et les responsabilités qui y sont liées vont également contraindre et limiter leurs aspirations professionnelles, notamment au regard de la proximité géographique domicile-établissement d'enseignement supérieur.

Le second constat, c'est que la reconnaissance et l'accompagnement de ces jeunes adultes aidants par les pouvoirs publics font aujourd'hui cruellement défaut.

D'abord, il n'existe pas de statistiques consolidées au niveau national.

Vos services, madame la ministre, admettent méconnaître le nombre et le profil des étudiants qui sont aidants. Certaines données par établissement sont disponibles, mais elles ne permettent pas d'avoir une vision agrégée nationale. Une étude de recherche publiée en 2022 indique qu'en France, au moins 1 étudiant de l'enseignement supérieur sur 10 serait aidant, mais ce chiffre est à prendre avec précaution.

Ensuite, le statut de jeune adulte aidant n'est juridiquement pas défini, encore moins celui d'étudiant aidant. Seul celui d'aidant familial l'est. Cette lacune statistique et juridique est très regrettable, car elle fait obstacle à la mise en œuvre d'une politique publique répondant aux besoins des jeunes adultes aidants et, parmi eux, de ceux qui décident de faire des études supérieures. En 2019, le Gouvernement lançait « une stratégie de mobilisation et de soutien en faveur des aidants 2020-2022 », destinée à poser les bases d'une politique publique de l'aidance. Parmi les six priorités définies par cette stratégie, l'une portait sur la nécessité de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des jeunes aidants. Mais l'on ne sait pas trop ce qu'il est advenu de cette stratégie ni de cette priorité en particulier...

Fort de ces deux constats, notre collègue estime urgent que la collectivité nationale reconnaisse et soutienne ces jeunes dont la vie est marquée par le handicap d'un parent. Sa proposition de loi, composée d'un article unique, vise ainsi à attribuer automatiquement à tout étudiant, dont au moins l'un des parents est porteur d'un handicap entraînant un taux d'incapacité d'au moins 80 %, et quel que soit le montant de ses ressources, un niveau maximum de bourse, ce qui correspond à l'échelon 7.

Cette initiative législative intervient au moment où, madame la ministre, vous menez un chantier de réforme des bourses de l'enseignement supérieur, dont vous avez présenté « l'acte I^{er} » le 29 mars dernier. Je vous laisserai bien sûr en parler plus précisément.

Pour ma part, je rappellerai qu'en 2021, grâce aux travaux très approfondis menés par la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France, présidée par notre collègue Pierre Ouzoulias et rapportée par notre président Laurent Lafon, le Sénat pointait les nombreuses failles et lacunes du dispositif de bourses sur critères sociaux.

À partir de ce diagnostic, il appelait à une refonte globale du système actuel, passant par une restructuration de l'architecture en échelons, afin notamment de parvenir à lisser les effets de seuil.

Votre projet de réforme, madame la ministre, a été récemment complété par une annonce du Président de la République en clôture de la sixième Conférence nationale du handicap, qui s'est tenue le 26 avril dernier. Celui-ci a en effet annoncé que les étudiants aidants de parents en situation de handicap ou eux-mêmes en situation de handicap bénéficieront, à la rentrée 2023, de quatre « points de charge » pour le calcul de leur éligibilité aux bourses sur critères sociaux.

Le système actuel prévoit que la composition du foyer fiscal et l'éloignement entre le lieu d'études et le domicile définissent un certain nombre de points de charge, qui, associés, au niveau des revenus des parents, déterminent l'éligibilité de l'étudiant aux bourses et l'accès à un échelon. En pratique, la mesure prévue devrait donc, en accordant 4 points de charge aux étudiants en situation de handicap ou aidants de parents handicapés, permettre d'augmenter l'échelon de ceux qui sont déjà boursiers et de faire entrer de nouveaux étudiants dans le système.

Je note toutefois qu'un certain flou a entouré cette annonce présidentielle, dont le périmètre exact, les conditions d'attribution et le chiffrage du nombre de bénéficiaires n'ont pas été publiquement précisés. Madame la ministre, j'espère que vous pourrez nous en dire plus.

En tout état de cause, cette annonce a le mérite de mettre enfin la lumière sur la situation des étudiants confrontés au handicap, pour eux-mêmes ou pour un parent. Peut-être faut-il y voir d'ailleurs un effet de l'alerte, lancée voilà déjà plusieurs mois, par notre collègue au travers du dépôt de sa proposition de loi. En tant que rapporteur, je me félicite de ce que le Sénat se saisisse d'une problématique trop longtemps délaissée.

À la suite des auditions que j'ai menées, de mes échanges nourris avec Jean-François Rapin et d'autres collègues, du dialogue constructif conduit avec vos équipes, madame la ministre, je vous proposerai, mes chers collègues, un premier amendement, de réécriture, visant à rattacher directement la mesure proposée au système de prestations

sociales accordées par la collectivité nationale aux étudiants, afin qu'elle soit pleinement opérationnelle dans le cadre de la réforme en cours des bourses sur critères sociaux.

Notre objectif commun est bien une entrée en vigueur dès la prochaine rentrée universitaire. Conséquence de ce rattachement au droit commun des bourses, la conditionnalité aux ressources est maintenue.

Ensuite, j'ai souhaité supprimer la référence aux échelons, car ceux-ci ont vocation à disparaître dans le nouveau modèle de bourses en préparation.

En outre, je propose de mentionner l'expression d'« étudiant, aidant d'un parent », qui couvre un spectre plus large des situations d'aide. Il reviendra alors au pouvoir réglementaire de définir précisément le périmètre des bénéficiaires. Je crois savoir, madame la ministre, que vous avez l'intention d'ouvrir la mesure aux étudiants d'un parent collatéral handicapé, par exemple, un frère ou une sœur.

Enfin, je souhaite supprimer la mention du taux d'incapacité d'au moins 80 %, précision qui relève du pouvoir réglementaire. Personnellement, je crois qu'un seuil d'incapacité d'au moins 50 % serait pertinent, car il permettrait de prendre en compte des situations de handicap grave, mais qui ne donnent pas droit à l'automatisme de certaines aides - par exemple, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) -, comme le permet le seuil de 80 %.

Pour tenir compte de cette nouvelle rédaction qui, je crois, peut faire consensus, je vous proposerai, par un second amendement, de modifier en conséquence l'intitulé de la proposition de loi, qui deviendrait « proposition de loi visant à tenir compte, dans l'attribution des bourses de l'enseignement supérieur, de la situation de l'étudiant, aidant d'un parent en situation de handicap ».

Au-delà du contenu du texte à proprement parler, je tiens également, madame la ministre, à vous alerter sur la nécessité de vous saisir d'un chantier complémentaire à celui du soutien financier apporté aux étudiants aidants, celui de l'adaptation de leur rythme d'études et de leur accompagnement.

En effet, il ressort de mes échanges avec les représentants étudiants et le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) que l'accueil et l'information de ces étudiants, l'aménagement de leur emploi du temps, leur accompagnement pédagogique sont globalement très insuffisants et fortement disparates d'un établissement à l'autre, alors que leurs besoins sont très spécifiques. Il me semble indispensable que votre ministère mène avec les établissements un travail de fond sur la prise en charge des étudiants aidants qui pourrait donner lieu à un cadrage national, ensuite décliné localement dans les schémas directeurs de la vie étudiante, dont on m'a d'ailleurs fait état de l'application encore trop à géométrie variable.

À cet égard, je vous propose d'adopter les deux amendements que je vous soumettrai dans quelques instants.

Mme Sylvie Retailleau, ministre de la l'enseignement supérieur et de la recherche. – Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de loi du président

Rapin, qui vise à accorder aux étudiants dont l'un des parents est en situation de handicap entraînant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 % une bourse à son échelon maximal.

Cette préoccupation, je la partage.

Les étudiants aidant leur parent en situation de handicap lourd peuvent en effet être confrontés à des difficultés sociales plus importantes que d'autres étudiants. Qu'il s'agisse de besoins financiers accrus ou de la difficulté à exercer un job étudiant en marge de leurs études, leur situation appelle une réponse adaptée. J'avais été alertée sur le sujet par le président Rapin, et je l'en remercie.

Dans le cadre de la Conférence nationale du handicap, le Président de la République a annoncé que nous faciliterons, dès la rentrée 2023, l'accès aux bourses sur critères sociaux aux étudiants aidants par une bonification de 4 points de charge supplémentaires qui leur permettra également d'accéder à un échelon de bourse plus élevé.

C'est une première étape, puisqu'à terme il n'y aura plus de points de charge, une fois la réforme des bourses achevée. Il n'y aura plus non plus d'échelons pour éviter les effets de seuil.

Nous évaluons entre 10 000 et 20 000 le nombre d'étudiants concernés par cette proposition de loi, mais un travail est en cours pour mieux identifier ces étudiants et mieux les accompagner. En outre, des concertations locales vont conduire d'ici à l'été à l'adoption de schémas directeurs de la vie étudiante comportant notamment un volet handicap.

Si je ne pouvais pas être favorable au texte dans sa version initiale, pour plusieurs raisons, je tiens à saluer le travail de réécriture qui a été mené.

Vous me permettrez d'insister brièvement sur une réserve que je maintiens, même si je sais que l'argument est rarement bien accueilli au Parlement : il ne s'agit pas, dans le cas présent, d'une matière législative. L'adoption de la proposition emportera l'inscription dans la loi d'un public particulier, et de lui seul. Pour cette raison, je reste réservée.

Toutefois, j'émettrai un avis favorable à l'amendement de réécriture porté par madame le rapporteur, d'abord parce que, je l'ai dit, j'en partage l'ambition, et ensuite, parce qu'il lève les difficultés posées par la rédaction de la proposition initiale. Il supprime la mention à un échelon de bourse, et j'y suis particulièrement attentive. Vous le savez, je porte une réforme du système des bourses sur critères sociaux ambitieuse, dont j'ai déjà annoncé la première étape, et je souhaite, à terme, sortir du système par échelons. C'était d'ailleurs, monsieur le président Lafon, une recommandation de votre rapport.

En inscrivant la notion d'aidant, l'amendement permet de couvrir un large spectre de situations d'aidance et vient en complément de la préparation d'une deuxième stratégie pluriannuelle de soutien aux aidants, pilotée par le ministre des solidarités et la ministre déléguée aux personnes handicapées.

Enfin, il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir le taux d'incapacité qui ouvrira l'accès à un barème de revenus plus favorable pour l'étudiant. C'est un point important, car lorsqu'il s'agit de garantir la réussite étudiante, nous devons pouvoir prendre en compte des situations qui ne l'auraient pas été si un taux de 80 % avait été gravé dans le marbre de la loi.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le sujet qui nous réunit aujourd'hui est un beau et important sujet, celui de la réussite de nos étudiants qui aident un parent en situation de handicap. Nous devons leur apporter, et nous leur apporterons, une réponse adaptée. Je suis favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

Mme Sylvie Robert. – Je voudrais excuser notre collègue Sabine Van Heghe, qui a suivi avec le rapporteur les différentes auditions, mais qui, malheureusement, ne peut pas être présente ce matin.

L'article unique de cette proposition de loi complète l'article L. 821-1 du code de l'éducation. Il déroge au principe légal d'octroi de bourses sur critères sociaux en fonction du niveau de revenus des parents et des étudiants lorsqu'un des deux parents est porteur d'un taux de handicap d'au moins 80 %. C'est vrai, le dispositif de ce texte est en partie réglementaire. Lors des auditions menées par le rapporteur, un certain nombre d'interrogations sont apparues, qui vont bien au-delà de la proposition de loi.

Certaines organisations étudiantes ont insisté sur la nécessité de créer une allocation universelle d'autonomie pour répondre véritablement à la précarité affectant la jeunesse. Une réforme globale du système des bourses, dont vous avez parlé, puisqu'elle est en cours, a aussi été demandée. L'attention a été attirée sur la nécessité de ne pas remettre en cause l'attribution de bourses sur critères sociaux.

Lors de l'audition des représentants du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), nos interlocuteurs ont insisté sur le manque d'évaluation concernant cette proposition de loi. C'est malheureusement souvent le cas avec un texte d'initiative parlementaire. Ils ont notamment déclaré craindre que son adoption ne soit l'occasion pour le Gouvernement de maîtriser les dépenses liées au handicap.

Nos interlocuteurs étudiants et du CNCPH se sont aussi interrogés sur le seuil de 80 % du taux d'incapacité. Ils penchent plutôt pour un taux de 50 %. En tout état de cause, le rapporteur propose une nouvelle rédaction de l'article unique qui semble répondre à certaines attentes, notamment en ce qui concerne le taux maximal de handicap.

Je vous livre quand même certaines interrogations quant à la suppression de l'automatisme de l'aide sous conditions du taux de handicap des deux parents. Nous sommes attachés à l'attribution de bourses sous conditions de ressources. En supprimant l'automatisme, le rapporteur restreint peut-être le champ de la proposition de loi.

J'ai également des interrogations sur la suppression de la référence au dernier échelon des bourses. Les échelons sont actuellement encore en vigueur et ils garantissent à l'étudiant concerné une aide importante.

Enfin, l'introduction d'une exigence supplémentaire, en plus du handicap, pour l'attribution de bourses, pose problème. Comment l'étudiant prouvera-t-il qu'il est aidant ?

Malgré ces réserves, le groupe SER votera ce texte tel qu'amendé par le rapporteur.

M. Stéphane Piednoir. – Cette proposition de loi traite d'un sujet qui est en quelque sorte dans l'angle mort des politiques publiques. La notion d'aidant, y compris pour les conjoints, est encore assez floue dans notre législation. Avec ce texte, nous avons l'occasion d'élargir la prise en considération de ce statut.

La vie de certains étudiants peut être fortement marquée par l'existence d'un parent handicapé. Il faut leur consacrer du temps, au détriment, parfois, de la possibilité d'occuper un emploi pour subvenir à ses besoins.

Jean-François Rapin, auteur de ce texte, a souhaité donner un coup de pouce financier à ces jeunes aidants. Évidemment, cette initiative ne règle pas tous les problèmes liés au handicap, mais elle a le mérite de porter l'attention sur cette situation particulière. Avec la réforme du système des bourses en cours et les annonces récentes du Président de la République, elle me semble aller dans le bon sens. Le groupe Les Républicains lui apportera bien entendu son entier soutien.

M. Claude Kern. – Du travail autour de ce texte est ressorti un constat alarmant : aujourd'hui, en France, la prise en compte, la reconnaissance et l'accompagnement spécifique des jeunes aidants sont très en retard, voire quasi inexistant, comparativement à d'autres pays. Les actions peuvent aller de la mise en place d'une information renforcée des jeunes publics au conseil, à la prise en charge de formations, ou encore au financement d'activités de loisirs. Depuis quelques années, des associations commencent à s'emparer de la question, mais cela n'est pas suffisant. Madame la ministre, je profite de votre présence pour vous poser la question à ce stade : quelles sont les réflexions portées par les pouvoirs publics pour venir en aide à cette population d'aidants particulièrement vulnérable ?

Ce texte est examiné, alors que, parallèlement, se construit également une réforme du système de bourses sur critères sociaux. Fin mars, vous avez d'ailleurs fait un premier point d'étape. Les premières mesures issues de la concertation menée par votre ministère vont permettre de débloquer 500 millions d'euros pour améliorer le système, et ce dès la rentrée 2023. Ainsi, plus d'étudiants, notamment ceux qui sont issus des classes moyennes, pourront bénéficier de cet accompagnement à la rentrée prochaine. Une revalorisation a également été annoncée pour tous les étudiants boursiers.

Dans un rapport sur la condition de la vie étudiante en France, le Sénat avait insisté sur la refonte nécessaire du système de bourses, appelant de ses vœux une gestion harmonisée entre les différents départements ministériels pour limiter les disparités de traitement entre les étudiants. Le rapport proposait également de cibler les étudiants ayant besoin d'un soutien financier particulier à partir de la définition d'un reste à charge. Peut-être pourriez-vous nous dire un mot de la manière dont vous avez intégré les recommandations de ce rapport à vos réflexions ?

Cette proposition de loi apporte un début de réponse pour venir en aide aux jeunes proches aidants. Cependant, plusieurs interrogations persistent à la lecture du dispositif proposé.

Tout d'abord, il semble que la mesure relève plus du domaine réglementaire. Ensuite, l'automatisme de l'attribution de cette aide semble en contradiction avec le système d'attribution des bourses sur critères sociaux. En effet, elle n'est pas conditionnée par des ressources, ce qui est contraire à la logique d'attribution des bourses dans notre système. Enfin, le texte, dans sa rédaction initiale, fait référence aux échelons, alors que la réforme envisagée par le Gouvernement les supprimerait.

Aussi, le groupe Union Centriste accueille favorablement les évolutions proposées par le rapporteur. Les amendements proposés par Toine Bourrat pour affiner le dispositif du texte le rendent plus pertinent. C'est pourquoi nous le voterons tel qu'amendé.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci, madame le rapporteur, pour la qualité de votre travail. Je remercie également le président Rapin pour son initiative qui fera sans doute l'unanimité.

Cette proposition de loi nous donne l'occasion d'avoir un débat sur la nature des aides sociales versées par le ministère. L'État doit mettre en œuvre des mesures pour permettre la meilleure réussite des étudiants ayant des contraintes sociales et familiales qui les empêchent de mener à bien leurs études. Je souhaite que la bourse reste une allocation sociale. Le dispositif qui nous est proposé traduit une forme d'élargissement des difficultés sociales de l'étudiant qui sont prises en compte : s'occuper d'un parent dépendant ne le met en effet pas dans les mêmes conditions d'études que les autres étudiants.

L'autre intérêt de ce texte est de permettre un débat législatif sur une disposition réglementaire. Au-delà des bourses, nous pourrions évoquer les droits d'inscription à l'université au moment de la discussion budgétaire. En tant que parlementaire, j'estime que cette question devrait relever du domaine législatif. En effet, les droits d'inscription ont été fixés par une circulaire budgétaire des années 1950, à une époque où il y avait 200 000 étudiants... Madame la ministre, cette évolution est-elle envisageable ? On ne le dit pas assez, votre budget représente le quatrième poste de dépenses ministérielles : il est considérable ! C'est la raison pour laquelle, j'y insiste, il serait très intéressant d'aborder des thèmes aussi importants que les aides sociales et les droits d'inscription lors de la discussion budgétaire.

Notre groupe votera très favorablement cette proposition de loi.

Mme Monique de Marco. – Je tiens tout d'abord à saluer le travail de notre rapporteur sur cette proposition de loi, à laquelle nous sommes favorables.

Ce texte va dans le bon sens en abordant un angle mort de nos politiques publiques. Mais il reste insuffisant pour accompagner et soutenir les jeunes aidants, car il se limite au seul accompagnement financier, en ignorant les recommandations des syndicats étudiants que nous avons auditionnés. En effet, lors de nos échanges, en particulier avec l'Union nationale des étudiants de France (Unef), les représentants étudiants ont souligné l'urgence de mettre en place deux mesures : un régime de dispense d'assiduité et la généralisation d'une offre d'enseignement à distance de qualité pour les étudiants aidants.

Par ailleurs, il serait nécessaire de soutenir les étudiants précaires. À cette fin, il serait utile de mener une réflexion sur la création d'une allocation d'autonomie pour les étudiants.

Nous allons voter favorablement cette proposition de loi, malgré nos réserves.

M. Bernard Fialaire. – Je m'associe aux réflexions de mes collègues sur l'opportunité de cette proposition de loi, qui a été enrichie par le travail du rapporteur. Ce texte nous a donné l'occasion d'élargir le débat et de lancer quelques pistes, en particulier sur la nécessité de réfléchir à la notion d'aidant.

Le sujet des étudiants qui se soutiennent entre eux devrait également être abordé. Je pense au tutorat, mais également aux étudiants qui sont des aidants pour d'autres porteurs de handicap. Il faut repérer ce type de situations. Car ces jeunes se privent des ressources complémentaires d'un petit emploi pour se consacrer à un travail d'aidant.

Mme Laure Darcos. – Comme mes collègues, je souhaite remercier Toine Bourrat pour son excellent travail. Je suis très heureuse qu'elle ait pu faire son premier rapport sur un sujet aussi important. Je salue également Jean-François Rapin, qui a pris l'initiative de cette proposition de loi. Merci, madame la ministre, pour votre compréhension, car ce texte était en quelque sorte sur une ligne de crête entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.

Lorsque la plateforme Parcoursup a été créée, nous étions nombreux à demander que les situations particulières que nous avons examinées aujourd'hui soient mises en avant dans les dossiers. Ces jeunes qui aident des parents ou des frères et sœurs porteurs de handicaps ont peut-être plus de difficultés à être aussi assidus que les autres étudiants. Au moment de la discussion de la loi pour une école de la confiance, nous avons également demandé à l'Éducation nationale de faire preuve de compréhension pour les élèves dans ce type de situations et d'adapter leur emploi du temps. Il faut que cette prise en compte se poursuive dans l'enseignement supérieur. La société devrait prendre conscience de la spécificité de ces jeunes, qui deviennent souvent responsables plus vite que les autres. Cette proposition de loi va dans ce sens. Au-delà de la bourse, il faut aussi témoigner humainement de la reconnaissance à ces étudiants lors de leur parcours universitaire.

Mme Toine Bourrat, rapporteur. – De nombreux intervenants ont abordé la question de la définition de l'aidant, qui est un véritable sujet. La notion d'aide doit être prise au sens large : si l'étudiant a un parent en situation de handicap, il est de fait aidant. Nous avons travaillé sur ce point avec le cabinet de la ministre, et les choses sont claires. L'étudiant ne devra en aucun cas justifier de son degré d'aide, mais simplement justifier de la situation de handicap de son parent.

Mme Sylvie Retailleau, ministre. – Je vous confirme que nous allons mettre en œuvre, dès la prochaine rentrée, un travail d'identification de ces étudiants.

Comme vient de le dire le rapporteur, l'étudiant sera supposé aidant dès lors qu'un de ses parents est en situation de handicap, sur la base d'un justificatif de cette situation de handicap. Mes services sont en lien avec ceux du ministère chargé du handicap, lesquels travaillent pour mettre en œuvre à la rentrée 2023 cette mesure simple, claire et efficace. Je précise deux points : les situations de handicap prises en compte ne sont pas seulement celles d'un handicap supérieur à 80 % ; le périmètre familial est celui des « parents » au sens large de la parenté.

La proposition de loi porte sur un sujet important et permet de faire un focus sur les problématiques liées au handicap et aux aidants. Nous menons déjà des actions en ce domaine. Je veux citer la concertation territoriale et la concertation nationale sur la vie étudiante. Nous avons évoqué la réforme des bourses, qui est évidemment un sujet très important, mais la vie étudiante comprend aussi le logement, la restauration et l'engagement étudiant sous toutes ses formes, notamment en étant un aidant. Identifier les étudiants aidants par le système des bourses permettra aux établissements de les accompagner.

Les 4 points de charge supplémentaires seront mis en œuvre dès la rentrée 2023. Nous prenons en compte les recommandations faites dans le rapport sénatorial quant à un modèle continu – on parle aussi de « linéarisation » – pour éviter les effets de seuil. Nous travaillons avec le ministère des solidarités pour assurer une meilleure cohérence avec l'évolution de la solidarité à la source et faire converger les modèles, afin d'intégrer l'étudiant dans une vision plus globale.

Enfin, la question des étudiants qui en aident d'autres en situation de handicap sur les campus – un point évoqué par M. Fialaire – doit être prise en compte dans les schémas directeurs de la vie étudiante. Je vous indique qu'ils sont rémunérés lorsqu'ils sont identifiés comme des tuteurs.

M. Laurent Lafon, président. – 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 à présent d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Mme Toine Bourrat, rapporteur. – Le périmètre inclut les dispositions relatives aux prestations accordées par la collectivité nationale aux étudiants, en application de l'article L. 821-1 du code de l'éducation nationale.

Il en est ainsi décidé.

**EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

Article unique

Mme Toine Bourrat, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié vise à rédiger ainsi l'article unique : « L'attribution de cette aide tient compte de la situation de l'étudiant, aidant d'un parent en situation de handicap, dans des conditions prévues par voie réglementaire. » J'ai exposé, dans mon intervention liminaire, les raisons de cette nouvelle rédaction.

Mme Sylvie Retailleau, ministre. – L'avis est favorable.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté.

L'article unique est ainsi rédigé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Toine Bourrat, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à rédiger comme suit l'intitulé du texte : « proposition de loi visant à tenir compte, dans l'attribution des bourses de l'enseignement supérieur, de la situation de l'étudiant, aidant d'un parent en situation de handicap ». Il s'agit de le mettre en cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article unique.

Mme Sylvie Retailleau, ministre. – Avis favorable.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

L'article unique constituant la proposition de loi est adopté, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous retrouverons mardi 30 mai prochain dans l'hémicycle pour les explications de vote et le vote de ce texte.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BOURRAT, rapporteur	1 rect.	Nouvelle rédaction du dispositif	Adopté
Proposition de loi visant à verser automatiquement une bourse d'études (échelon 7) aux étudiants dont au moins l'un des deux parents est porteur d'un handicap (dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %)			
Mme BOURRAT, rapporteur	2	Mise en cohérence du titre	Adopté

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 9 h 05.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 16 mai 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 14 h 30.***Mission d'information sur le fonds Marianne - Audition de M. Christian Gravel, secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)**

M. Claude Raynal, président. – Nous commençons cet après-midi les auditions de la mission d'information que notre commission a décidé de constituer sur la création du fonds Marianne, la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs fixés. Cette mission d'information a obtenu du Sénat de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête.

Monsieur Gravel, vous êtes préfet et secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). À ce titre, vous avez été en charge de l'organisation de l'appel à projets organisé dans le cadre du fonds Marianne et du suivi de sa mise en œuvre. Votre audition est donc particulièrement attendue pour bien comprendre le fonctionnement de ce fonds.

Avant de vous donner la parole pour un bref propos liminaire dans lequel je vous propose d'évoquer les conditions de votre arrivée au secrétariat général, ainsi que la chronologie initiale ayant conduit à l'annonce de l'appel à projets relatif au fonds Marianne, je tiens à rappeler quelques éléments.

Tout d'abord, notre mission d'information, dotée des prérogatives des commissions d'enquête, comprend tous les membres de la commission des finances, qui pourront donc seuls intervenir lors de cette audition pour vous interroger. Cette audition est par ailleurs diffusée en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Ensuite, par respect pour la famille de l'enseignant assassiné le 16 octobre 2020 et sa mémoire, je vous propose, mes chers collègues, que nous nous gardions d'évoquer son nom à l'appui de nos questionnements, qui se concentreront sur l'objet de notre enquête, à savoir le fonctionnement du fonds Marianne.

Je tiens par ailleurs à vous indiquer que M. le garde des sceaux a confirmé à M. le président du Sénat l'existence d'une information judiciaire en lien avec le fonds Marianne, sans préciser toutefois ni la nature ni le périmètre des poursuites engagées. Si cela nous permet de travailler, nous devons néanmoins rester prudents pour ne pas interférer avec cette procédure : il ne nous reviendra en particulier à aucun moment de qualifier les faits qui nous sont soumis en référence à des infractions pénales, ce qui relèverait de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire.

Je rappelle enfin qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent

aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, monsieur le secrétaire général, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Christian Gravel prête serment.*

M. Christian Gravel, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. – Je souhaite d'abord vous faire part de mon soulagement. Depuis bientôt deux mois, beaucoup de choses ont été dites et écrites sur le fonds Marianne : des hypothèses, des allégations, des mensonges assez souvent, des calomnies trop souvent. Il appartient désormais à votre commission, mais aussi à l'inspection générale de l'administration et à la justice d'établir la vérité.

Cette vérité est d'autant plus nécessaire que tous les ennemis de la République font leur miel de contre-vérités pour tenter de mettre à bas une politique publique majeure et tous ceux qui la mettent en œuvre.

Au cours des dernières semaines, le CIPDR a dû suivre l'émergence, le développement et les rebondissements de ce dossier en restant à distance. Aujourd'hui, la situation est différente. Votre exigence d'une prestation de serment engage autant qu'elle libère. Cette audition m'offre enfin l'opportunité de m'exprimer pleinement et clairement sur les faits incriminés.

Avant de répondre à toutes vos questions le plus précisément possible, permettez-moi d'ouvrir notre échange par de brèves considérations générales.

Le CIPDR a été créé en 2006 sous l'autorité du ministère de l'intérieur – à l'époque des faits, il dépendait de la ministre déléguée chargée de la citoyenneté.

À sa création, le périmètre du CIPDR était limité à la prévention de la délinquance. Ses compétences n'ont ensuite cessé de s'élargir, puisque trois missions essentielles à la sécurité de nos concitoyens se sont ajoutées à la prévention de la radicalisation : la lutte contre les séparatismes en 2014, la lutte contre les dérives sectaires en 2019 et la création d'une unité de contre-discours républicain en 2020.

Pour accompagner cette extension, les effectifs du CIPDR ont doublé entre 2020 et 2021, pour s'établir aujourd'hui autour d'une soixantaine d'équivalents temps plein (ETP).

Lorsque le CIPDR apprend le lancement d'un fonds Marianne, ses agents sont mobilisés sur cinq chantiers majeurs. Ils doivent en effet développer l'unité de contre-discours chargée d'analyser et de riposter en ligne, déployer la stratégie nationale de lutte contre les séparatismes en accompagnant l'ensemble des préfetures et décliner avec chacune d'entre elles la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance. Ils doivent également redoubler d'efforts en matière de lutte contre les dérives sectaires et enfin préparer, avec le parquet national antiterroriste et la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), le suivi des mineurs de retour de zones de Syrie.

Aussi nombreuses qu'essentielles, ces missions ont été portées par une équipe extrêmement investie sur tous les fronts. Je salue l'engagement, mais aussi le courage de ces

agents, car nous avons à plusieurs reprises fait l'objet de menaces, dont l'une a été considérée par les services compétents comme « particulièrement sérieuse ». Malgré la surcharge de travail, nos agents ont pris en charge cette nouvelle mission.

Il me paraît essentiel d'expliquer l'opportunité des actions engagées dans le cadre du fonds Marianne. À la suite des attentats qui ont frappé la France fin 2020, les autorités publiques ont jugé nécessaire de renforcer les moyens mobilisés pour prévenir les processus de radicalisation sur la toile.

Complexes et multiformes, ces phénomènes ont pour base commune le rejet des principes qui fondent notre société et pour horizon possible le basculement dans le terrorisme. Défendre les valeurs de la République sur le web, c'est donc agir aux avant-postes. Le djihadisme n'est pas seulement le terrorisme ; c'est aussi la transmission d'idées, la volonté d'imposer une vision du monde, un modèle de société en opposition frontale avec la République et la démocratie.

L'État fait appel au secteur associatif parce que la parole publique est inaudible auprès des personnes les plus vulnérables aux processus de radicalisation. Conséquence d'une crise durable de l'autorité, ce discrédit est aujourd'hui aggravé par le déploiement exponentiel des thèses complotistes sur internet.

Surmonter la défiance de nos concitoyens les plus sceptiques exige donc de mobiliser des acteurs de proximité dont le capital de confiance est encore intact. Si la mobilisation du secteur associatif constitue un levier essentiel pour déployer sur internet un discours républicain crédible, rares sont les associations qui sont à la fois en mesure d'agir contre le séparatisme et de maîtriser les techniques de la communication digitale.

Malgré la promotion faite lors du lancement de l'appel à projets, le CIPDR n'a reçu que 73 candidatures – je rappelle qu'en France, le tissu associatif est constitué d'un million d'entités. Pour bien comprendre les choix faits et les problèmes rencontrés dans l'utilisation de ces crédits, il est capital d'avoir en tête que le réseau associatif est très faiblement développé sur ce créneau. Dans un écosystème aux dimensions aussi réduites, les acteurs se connaissent souvent. Les différents spécialistes et protagonistes de la prévention de la radicalisation ont pour beaucoup appris à se connaître.

La faible densité du secteur associatif a d'ailleurs eu un impact sur l'enveloppe allouée au fonds Marianne, puisque celle-ci a été réduite de 2,5 millions d'euros à 2 017 600 euros du fait du trop faible nombre de candidatures reçues.

Si l'on veut évaluer les actions du CIPDR, il faut également garder à l'esprit que le fonds Marianne repose sur le régime juridique, non pas de la commande publique, mais des subventions, ce qui emporte des conséquences déterminantes dans les modalités d'attribution et de contrôle de l'argent public.

Pour conclure, je souhaite souligner que les initiatives prises par les pouvoirs publics en matière de contre-discours, dans notre pays comme dans bien d'autres pays d'Europe, relèvent encore de l'expérimentation, car il s'agit d'un champ nouveau. Et comme pour toute expérimentation, certaines tentatives restent incertaines. Quelles que soient les précautions prises, la marge d'erreur ne peut jamais être réduite à zéro, même si le CIPDR et le cabinet de la ministre ont veillé à ce que les candidats retenus soient les meilleurs et que l'argent soit bien employé.

Dans le cadre de l'appel à projets organisé pour le fonds Marianne, 17 associations sur 73 ont finalement été sélectionnées pour bénéficier de ces subventions. Cela n'a jamais été dit, mais le bilan global est positif. Le soutien financier de l'État a permis de diffuser auprès de plusieurs centaines de milliers d'internautes, dont 358 000 abonnés, plus de 2 000 publications en tout genre – posts, *threads*, tweets, vidéos, podcasts, outils pédagogiques –, générant au total plus de 6 millions d'impressions sur les réseaux sociaux pour défendre notre modèle républicain.

Les interrogations et certains constats concernant deux associations entachent la démarche – nous nous y attarderons.

Bien avant la mobilisation médiatique, le CIPDR avait pris plusieurs mesures pour répondre aux dysfonctionnements, en tirer les enseignements, renforcer les moyens de contrôle et finalement, saisir le procureur. Il appartiendra à votre commission d'apprécier si l'action du CIDPR a été à la hauteur des missions confiées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pouvez-vous nous rappeler qui a été à l'initiative de la création du fonds Marianne ? La création de ce fonds a-t-elle été débattue au sein du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance ? Le cas échéant, sur quels aspects – montant du fonds, objectifs poursuivis, organisation – le débat a-t-il porté ?

M. Christian Gravel. – Ce projet est le fruit de la volonté politique de la ministre déléguée chargée de la citoyenneté de l'époque, dont le cabinet a fait savoir au CIDPR que ce projet ambitieux devait être engagé. Il n'y a donc pas eu d'échange avec l'administration pour en déterminer les contours.

L'appellation « fonds Marianne » est au fond un label de communication, car les 2 017 600 euros débloqués à ce titre ont en fait été ponctionnés sur le programme « R » (radicalisation) du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Pour répondre à votre question, monsieur le rapporteur, il s'agit d'une commande politique. Il n'y a pas eu de préparation en amont.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Comment le cahier des charges de l'appel à projets et son calendrier ont-ils été définis ? Vous avez évoqué le faible nombre de candidatures. Le délai de trois semaines qui a été accordé aux associations pour présenter un projet était très court. Vous paraissait-il suffisant pour leur permettre de présenter des projets structurés ?

M. Christian Gravel. – Le cabinet nous a informés de ce projet à l'occasion de l'une des réunions bilatérales qui réunissaient de manière hebdomadaire le cabinet et le CIPDR. Nous avons également évoqué le sujet le 13 avril 2021, à l'occasion d'un comité de programmation, instance qui réunit le cabinet et le CPIDR au cours de laquelle nous avons décidé de la nature des associations pouvant bénéficier des subventions et fixons le montant de celles-ci, avec toujours la validation politique du cabinet. Lors de cette réunion, nous apprenons qu'un certain nombre d'associations qui avaient postulé pour bénéficier de subventions pourraient « glisser » vers le fonds Marianne et nous avons confirmation qu'un appel à projets va être lancé dans les jours ou les semaines qui viennent.

Dans la foulée, une chargée de mission spécialisée sur ces questions de contre-discours sociétal élabore un document sous la houlette de sa responsable de service et après ma validation, nous le proposons au cabinet, qui le valide. Dès le lendemain, le 20 avril, la ministre déléguée annonce la création du fonds à l'occasion d'une interview, et nous diffusons ce document invitant l'ensemble du tissu associatif potentiellement intéressé à s'inscrire dans cette démarche.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez indiqué que lors de la réunion du 13 avril, certaines associations avaient été identifiées comme pouvant répondre à l'appel à projets. Certaines associations ont-elles été informées avant le 20 avril, et si oui, pour quelles raisons et de quelle manière ?

M. Christian Gravel. – Le cabinet souhaitait que l'ensemble de la sphère associative puisse être mobilisé au travers de ce projet. À l'occasion du comité de programmation, trois associations, qui avaient postulé pour bénéficier de subventions publiques avant l'appel à projets, – comme cela arrive très régulièrement, sachant que nous recevons des dizaines de demandes de subventions par an – avaient été identifiées comme étant susceptibles de postuler pour le fonds Marianne, en raison la nature de projets qu'elles avaient déposés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pouvez-vous nous indiquer quelles sont ces associations ?

M. Christian Gravel. – L'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM), France Fraternités et Fraternité Générale.

Ensuite, un calendrier avait été élaboré. Les candidatures devaient être déposées entre le 20 avril et le 10 mai.

Avec mon équipe, nous avons proposé un autre calendrier, car nous considérons qu'il fallait prévoir trois mois, du 1^{er} mai jusqu'à fin juillet, pour effectuer ce travail dans des conditions optimales.

Le cabinet a demandé que ce calendrier soit accéléré et que la procédure complète s'étale sur cinq semaines, dont trois semaines pour le dépôt des candidatures – du 20 avril au 10 mai –, et deux semaines pour l'analyse des dossiers, le comité de sélection devant se réunir le 20 mai.

On peut comprendre la demande politique d'aller vite dans le contexte de l'époque. Nous étions en effet à quelques mois d'une vague d'attentats aussi insupportable que choquante. J'estime qu'il faut saluer le souci de se saisir de ce dossier et de travailler à la base du processus de radicalisation au travers d'internet, qui est devenu aujourd'hui l'un des canaux majeurs de diffusion d'un certain nombre d'idées antirépublicaines, et parfois, d'incitation à la violence.

Quoi qu'il en soit, nous avons demandé que cette opération se déroule selon un calendrier un peu plus long.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez été saisis de la question lors de la réunion du 13 avril, et un cahier des charges a été diffusé dès le 20 avril. C'est plus que rapide – c'est même incroyable ! Comment avez-vous pu élaborer un cahier des charges solide dans un temps si réduit ?

Par ailleurs, si je vous rejoins sur la nécessité de se replacer dans le contexte de l'époque, cela me paraît quelque peu contradictoire avec l'idée selon laquelle le fonds Marianne serait un « label de communication ». Pourriez-vous revenir sur l'articulation entre ces deux points ?

M. Christian Gravel. – Je vous confirme qu'un délai d'une semaine est très court. Dès lors que ce projet a été porté à notre connaissance, la chargée de mission, qui maîtrise ces sujets et y travaille depuis des années, s'est consacrée à temps plein à la rédaction de ce cahier des charges, avec l'appui de sa hiérarchie et l'aide d'autres agents, notamment du pôle administratif et financier.

Je précise par ailleurs, pour lever tout malentendu, que quand j'ai évoqué un « label de communication », je ne renvoyais pas simplement le terme « communication » à son sens le plus caricatural. Je voulais aussi souligner ce qui fait au contraire à mes yeux la richesse de cette opération, à savoir la possibilité, au travers d'un appel à projets et d'un régime de subventions, lesquels permettent une certaine souplesse, de faire émerger des acteurs qui n'étaient pas connus de la sphère étatique, qui avaient des idées, et de leur donner la possibilité de faire des propositions.

L'écosystème associatif susceptible d'intervenir dans le champ de la prévention de la radicalisation est très restreint. Il ne paraissait donc pas absurde de faire savoir que l'État proposait des subventions pour accompagner le travail de fond de prévention et de lutte contre le séparatisme et la radicalisation sur le web, qui est aujourd'hui devenu le lieu où se construit l'opinion et de socialisation par excellence.

Comme je l'ai indiqué, il y avait déjà le FIPD et le fonds Marianne n'est pas un fonds nouveau qui aurait été créé avec de l'argent qui viendrait de je ne sais où— j'ai lu un certain nombre d'absurdités à ce sujet—. Tout cela s'inscrivait dans le FIPD et le fonds Marianne n'est pas un fonds au sens juridique du terme. Il s'agissait donc d'un « label de communication » dans la mesure où le lancement du fonds Marianne a permis de faire connaître l'opération, ce qui était à mes yeux légitime.

M. Claude Raynal, président. – Ces précisions sont utiles, car lors du lancement du fonds Marianne le 20 avril, le FIPD n'est pas cité. Tout cela est alors flou, le fonds Marianne est présenté comme un fonds « traditionnel » permettant de financer une action particulière en lui donnant un éclairage particulier.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Quels sont vos contacts avec le cabinet du ministre ? Qui vous donne les instructions ?

M. Christian Gravel. – Nous avons quatre interlocuteurs au cabinet pour le fonds Marianne comme pour tout autre sujet concernant le CPIDR : le directeur de cabinet, le conseiller spécial et deux chargés de mission. Nous rencontrons ces interlocuteurs formellement dans le cadre des réunions bilatérales hebdomadaires que j'évoquais précédemment et nous échangeons très régulièrement, pour ne pas dire quotidiennement, par message électronique ou par téléphone.

M. Claude Raynal, président. – Plusieurs associations étaient déjà subventionnées par le FIPD. La subvention accordée au titre du fonds Marianne s'est-elle dans leur cas substituée à la subvention qui leur était versée antérieurement chaque année afin d'assurer un soutien financier dans la continuité, et si oui, la création du fonds Marianne a-t-

elle changé quelque chose pour elles ? Des subventions nouvelles ont-elles réellement été versées pour financer des actions nouvelles ?

M. Christian Gravel. – Les deux cas existent. Des associations travaillaient déjà sur ces sujets. La moitié des 17 associations retenues étaient déjà connues du CIPDR, ce qui est un gage de confiance, puisque nous connaissions la solidité et la rigueur de ces acteurs. Nous avons donc pu prolonger notre partenariat avec ces acteurs et lui donner une nouvelle ampleur à cette occasion. Mais l'objectif était aussi de faire émerger des acteurs avec lesquels nous n'avions jamais eu l'occasion de travailler et qui, sans cet appel à projets, n'auraient peut-être pas fait la démarche de demander une subvention.

Le budget était significatif, même s'il était au départ de 2,5 millions d'euros et qu'il s'est finalement établi à un peu plus de 2 millions d'euros. Il fallait engager ce travail, et il faut absolument préserver ce volet de nos politiques publiques, car l'enjeu est beaucoup trop lourd.

M. Claude Raynal, président. – Nous sommes en 2023, comment les choses se poursuivent-elles ? L'objectif était de mettre en place des structures pérennes, et non pas de faire du « one-shot ». Cet objectif est-il atteint ?

M. Christian Gravel. – L'objectif était effectivement de faire émerger des projets pérennes.

L'association Alma est par exemple un partenaire historique du CIPDR et un acteur majeur dans notre champ. Depuis 2018, elle bénéficie de subventions substantielles pour mener des actions qui sont tout à fait à la hauteur de ces budgets et qui s'inscrivent dans le long terme. C'est la seule association susceptible d'intervenir dans des actions de contrôle du discours sociétal sur des sujets de défense de la République qui n'ait pas été formellement intégrée au fonds Marianne, car la subvention qui lui a été allouée pour 2021 avait déjà été actée dans le cadre du comité de programmation du 13 avril que j'évoquais.

Quoi qu'il en soit, les associations les plus importantes qui ont participé au fonds Marianne ont toutes demandé à s'inscrire dans une démarche pluriannuelle, avec des actions subventionnées chaque année.

M. Claude Raynal, président. – Je souhaite revenir sur le comité de sélection des projets, que vous avez abordé préventivement en indiquant que le régime juridique était celui applicable aux subventions. Vous deviez travailler dans un calendrier resserré, et avec un jury que j'ai qualifié d'un peu « endogène » puisqu'il était constitué uniquement de membres du CIPDR et du cabinet. Au regard des résultats obtenus, n'estimez-vous pas dommage de n'avoir pas fait appel à des personnes extérieures, par exemple à un spécialiste des réseaux sociaux ? Faire passer des messages à des ados sur des vidéos de 12 ou 13 minutes, c'est délicat...

M. Christian Gravel. – Je tiens à préciser qu'en dépit des contraintes de calendrier et de la surcharge de travail qui en a découlé, il n'y a eu aucune négligence. Tout a été fait comme il se devait.

Le comité de sélection était composé de trois membres du cabinet et de trois membres du CIPDR. Autant que je m'en souviens, ce format permettait de rester, s'agissant d'une matière très sensible, entre, d'une part, ceux dont la vocation était de

connaître le sujet et, d'autre part, l'autorité politique. Cette dernière, par définition, contribuait aux échanges puis décidait formellement des lauréats.

Avec humilité, je tiens à préciser que le CIPDR était compétent en matière de communication digitale. D'abord, la chargée de mission assurant pendant plusieurs mois le rôle de cheffe de projet connaissait très bien les questions liées aux contre-discours sociétaux en ligne, ayant travaillé quelques années sur de tels projets. Ensuite, la responsable du pôle métiers était issue du privé : elle avait été cadre d'une société reconnue sur la toile et connaissait ainsi les codes du Net. Enfin, votre serviteur a été directeur du service d'information du Gouvernement (SIG) pendant trois ans. Le digital y tenait une place importante, car nous l'avons considérablement développé à l'époque. De plus, j'ai été enseignant à Sciences Po sur les questions de communication, associant des experts à mes réflexions. Le CIPDR n'était donc pas déconnecté par rapport à ces enjeux.

Par définition, il est toujours possible de faire mieux, ce qui est notre objectif. Des experts d'autres services auraient peut-être été nécessaires. Néanmoins, je tiens à mettre en avant les compétences et les qualités des membres du comité ; elles ont permis de parler de communication numérique en connaissance de cause.

M. Claude Raynal, président. – J'entends, mais, quand on voit les résultats obtenus, on peut s'interroger. Ne regrettez-vous pas que le comité de sélection ait été centré sur une équipe resserrée et n'ait pas bénéficié d'un regard extérieur permettant de confronter les points de vue ? Nous avons l'impression que ces six personnes qui travaillaient ensemble et connaissaient le sujet se mettaient d'accord assez facilement. Si vous aviez à réaliser une expérience similaire, n'ouvriez-vous pas le comité ?

Christian Gravel. – Si je devais m'impliquer dans une nouvelle opération de ce type, la première leçon que je tirerais de l'expérience précédente serait de respecter une temporalité permettant de travailler dans des conditions optimales. Incontestablement, dans le cadre du comité de sélection ou – nous en parlerons – du suivi, bénéficier d'un peu plus de temps nous aurait permis d'associer d'autres directions et aurait garanti une plus grande transversalité. Par définition, cette dernière aurait accru la qualité du travail réalisé même si nous avons accompli ce qui devait l'être avec les moyens qui étaient les nôtres, malgré la surcharge de travail, en étant extrêmement rigoureux sur tous les *process*, en amont et en aval. Concrètement, le fait de pouvoir se poser un minimum et de prendre le temps d'associer d'autres personnes aurait été le moyen d'optimiser le projet.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Diriez-vous que le manque d'ouverture du comité de sélection était lié à des délais courts et contraints ? Voyez-vous d'autres raisons ?

Christian Gravel. – De fait, si tout le monde avait eu plus de temps en matière de méthodologie et de *process*, nous aurions pu mener cela de manière plus « raisonnable » en associant d'autres acteurs au sein du ministère, en soutien. Les choses se sont faites rapidement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – De manière trop rapide, je note. Vous parliez du budget annuel important, depuis 2018, de l'association Alma : pouvez-vous nous donner son montant ? Il ne dépend pas du fonds Marianne : avez-vous connaissance des raisons pour lesquelles l'association n'aurait pas répondu à cet appel à projets ?

Christian Gravel. – Cette association a touché une subvention de plus de 500 000 euros en 2018 et de plus de 350 000 euros en 2019. Je vous transmettrai les autres chiffres, que je n’ai plus en tête. Les montants sont donc très significatifs.

L’association n’apparaît pas formellement dans la liste des lauréats du fonds Marianne, car la subvention avait été actée par le cabinet à l’occasion du comité de programmation précédant le comité de sélection du fonds Marianne. La demande avait été instruite parce que nous connaissions bien Alma. Nous allions déjà verser une subvention équivalant à 500 000 euros. Cela avait été acté, il n’y avait donc pas de sens à faire participer l’association au fonds Marianne.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Sauf à prévoir de leur part des actions nouvelles, absentes du programme que vous aviez validé.

Christian Gravel. – Les actions de qualité proposées s’inscrivaient dans le prolongement de ce qui avait été prévu initialement. Alma apparaît dans certaines notes que vous avez dû recevoir ; je l’interprète comme une volonté de rendre cohérents le bilan et le suivi de l’ensemble des acteurs associatifs travaillant dans le cadre du contre-discours sociétal. Si quelqu’un avait voulu qu’Alma apparaisse formellement dans la liste des bénéficiaires du fonds, il n’y aurait eu aucun problème à la compléter, car les montants étaient passés de 2,5 millions d’euros à 2,017 millions d’euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Pour revenir au processus de sélection des projets subventionnés, il n’existait pas de grille de notation : quels sont les critères objectifs sur lesquels se sont appuyés vos analyses et vos choix ? Pour certains des projets transmis par des associations qui se résumaient à quelques éléments généraux, avez-vous demandé des éléments complémentaires avant de vous prononcer sur l’attribution de subventions ?

Pour des associations qui n’ont jamais eu à travailler avec le ministère, avez-vous organisé des échanges ou auditions afin de comprendre leur fonctionnement ? Si oui, sous quelle forme ? Avez-vous pu examiner tous les projets ? L’avez-vous fait de manière détaillée ? En avez-vous écarté et, le cas échéant, pour quelles raisons ?

Christian Gravel. – Le processus de sélection a suivi trois étapes. Après la formalisation de l’appel à projets, nous avons reçu soixante-treize propositions provenant d’associations. Sur ces soixante-treize, une part importante ne répondait pas exactement aux principaux critères exigés, à savoir – je vous rappelle les deux axes – riposter aux acteurs extrémistes, séparatistes ou complotistes, et défendre et promouvoir les valeurs républicaines.

M. Claude Raynal, président. – Il n’existe pas de premier filtre administratif avant celui-ci, qui consiste à une analyse des projets sur le fond ?

Christian Gravel. – Je parlais bien du niveau administratif : ce travail est celui du CIPDR. Nous avons reçu les soixante-treize dossiers et le premier filtrage s’est fait aisément lorsque les principaux éléments déterminants apparaissant dans le cahier des charges de l’appel à projets n’étaient pas respectés, soit que la candidature était hors sujet, ne faisant référence à aucun des deux axes, soit que les associations souhaitaient s’engager dans des projets à caractère territorial alors qu’était exigé un rayonnement à l’échelle nationale. Cela explique le passage, en interne, à quarante-quatre projets.

Toujours au sein du CIPDR, les projets sont ensuite passés de quarante-quatre à vingt-trois. Nous sommes alors entrés dans des questions de fond. Nous avons déterminé la qualité des candidatures, l'intelligence des propositions, leur structuration. Nous avons essayé de nous renseigner sur le passé des associations ; il va de soi que de nombreuses associations travaillaient déjà avec le CIPDR, et réciproquement.

Par définition, quand il existe un historique en matière de partenariats de confiance et quand l'association est associée à des experts réputés tout en étant reconnue d'utilité publique, le préjugé est positif. Les dossiers sont étudiés, mais, malgré tout, le processus est accéléré.

La chargée de mission consacrée au fonds et le collègue du pôle métiers ont échangé avant que l'équipe ne me présente une proposition. La liste est ainsi passée à vingt-trois associations, que nous avons proposées, avec le cabinet, au comité de sélection, qui en a sélectionné dix-sept pour devenir lauréats du fonds Marianne.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avez-vous adressé des courriers aux associations non retenues pour les informer de cette décision et de vos motifs, ou les associations se sont-elles elles-mêmes adressées à vous pour avoir des explications ? Quelles ont été les réactions éventuelles ?

Christian Gravel. – Dans le cadre du régime juridique des subventions, rien ne nous oblige à rendre des comptes aux associations qui ne perçoivent pas de fonds. Elles ont reçu néanmoins l'information qu'elles n'étaient pas retenues. Quelques-unes ont demandé des précisions sur les raisons pourquoi leur projet n'avait pas été choisi dans la liste du fonds Marianne ; la chargée de mission les leur fournissait au travers d'échanges, souvent par téléphone. Je n'ai pas en tête la liste des associations. Elles étaient peut-être deux ou trois à s'être manifestées.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Les échanges étaient donc oraux, ne laissant pas de traces.

Christian Gravel. – Informels, oui.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous indiquez que le projet de l'association devait être développé. Pourtant, certains qui ont été retenus étaient succincts : la motivation tenait en une page.

La procédure ne vous astreint pas à mettre en place des tableaux d'évaluation ou des critères de notation, mais il est étonnant que vous n'ayez aucun compte rendu assurant la synthèse de ce processus de sélection. Votre administration n'est pourtant pas comparable à une association qui manquerait de moyens. Puisque vous engagez des moyens publics, un certain formalisme s'impose. Qu'est-ce qui explique que vous n'ayez pas d'éléments tangibles sur ce point ?

Christian Gravel. – Des notes précises rédigées par la cheffe de projet, dont vous avez eu connaissance, ont permis de faire un point à échéance régulière sur l'évolution du processus de sélection, jusqu'à l'étape du comité de sélection lui-même, comme l'atteste une note faisant office de compte rendu des avis. Le suivi par la collaboratrice concernée de l'ensemble du processus a donc été régulier, rendant compte de la sélection à la désignation

des lauréats, de nos questionnements et, parfois, de la réévaluation des montants à la baisse lors du comité de sélection.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Mais dans ces comptes rendus n'apparaît pas la motivation des choix du comité.

Christian Gravel. – Il convient d'en tirer des leçons : il faudrait à l'avenir bénéficier d'un compte rendu exhaustif de ces réunions pour mieux saisir la logique des décisions pour chacune des associations, contrairement à ce qui a pu être le cas. Nous n'avons pas l'habitude d'envisager un tel document dans le cadre de réunions. Étant donné l'enjeu au moment du comité de sélection, je concède pleinement que nous aurions dû envisager collectivement un compte rendu accompagné de verbatim afin de saisir la logique derrière le choix des associations.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage vos propos et déplore ce constat. Nous suivons et évaluons la dépense publique. Quel que soit son montant, nos concitoyens attendent une même rigueur intellectuelle, juridique et administrative.

Christian Gravel. – Nous nous inscrivons dans la même philosophie, partageant le même sens des responsabilités. Même en l'absence d'un compte rendu exhaustif relatif au comité de sélection, nous avons agi avec rigueur. Les choix, au cours de nos échanges, ont été pesés.

J'ai compris il y a quelques jours que vous n'aviez pas reçu certaines pièces, notamment les fiches d'instruction exhaustives de quelques projets.

M. Claude Raynal, président. – Nous avons reçu ce que vous nous avez envoyé.

Christian Gravel. – C'est une erreur de notre part. Nous aurions notamment dû vous envoyer la fiche d'instruction relative à l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation au service militaire (USEPPM). Cette association ne s'est pas contentée d'une simple page : sa fiche d'instruction était en bonne et due forme. Elle avait plusieurs pages, elle était détaillée et étayée, ce qui nous a convaincus d'accorder la première subvention.

M. Claude Raynal, président. – Il est dommage de le découvrir en commission.

Christian Gravel. – Je ne peux que le regretter et m'en excuser.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il est heureux que nous vous ayons invité, sinon nous aurions accusé La Poste...

Christian Gravel. – Loin de nous l'idée d'esquiver nos responsabilités : la faute est la nôtre. J'endosse totalement la responsabilité. Même sans cet échange, vous auriez reçu ces pièces.

M. Claude Raynal, président. – Certains documents importants qui auraient pu prouver que les demandes n'étaient pas formulées de manière très générale ne nous sont donc pas parvenus. Le seul compte-rendu que vous nous ayez envoyé fait mention de l'association Coexister avec l'unique commentaire suivant : il s'agit d'une association dont le « positionnement est explicitement en opposition avec la ligne gouvernementale ». C'est la seule association pour laquelle apparaît la raison derrière sa récusation. Or l'argument peut avoir plusieurs lectures... Quelle est la vôtre ?

Christian Gravel. – La rédaction peut prêter à confusion. Il va de soi que la posture de cette association n'est pas conforme à la ligne gouvernementale concernant l'enjeu majeur de la laïcité : la divergence est totale. Cette structure a tout à fait le droit de faire ce qu'elle veut ou presque à condition qu'elle respecte l'ordre public, mais son projet ne correspond en aucun cas à la ligne de l'exécutif sur la laïcité. Son approche est en lien avec des acteurs que nous ne considérons pas comme des défenseurs de la République et qui cherchent même, parfois, à l'affaiblir. Cette approche ne s'inscrit pas dans l'attachement qui est le nôtre au pacte républicain, à notre histoire et à nos lois. Coexister a été écartée du processus de sélection pour cette raison.

Il n'y a pas d'ambiguïté possible derrière l'expression d'« opposition avec la ligne gouvernementale », car, à ma connaissance, cette association ne défend pas un propos à caractère politique. Cela prouve que nous parlons seulement de la conception qu'on se fait de la laïcité. Notre idée était de ne pas s'engager dans une démarche qui viserait à promouvoir le contraire de la coexistence entre les uns et les autres. Nous veillons à ce que l'action des associations s'intègre dans le cadre républicain et rende prégnantes les notions de liberté, d'égalité et de fraternité, en évitant les logiques proches du décolonialisme ou des « Indigènes de la République » qui ne sont que trop claires quant à leur positionnement à l'égard de la ligne politique défendue par l'État, au sens neutre du terme.

M. Claude Raynal, président. – Dès lors, pourquoi ne pas avoir mis dans le cahier des charges la conception de la laïcité que vous entendiez défendre et avec laquelle les porteurs de projet auraient dû s'aligner ? Nous savons tous que les débats sur la notion de laïcité ont été longs et rudes ces dernières années, tantôt perçue comme trop ouverte, tantôt comme trop raide. Ne pensez-vous pas que cette discussion intellectuelle a sa place dans le débat ? Quand on veut tenir un contre-discours républicain et préparer les esprits à se construire leur propre opinion, ne faut-il pas laisser exister un débat sur la laïcité plutôt que fixer une ligne gouvernementale à laquelle se tenir, au risque d'être contre-productif ?

La laïcité est, dans certaines limites, une question ouverte chez ceux qui défendent la notion ; je ne parle pas du discours indigéniste. Il existe autant de laïcs et de citoyens que de visions de la laïcité.

Christian Gravel. – Je ne pense pas être le seul à défendre cette approche. Nous sommes évidemment partisans du pluralisme, fondement et joyau de la démocratie française. Les acteurs associatifs sont totalement libres de s'exprimer comme ils le souhaitent, mais l'idée est de ne pas accompagner financièrement au travers de fonds publics des actions et prises de parole que nous considérons comme ambiguës à l'égard de certains acteurs qui ne sont pas les principaux défenseurs de la République. Je n'en dirai pas plus, mais je suis ouvert à la discussion, et il faut être cohérent et soutenir une vision conforme à la laïcité, à l'esprit de la loi et à ce que nous défendons depuis plusieurs décennies.

M. Claude Raynal, président. – Ce débat nous entraînerait loin. L'enjeu était celui des critères d'attribution.

Christian Gravel. – Pour clore le sujet, nous n'avions pas défini la laïcité parce que nous sommes partisans du pluralisme. C'est l'esprit de l'appel à projets : faire émerger de nouveaux acteurs en favorisant de nouvelles méthodes. Contrairement à une commande publique, qui, elle, indique un cadre précis, l'appel à projets permet d'ouvrir le champ de tous les possibles. La seule limite que nous avons collectivement fixée était l'inscription dans notre conception de la République et de sa défense. Toutes les associations lauréates du fonds

Marianne présentait un large prisme en matière de vision et de définition de la laïcité, preuve que le pluralisme a été respecté.

M. Claude Raynal, président. – Les décisions d’attribution ont-elles été rendues à l’unanimité ? Un débat a-t-il eu lieu ?

Christian Gravel. – Des discussions se sont tenues, car nous sommes passés de vingt-trois à dix-sept projets. De plus, nous avons supprimé 20 % du budget prévu à l’origine. C’est la preuve que, contrairement à ce que j’ai pu entendre, nous ne voulions pas distribuer les fonds à nos amis : si nous avions voulu en abuser, il restait de la marge. Mon ton est ironique, car l’accusation est absurde : étant donné le nombre de dossiers reçus, nous aurions pu en retenir davantage. Lors de nos discussions, les approches ont été différentes, mais sans divergences frontales.

M. Claude Raynal, président. – À l’exception de celles que je mentionnerai à la fin de l’audition du fait des interrogations qu’elles suscitent, les deux associations les plus importantes, Civic Fab et Fraternité Générale, étaient déjà financées par le CIPDR avant l’appel à projets. La subvention « Marianne » a-t-elle été l’occasion de leur demander des actions supplémentaires ?

Christian Gravel. – Civic Fab est un acteur majeur qui a toujours travaillé consciencieusement, avec professionnalisme, répondant à toutes nos attentes. L’idée était d’accroître nos exigences dans le prolongement des actions menées pour leur donner plus d’ampleur, par exemple en proposant de nouveaux formats comme des vidéos spécifiquement consacrées à la prévention de la radicalisation. En effet, parler du djihadisme, de l’islamisme et de l’Islam radical n’avait pas encore été fait.

Je salue le courage de ces associations. S’attaquer à cette question peut avoir de lourdes conséquences : quelques experts que nous connaissons se sont retrouvés sous protection policière du simple fait d’avoir osé aborder ces sujets avec lucidité et objectivité, en France, en 2023, ce qui n’est pas le cas ailleurs.

Nous voulions démultiplier et faire monter en puissance les formats existants. Cela prouve l’intérêt de monter de tels projets.

M. Claude Raynal, président. – Sur l’exécution du fonds Marianne, vos procédures ont-elles été identiques pour toutes les subventions accordées par le CIPDR ? Des contrôles ont-ils eu lieu ? L’enjeu est de comprendre comment passer de quelques lignes de présentation à un projet réel de 300 000 euros. Le contrôle du fonds a-t-il été calqué sur ceux menés par le CIPDR ?

Christian Gravel. – **Pour l’appel à projets, le régime juridique appliqué à nos procédures a été conforme à celui des subventions et de leur suivi.**

Dans le cadre du fonds Marianne, une procédure spécifique a été élaborée en lien entre le pôle métiers et le pôle administratif et financier, sous la houlette de mon adjoint : nous avons mis en place des référents, des *process* et un circuit informatique permettant de trouver facilement, quel que soit le pôle, les éléments du dossier. L’objectif était que le suivi soit convenable et que nous puissions le cas échéant envisager des contrôles.

Cette procédure s’inscrivant dans le cadre du FIPD, nous avons demandé, comme nous le faisons régulièrement dans le cadre de subventions publiques, un compte rendu

financier dans les six mois suivant la fin de l'exercice, une fois les comptes annuels ou états financiers approuvés et le rapport d'un commissaire aux comptes, si la structure reçoit un montant supérieur à 153 000 euros, fourni. Quand des problèmes se sont posés, nous avons pris les décisions à prendre, tant pour le fonds Marianne que pour les autres subventions attribuées par le CIPDR.

Mme Isabelle Briquet. – Les crédits attribués au titre du fonds Marianne visaient en partie des associations déjà financées par le programme radicalisation du FIPDR : ont-ils résulté de redéploiements internes au FIPD ou ont-ils correspondu à des crédits nouveaux ? À quel montant estimez-vous la reprise par le fonds Marianne de subventions déjà existantes de la part du FIPD ?

Christian Gravel. – Il ne s'agissait pas de fonds complémentaires, mais d'en rester aux fonds dédiés au programme R au sein du FIPD. C'est un simple fléchage et non un abondement du FIPD. Quant aux chiffres que vous demandez, je les calculerai avec mon équipe puis vous les transmettrai à la suite de l'audition.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Vous avez expliqué avoir manqué de rigueur dans la sélection. Je ne sais toujours pas quels ont été vos critères pour choisir quand attribuer ou ne pas attribuer des sommes de plusieurs centaines de milliers d'euros à certaines associations.

Christian Gravel. – Dans le cadre du régime juridique des subventions et des appels à projets, l'idée est de faire émerger des acteurs dont les ambitions peuvent être totalement différentes. Il n'est donc pas possible d'établir une grille d'analyse comme pour les marchés publics. Il s'agit de prendre en considération des projets divers, du fait de notre volonté de faire émerger des acteurs innovants.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Des acteurs « innovants » peuvent ne pas être des acteurs « nouveaux ». Peut-être les connaissiez-vous bien, comme Alma.

Christian Gravel. – Un acteur que nous connaissons déjà peut faire preuve d'innovation. La nature même de l'opération ne contribue pas à la simplicité et donc à une grille d'analyse commune.

Les montants attribués correspondent à la nature des projets proposés. Certains ont reçu des budgets importants, car nous les considérons comme suffisamment solides au regard des informations qui nous remontaient, de la connaissance des sujets et de la stratégie déployée. D'autres demandaient des subventions d'un montant considérablement plus faible. Nous n'allions pas nous-mêmes proposer une enveloppe supplémentaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En somme, c'est le propre du régime des subventions : l'appréciation est réservée au comité, le pouvoir étant discrétionnaire.

Christian Gravel. – Vous savez mieux que moi que ce pouvoir discrétionnaire est lié au régime juridique des subventions.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Néanmoins, l'appel à projets a été lancé avec un certain éclat à la suite à un événement particulièrement odieux.

À partir de fin décembre 2021, des membres du cabinet commencent à s'évaporer. L'activité reprend à la fin de l'été 2022, à la suite des élections présidentielles. Une nouvelle secrétaire d'État chargée de la citoyenneté, Mme Backès, est nommée en juillet 2022. Comment s'est effectuée la transmission d'informations relatives au dispositif ? Une ou plusieurs réunions au sujet du fonds Marianne ont-elles été organisées ? Des questions au sujet du fonds Marianne ont-elles été posées ou a-t-il été laissé en sommeil ?

Christian Gravel. – Le dossier a deux ans. Je n'ai pas eu l'occasion d'en parler au moment de l'installation de la ministre. Lorsque les médias ont commencé à s'intéresser au sujet, son cabinet m'a demandé un point précis, ce que j'ai fait en relatant l'historique et les actions menées.

Des démarches ont alors été engagées par le CIPDR. Par exemple, l'USEPPM, qui est l'une des deux associations problématiques avec Reconstruire le commun, s'est vu refuser le versement d'une deuxième tranche de la subvention. Un contrôle de deuxième niveau a été lancé à son encontre. Il est en cours, des centaines de pièces étant étudiées par le contrôleur interne financier, poste que nous n'avions pas pendant plusieurs mois lors de la première phase du fonds Marianne. Une procédure article 40 a été engagée dans une adresse au procureur de la République.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je ne manque pas de m'interroger sur vos propos. Ce dossier est un étendard au regard d'un événement dramatique, pourtant, malgré la nouvelle ministre, c'est poste restante : il ne se passe rien jusqu'à ce que les médias fassent surgir un questionnement. Cela laisse perplexe.

Nous sommes là pour contrôler la bonne utilisation du fonds. J'ai reconstitué sa chronologie : à partir du 31 décembre 2021 jusqu'en septembre 2022, il ne se passe plus rien, comme si le temps était suspendu pendant une élection.

M. Christian Gravel. – Le sujet a été brièvement abordé dans le cadre des actions menées sous le quinquennat précédent, mais, au moment de l'arrivée de la nouvelle ministre et de son équipe, nous n'avions connaissance d'aucun problème en particulier, de sorte que rien ne justifiait de le mentionner.

M. Claude Raynal, président. – Techniquement, nous comprenons bien ce que vous dites et je ne suis pas certain que la question s'adresse à vous. Vous connaissez bien le milieu et vous savez que le CIPDR communique peu sur les actions mises en place, dont certaines sont pourtant très utiles, par exemple sur la formation des préfets ou sur la formation dans le monde enseignant.

Toutefois, nous parlons du fonds Marianne comme d'une entité particulière par rapport à un événement aux répercussions politiques gravissimes. Par conséquent, le rapporteur s'étonne que, à l'arrivée de la nouvelle ministre, le dossier ait été traité comme un sujet parmi d'autres sans faire l'objet d'une attention particulière.

Pourtant, à l'époque où le fonds a été lancé, le nombre d'interventions de la ministre déléguée dans les médias a été considérable, donnant à penser que le Gouvernement se saisissait plus qu'auparavant de la question. Il apparaît donc clairement que le dossier faisait l'objet d'une sensibilité politique particulière.

Nous comprenons de ce que vous nous dites que, jusqu'au moment où la presse s'est saisie du dossier, le sujet n'existait pas au sein du cabinet de Mme Backès.

M. Christian Gravel. – Pour éviter tout malentendu, je répète que le sujet a bien évidemment été abordé à l'occasion de l'installation de la nouvelle équipe ministérielle, mais sans réunion ni note spécifique.

J'ai tout comme vous conscience de la gravité de la responsabilité qui nous incombe sur ce sujet et je peux vous garantir qu'il n'a donné lieu à aucune légèreté. À l'arrivée de la nouvelle équipe ministérielle, aucun problème n'est remonté à la surface. Nos équipes étaient en train d'engager en interne un processus de contrôle dans le cadre du délai de six mois qui était prévu. Jusqu'à la remontée des problèmes, que ce soit ou non par le biais des médias, nous n'avons pas de raison de revenir en détail sur ce dossier. J'ai présenté à la nouvelle équipe le travail qui avait été engagé, mais le dispositif n'avait pas vocation à être reproduit deux ou trois ans plus tard. Ce n'est que dans les trois derniers mois que l'USEPPM puis les médias ont évoqué des difficultés récurrentes et c'est alors que l'on a commencé à parler du dossier. Voilà ce qui s'est passé dans les faits, du point de vue de l'administration.

M. Claude Raynal, président. – Comment expliquez-vous le choix d'accorder à l'USEPPM la principale subvention du fonds Marianne – je parle du montant mentionné dans la convention, car celui-ci n'a pas été entièrement versé, nous y reviendrons – au titre du volet « Lutte contre la radicalisation », alors que les statuts de l'association, datant de 1920, ne font pas référence au sujet ? D'où cela vient-il ? Le projet est-il arrivé par votre intermédiaire ou bien par celle du cabinet de la ministre ? Comment une association apparemment sans lien avec le sujet et qui ne démontrait pas d'expérience particulière dans le domaine visé par ce fonds a-t-elle pu prétendre à une subvention du fonds Marianne ?

M. Christian Gravel. – Aucune association n'évoque explicitement dans ses statuts la lutte contre le séparatisme. Il s'agit plutôt de mentionner un travail sur l'esprit critique ou bien la promotion des valeurs.

M. Claude Raynal, président. – Mais si nous allons au-delà des statuts, cette association n'a jamais mené d'action en lien avec ce sujet.

M. Christian Gravel. – Certes, mais de manière générale les associations n'abordent pas le sujet aussi explicitement.

J'ai appris que l'USEPPM pourrait bénéficier du fonds Marianne lors d'un appel téléphonique de M. Sifaoui : il me dit sortir d'un rendez-vous avec la ministre, celle-ci lui avait parlé du fonds Marianne, en lui faisant comprendre que par son statut, son implication et son investissement il avait toute sa place pour y prétendre.

L'association est impliquée dans une forme de citoyenneté et d'engagement lié à la jeunesse de sorte qu'il ne m'a pas paru incongru qu'elle bénéficie du fonds. En outre, elle est reconnue d'utilité publique, statut qui atteste de son sérieux, de finances saines et d'un rayonnement d'action à l'échelle nationale. En 2016, par l'intermédiaire de ses chargés de mission « prévention », elle a travaillé sur la radicalisation. Raphaël Saint-Vincent, qui a œuvré comme référent « prévention de la radicalisation » au sein de l'association m'a sollicité, alors que j'étais encore directeur du Service d'information du gouvernement (SIG) pour me présenter son livre *Vivre sous la menace terroriste*, dans lequel il développait l'idée d'une culture de sécurité à caractère préventif, après le choc terroriste subi en 2015. Il ne se

présente pas comme un responsable de l'USEPPM – je ne retiens pas d'ailleurs que c'est cette association-là à l'époque –, mais je comprends *a posteriori* que l'association nourrissait une certaine sensibilité sur le sujet. Preuve est que l'ouvrage de Raphaël Saint-Vincent était d'ailleurs le fruit d'une collaboration avec l'Association française des victimes du terrorisme (AFVT) ; de mémoire, l'ensemble des sommes rassemblées par la vente de ce livre était censé être fléché vers l'AFVT.

En outre, au moment où le projet a été présenté en 2021, la présence de M. Sifaoui représentait une caution scientifique évidente, car il s'agit d'un expert reconnu. Son engagement, la qualité de ses connaissances et son courage ne pouvaient pas être remis en cause. Je tiens d'ailleurs à dire toute l'estime que j'ai pour cet homme, qui est sous protection policière depuis vingt ans, car il a risqué sa vie en infiltrant une cellule d'Al-Qaïda. Il a continué à porter son combat malgré les menaces de mort et le fait que sa vie en soit bouleversée. Le voir défendre ce projet constituait à mes yeux une caution scientifique majeure. Tous ces éléments ont justifié que l'association puisse bénéficier du soutien de l'État pour porter son action.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez donc eu un premier contact avec M. Sifaoui, lors de la présentation de ce livre ?

M. Christian Gravel. – Non, c'est M. Saint-Vincent qui m'a sollicité en 2016 pour me présenter son livre, car je travaillais sur le sujet au sein du SIG, et il n'a pas mentionné alors l'USEPPM. C'est *a posteriori* que j'ai compris qu'il existait un lien inscrit dans la durée entre l'association et la lutte contre la radicalisation.

M. Claude Raynal, président. – Le document de réponse à l'appel à projet ne fait qu'une seule page, du moins selon les informations dont nous disposons pour l'instant. Avez-vous eu des éléments complémentaires ou bien la décision a-t-elle été prise à partir de ce document ? Vous n'avez eu qu'une semaine pour décider. Ce dossier faisait-il partie de ceux qui auraient pu bénéficier d'un autre type de subvention que le fonds Marianne ? En effet, il semble que le document ait été envoyé avant la date de lancement de l'appel à projets.

M. Christian Gravel. – Je regrette ce problème de transmission de document. Cela n'arrive pas tous les jours au sein de l'administration. Nous avons des missions lourdes et il se trouve que nous avons eu au même moment des demandes de documents de la part de la Cour des comptes, de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Assemblée nationale et du Sénat. Je regrette très sincèrement que ce document de six pages ne vous soit pas parvenu.

M. Claude Raynal, président. – Nous reviendrons plus tard sur cette question.

À quel moment avez-vous eu des éléments d'information complémentaires sur l'association avant la prise de décision ? Les avez-vous eus dans la semaine où tout a été décidé ?

M. Christian Gravel. – Le dossier complet, comprenant le document que vous auriez dû recevoir, a été envoyé quelques jours avant la tenue du comité de programmation, le 13 avril 2021. À la demande du cabinet de la ministre, il a été étudié dans le cadre du fonds Marianne. Le dossier de l'association Alma a bénéficié d'autres formes de subventions, mais celui porté par l'USEPPM, dont je précise à nouveau qu'il était complet, a glissé vers le fonds Marianne, un mois plus tard.

M. Claude Raynal, président. – Lors du processus de sélection de l’USEPPM, aviez-vous connaissance de l’identité des personnes qui allaient être rémunérées par la subvention ? Leurs CV vous avaient-ils été communiqués ? M. Sifaoui était connu de tous, mais qu’en est-il des autres ?

M. Christian Gravel. – Hormis M. Sifaoui, qui exerçait comme directeur de projet et qui touchait donc une partie de la subvention sous la forme d’un salaire – ce qui n’a rien de scandaleux étant donné le rôle qui est le sien pendant cette période –, je n’ai pas eu connaissance de l’identité de ceux qui avaient vocation à former l’équipe. On envisageait six postes. Je ne savais pas non plus que le président de l’association aurait le rôle de directeur administratif et financier. Je précise qu’il n’entre pas dans les fonctions de mon service que d’aller contrôler les individus qui ont vocation à travailler au sein d’une association. Cela relève d’autres services.

M. Claude Raynal, président. – Lesquels ?

M. Christian Gravel. – Ce travail relève du Trésor ou de la Cour des comptes, si nécessaire. Ce n’était pas à mon service de demander le CV de ceux qui allaient travailler dans l’association. Nous avons reçu un projet que nous avons considéré comme hautement qualitatif et qui semblait donner toute satisfaction sur le papier. Nous avons simplement constaté que six personnes étaient salariées et que le directeur du projet était clairement identifié.

M. Claude Raynal, président. – Initialement, il devait y avoir dix salariés.

M. Christian Gravel. – En réalité, il n’y en a eu que six.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J’insiste en vous faisant part à nouveau de mon étonnement sur le fait que le document que nous avons reçu ne comporte qu’une seule page. Une conjonction d’événements nous porte à croire que le document comportera bientôt davantage de pages. La question ne date pas d’aujourd’hui et je crois deviner que certains candidats à l’attribution d’un soutien public de l’État aimeraient bien que leur dossier soit examiné par votre comité interministériel : n’envoyer qu’une seule page et obtenir plusieurs centaines de milliers d’euros de subventions paraît pour le moins inhabituel !

M. Sifaoui, journaliste rémunéré par l’USEPPM, a indiqué dans un communiqué publié sur Twitter, le 12 avril dernier, en réaction aux informations publiées dans la presse : « Je n’ai pas pris cette initiative spontanément. J’y ai été encouragé par des représentants des pouvoirs publics, notamment par les membres du cabinet de Mme Schiappa et par elle-même [...] je suis donc quelque peu scandalisé en constatant qu’elle participe gentiment au lynchage en feignant de ne pas me connaître et de ne pas connaître l’association [...]. Ce sont les membres du cabinet de Marlène Schiappa qui ont insisté pour que je prenne part à la riposte citoyenne ». Avez-vous eu connaissance de cette demande du cabinet et de la ministre ?

M. Christian Gravel. – Je ne comprends pas que vous puissiez laisser croire que nous aurions pris la décision d’accorder une subvention à cette association en nous appuyant sur un document d’une seule page. Je vous redis formellement et solennellement que vous auriez dû recevoir un autre document – je regrette infiniment que cela n’ait pas été le cas, compte tenu de l’importance de votre assemblée –, à savoir celui qui nous a permis en conscience de prendre cette décision. Il ne s’agit en aucun cas d’un seul feuillet de quelques

lignes qui aurait suffi à débloquer d'un claquement de doigts 350 000 euros. Je ne peux pas laisser passer cela.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est à tout le moins une erreur ou une faute hautement regrettable : tenons-nous en à cela pour l'instant.

M. Christian Gravel. – J'entends bien et je ne peux que regretter très sincèrement cette erreur. En revanche, compte tenu du contexte dans lequel les éléments vous ont été transmis, il me semble que vous pouvez aussi entendre qu'il a pu y avoir une erreur humaine.

Pour répondre à votre question, à la fin du mois d'avril 2021, M. Sifaoui m'a appelé au téléphone pour me dire qu'il sortait du bureau de la ministre déléguée, qui lui avait parlé de son projet d'engager ce qui porterait plus tard le nom de « fonds Marianne ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il y a un problème de calendrier, car le dossier a été étudié courant avril.

M. Christian Gravel. – Pardonnez-moi, c'était à la fin du mois de mars. M. Sifaoui était pleinement satisfait de savoir que des subventions permettraient de porter des projets d'envergure dans le champ concerné. Il m'a également informé de ce que des réunions avaient eu lieu avec le cabinet de la ministre déléguée.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Probablement avec les mêmes personnes que celles que vous avez mentionnées précédemment ?

M. Christian Gravel. – Sans doute, puisqu'il s'agit de celles qui suivaient ce type de sujet. M. Sifaoui m'a indiqué qu'on lui avait demandé de réfléchir à un projet possible.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – On l'a mis pour ainsi dire dans les *starting blocks* et on lui a demandé de candidater.

M. Christian Gravel. – Il m'a dit clairement que c'était une bonne nouvelle et qu'il allait s'engager dans ce projet.

M. Claude Raynal, président. – Avez-vous vérifié ces informations auprès du cabinet ?

M. Christian Gravel. – Nous avons eu une réunion quelques jours plus tard avec le cabinet – c'était au début du mois d'avril – au cours de laquelle le fonds Marianne a été mentionné. J'ai donc compris que le dispositif était engagé. En outre, le projet de M. Sifaoui a aussi été évoqué à l'occasion du comité de programmation du 13 avril.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il s'avère que, pour le projet de cette association, la part des salaires au regard des charges est nettement plus élevée que pour la plupart des autres associations. Cela vous a-t-il paru normal et conforme au cahier des charges de l'appel à projets ?

M. Christian Gravel. – Ce projet était le plus ambitieux et le plus courageux de ceux qui ont été présentés et le seul à envisager une confrontation directe avec des activistes extrémistes. M. Sifaoui, qui a une connaissance fine de ces réseaux, était une caution scientifique solide. L'essentiel du projet reposait objectivement sur la production

intellectuelle : il s'agissait d'analyser, de concevoir et de diffuser des messages sur internet. Par conséquent, je n'ai pas été choqué par le fait qu'une partie importante des charges s'inscrive dans des rémunérations, car il s'agissait précisément de payer de l'intelligence pour pouvoir engager ce type de travaux, sans parler du courage qu'il fallait pour produire ces contenus. En effet, il n'y a pas eu, comme on l'a parfois entendu, que trois vidéos visionnées seulement quinze fois, mais l'association a produit cinq cents contenus. Certes, on peut toujours faire plus et mieux, mais il ne s'agissait là que du premier volet du projet.

M. Claude Raynal, président. – Dans le bilan financier et moral de l'association que vous nous avez transmis, je ne vois pas la mention de ces cinq cents contenus.

M. Christian Gravel. – Il y a eu près de cinq cents tweets, *threads* et productions.

M. Claude Raynal, président. – Disposez-vous de ces contenus ? Pour l'instant, ce qui nous a été transmis est d'une rare pauvreté.

M. Christian Gravel. – Nous ferons en sorte de vous transmettre tous les éléments du bilan. Tous ces contenus sont visibles sur les réseaux sociaux. Le premier volet du projet consistait à analyser l'écosystème avant d'engager très régulièrement des ripostes, à un rythme soutenu. Cela a été fait. Le deuxième volet prévoyait de construire un site internet et d'élaborer une encyclopédie numérique visant à agréger tous les contenus et éléments d'analyse permettant de fournir de la matière aux internautes qui souhaiteraient s'inscrire dans ce travail d'influence en ligne.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous reviendrons sur ce sujet.

D'après les échanges de courriels que vous nous avez fait parvenir, l'USEPPM vous a transmis personnellement et directement sa candidature. Le courriel vous est parvenu le 9 avril 2021, soit onze jours avant le lancement de l'appel à projets, ouvert du 20 avril au 10 mai. Comment expliquez-vous que vous ayez été le destinataire direct et unique de cet envoi ? Avez-vous reçu sur votre adresse les demandes d'autres associations ? Le cas échéant, lesquelles et pourquoi ?

M. Christian Gravel. – Lors de son appel téléphonique, en sortant du bureau de la ministre, M. Sifaoui m'a précisé qu'il reviendrait au CIPDR de gérer les dossiers. C'est donc – je le pense, mais n'en ai pas la certitude – que c'est sur la recommandation de M. Sifaoui que le président de l'association m'a envoyé directement le dossier.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Aucune autre association ne vous a envoyé avant le 20 avril de demande pour postuler au fonds Marianne ?

M. Christian Gravel. – Je n'ai pas reçu d'autres demandes d'association dans le cadre du fonds Marianne, mais je reçois régulièrement des courriels de la part de présidents d'association qui me relancent sur des demandes de subventions.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Hors fonds Marianne ?

M. Christian Gravel. – Oui.

M. Claude Raynal, président. – Revenons-en à la question des dix ou des six salariés. Quoi qu'il en soit, ils n'étaient pas salariés à temps complet.

M. Christian Gravel. – De mémoire, ils couvraient 4,8 équivalents temps plein (ETP).

M. Claude Raynal, président. – En réalité, il y a eu plutôt trois salariés, dont deux à mi-temps. La rectification pour passer de dix à six salariés est intervenue postérieurement à l'accord ; pourtant, elle n'a pas conduit à modifier le projet de convention. On aurait pu penser que la logique serait celle du « À moyens diminués, subvention diminuée ». Comment justifiez-vous cela ?

M. Christian Gravel. – C'est dans le cadre du contrôle *a posteriori* que nous avons compris qu'il y avait eu moins de salariés que prévu. Auparavant, l'information n'est pas remontée jusqu'à mon équipe, qui m'en aurait parlé.

M. Claude Raynal, président. – Pourtant cela figure dans le formulaire Cerfa qui vous a été envoyé par l'entreprise comme document officiel d'engagement. Il est clairement précisé qu'il n'y a que six salariés. Ensuite, leur nombre a été réduit à trois. Vous auriez pu être alerté au moins par le fait que l'on était passé de dix à six salariés.

M. Christian Gravel. – Je croyais que vous me parliez du passage de six à trois salariés, dont nous n'avons pas eu connaissance,...

M. Claude Raynal, président. – ...Avant le contrôle *a posteriori*, je l'ai bien compris.

Le contrôle sur pièces de l'USEPPM a été annoncé seulement le 17 mars 2023 à l'association, alors qu'elle aurait bénéficié du plus haut montant de subventions, si tous les fonds avaient été versés. En outre, l'association ne répondait pas aux mails de relance depuis plusieurs mois. Le lancement du contrôle sur pièces a été fait tardivement si l'on considère que d'autres associations ne présentant a priori aucune difficulté particulière ont été contrôlées avant l'USEPPM. Dans le cas de celle-ci, soit vous n'obteniez pas de réponse, soit l'on vous répondait que les sommes n'avaient pas été engagées. En effet, vous nous avez dit que vous aviez pris la décision de ne pas engager la deuxième partie de la subvention. Pour quelles raisons avez-vous pris cette décision ?

M. Christian Gravel. – Précisément, à cause de l'absence de réponse de l'association après un certain nombre de relances ou bien seulement de réponses partielles concernant des demandes de pièces qui devaient nous être remises dans le cadre du processus de contrôle de l'action. Une fois prise la décision de ne pas verser la deuxième partie de la subvention, le secrétaire général adjoint, M. Laffite, a appelé le président de l'association et a compris au cours de la discussion que le seuil des 60 % du budget prévisionnel n'avait pas été atteint. Par conséquent, quoi qu'il en soit, la deuxième tranche de la subvention n'aurait pas été versée. Toutefois, la décision a été prise avant même que nous ayons pris connaissance de ce critère budgétaire, en raison des difficultés que nous avons à obtenir des réponses, la situation s'étant aggravée dans la période de contrôle *a posteriori*.

M. Claude Raynal, président. – À quoi correspond le seuil des 60 % ?

M. Christian Gravel. – Il s'agit des 60 % du budget prévisionnel.

M. Claude Raynal, président. – Et donc pas des 60 % de la subvention ?

M. Christian Gravel. – Pardon, il s'agit bien des 60 % de la subvention.

M. Claude Raynal, président. – En réalité, le budget global de l'association pour cette opération n'est pas fondé uniquement sur votre subvention. Il y a des cofinanceurs, qui peuvent être des collectivités territoriales.

M. Christian Gravel. – Dans le projet, deux régions sont cofinanceurs.

M. Claude Raynal, président. – Mais à l'instant où vous exercez votre contrôle, les cofinancements n'existaient pas et l'opération était donc bloquée, car l'association ne pouvait pas justifier des 60 % de la totalité du financement. C'est la raison pour laquelle la deuxième tranche de la subvention n'a pas pu être versée. La décision se justifiait par le fait que le plan de financement total n'étant pas réalisé, l'association ne pouvait pas prétendre à une tranche de subvention supplémentaire, par manque de cofinancements. Sommes-nous bien d'accord ?

M. Christian Gravel. – Il semble bien que le taux de 60 % porte sur notre subvention et que ce seuil n'ait pas été atteint. Le dossier mentionnait deux cofinanceurs de poids, à savoir les régions de l'Île-de-France et du Nord, ce qui contribuait à sa solidité. Or le soutien attendu, je vous le confirme, ne s'est pas concrétisé.

Le seuil a donc été fixé à 60 % de la subvention que nous devons accorder à l'association. Puisqu'il n'a pas été atteint, nous ne pouvions pas remettre la deuxième tranche de la subvention. La décision de ne pas la verser a d'abord relevé du constat d'un dysfonctionnement en termes d'information de leur côté.

M. Claude Raynal, président. – Notre lecture est un peu différente. Nous considérons que l'association devait démontrer qu'elle avait engagé plus de 60 % du projet pour pouvoir toucher le supplément de subvention.

Quoi qu'il en soit, la subvention a en définitive servi à financer du salaire à plus de 80 %, ne laissant quasiment rien pour les actions sauf à considérer que celles-ci n'étaient que de nature intellectuelle, ce qui n'est pas exact, car il y avait aussi du contenu technique qui devait être réalisé.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – C'est sans doute la raison qui explique que l'association a peiné à vous envoyer un bilan tant quantitatif que qualitatif. Il y a eu très peu de communication entre l'USEPPM et le CIPDR entre mai 2022 et février 2023, alors que vous demandiez ce bilan. Vous nous avez dit avoir fait de nombreuses relances. Comment expliquez-vous l'absence totale de réponse de la part de l'association ?

M. Christian Gravel. – Si nous avions eu les moyens d'avoir un échange clair avec l'association, nous aurions pu prendre la mesure de la situation. La seule réponse qui nous a été donnée était que le président étant en train de monter une société et qu'il était donc très compliqué de le joindre. L'argument était assez faible compte tenu de nos relances répétées.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il s'agit donc d'une sorte d'extinction des feux.

L'association finit par vous envoyer des documents le 15 février 2023. Elle avait indiqué dans son projet qu'elle recevrait un financement de 145 000 euros de la part des régions et 45 000 euros d'aides privées. Or elle n'a obtenu aucune de ces recettes et le fonds Marianne représentait finalement sa seule ressource.

De nombreuses charges ont été sous-exécutées. Les dépenses de la catégorie « autres services extérieurs » devaient représenter 177 100 euros, mais n'ont pas dépassé, en réalité, 31 000 euros, soit un taux d'exécution de 17 %. Alors que l'essentiel des dépenses de cette catégorie devaient être des dépenses de publicité et de publication, la plupart ont été basculées dans la catégorie « rémunérations intermédiaires et honoraires ».

Les charges de personnel ont en revanche fait l'objet d'une exécution à 87 % en 2022.

Dans ces conditions, peut-on considérer que l'objectif principal de la subvention a bien été atteint ?

M. Christian Gravel. – Une fois établis les éléments d'analyse issus de notre contrôle *a posteriori*, nous avons pris des mesures. Compte tenu des difficultés que nous avons eues pour obtenir les documents nécessaires au contrôle, nous avons refusé de verser la deuxième partie de la subvention. Nous avons aussi engagé un contrôle facultatif sur pièces, dit de deuxième niveau, pour que notre pôle administratif et financier puisse faire un point précis et identifier le cas échéant les abus qui auraient pu être opérés. Enfin, j'ai engagé la procédure de l'article 40, car des éléments convergents laissaient penser qu'il y avait eu un certain nombre de problèmes en matière de comptabilité.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Tout cela est bien léger ! Pour résumer, il a suffi que la ministre de l'époque porte sur les fonds baptismaux le fonds Marianne, puis en informe avant tout le monde une de ses connaissances afin qu'elle candidate ; son dossier est retenu et une subvention d'un montant très important est accordé à son association ; et tout cela a abouti au constat que 87 % de la subvention avait été utilisée pour des dépenses de personnel, ainsi qu'à une procédure au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

M. Claude Raynal, président. – Je souhaite revenir sur le déroulement du contrôle, qui a été très clair et qui prévoyait des délais : l'association avait jusqu'au mois de novembre 2022 pour fournir les éléments que vous lui demandiez. Elle n'en a donné que quelques-uns puis a cessé de répondre. Vous avez lancé la procédure de l'article 40 quatre mois après la fin du délai. En faisant cela, d'une part vous réagissiez au fait que les journalistes commençaient à s'emparer du sujet, d'autre part vous répondiez à une demande de la ministre qui souhaitait que vous signaliez la situation. Confirmez-vous cela ?

M. Christian Gravel. – La démarche de contrôle a été engagée avant l'emballage médiatique. Nous n'avons pas attendu que la presse se focalise sur le sujet pour engager les procédures de contrôle. Celles-ci s'appliquent à toutes les associations.

M. Claude Raynal, président. – Ma question portait sur le signalement, pas sur le contrôle.

M. Christian Gravel. – La décision du signalement était la mienne, dans la mesure où je suis le responsable administratif du projet. Je vous confirme qu'elle a été appuyée par la ministre. Celle-ci a d'ailleurs également souhaité faire un signalement pour une autre association dont nous parlerons ensuite.

M. Claude Raynal, président. – Pour résumer, comme l'a fait avant moi le rapporteur, on est parti d'une opération sur l'initiative de la ministre Schiappa qui a abouti à

ce que l'on vous transmette un dossier dans le but qu'il soit retenu pour bénéficier du fonds Marianne. Et l'on finit par un signalement contre l'association en question. Avez-vous un jugement à porter sur cette situation ?

M. Christian Gravel. – Il est évident qu'elle est regrettable étant donné la nature du sujet et le contexte dans lequel elle s'inscrit. Toutefois, un travail a été réalisé et il y a eu cinq cents contenus produits, et accessoirement de grande qualité. Quant aux problèmes d'ordre comptable et financier, ils sont plus que regrettables.

Mme Isabelle Briquet. – Vous avez dit que vous considérez le projet comme « hautement qualitatif ». Au vu de son bilan, conservez-vous cette impression ?

M. Christian Gravel. – Qualitativement, le bilan est positif. L'USEPPM est la seule association à avoir fait ce à quoi elle s'était engagée, en s'inscrivant frontalement dans la riposte contre des acteurs dont certains sont dangereux. Quantitativement, on aurait pu espérer plus, notamment pour ce qui est des interactions et du nombre d'abonnés. Toutefois, une règle opère sur le web selon laquelle, quelles que soient la nature et la pertinence du projet, il faut toujours plus d'un an pour agréger une communauté numérique large et solide. Cette temporalité se retrouve dans tous les projets. L'association Alma, par exemple, qui dispose d'un soutien conséquent et pas simplement du CIPDR, a également produit des contenus de grande qualité. Or les résultats quant au nombre d'abonnés ont été équivalents à ceux de l'USEPPM, au bout d'un an. Il faut donc tenir compte du contexte dans lequel s'inscrit ce type d'action.

Qualitativement, le travail engagé a été de grande qualité. Le projet d'encyclopédie numérique n'a pas abouti, mais il était dès le départ envisagé sur plusieurs années. Le site internet a été créé sur lequel figurent des articles et des éléments de fond.

En revanche, les problèmes financiers sont en effet profondément regrettables. La justice fera son travail.

M. Dominique de Legge. – Vous avez mentionné le fait que les statuts de l'USEPPM dataient de 1920 et que l'association était reconnue d'utilité publique. Sauf erreur de ma part, il n'y a plus d'association pour la préparation militaire depuis les événements de la guerre d'Algérie. Peut-être auriez-vous dû davantage vous interroger sur les activités de cette association depuis la guerre d'Algérie et sur le fait que ses statuts n'avaient pas été mis en conformité avec les nouvelles activités qu'elle vous avait présentées ? Les associations reconnues d'utilité publique relèvent du ministère de l'intérieur et doivent être régulièrement contrôlées.

Vous nous avez dit que la prestation réalisée était majoritairement de nature intellectuelle tout en nous expliquant qu'il n'entrait pas dans votre champ de compétences de vérifier les CV des intervenants. J'en suis étonné, car dans le cas d'une prestation de nature intellectuelle, il est d'autant plus important de vérifier les compétences des intervenants. Or vous renvoyez cela à l'administration fiscale et à la Cour des comptes. Il me semble que, avant de verser une subvention d'un tel montant, on doit examiner le parcours de ceux qui vont être amenés à travailler. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce point ?

M. Christian Gravel. – À ma connaissance, cette association est toujours reconnue d'autorité publique, ce qui, compte tenu de la fiabilité du ministère dont dépend cette reconnaissance, est un gage de confiance. Ses statuts auraient certes pu être modifiés,

mais je considère que cela ne relève pas de ma responsabilité de demander à l'association de les modifier. Ce qui compte pour moi, c'est que l'association travaille aujourd'hui sur les problématiques de la jeunesse et de la citoyenneté.

J'ai évoqué de manière très concrète tout à l'heure l'action amorcée en 2016 par l'un des responsables de cette association pour lutter contre le terrorisme et la radicalisation. Compte tenu de cet engagement, qui est directement lié à la question qui nous préoccupe et qui a été pris à un moment clé de notre histoire contemporaine, je ne pense pas que nous étions hors sujet.

Je rappelle en outre que l'association était dirigée par un expert reconnu, qui a fait figure de caution scientifique dans le cadre de l'appel à projets du fonds Marianne, une caution suffisamment forte pour nous rassurer sur la qualité des productions à venir.

Je vous invite à consulter les contenus réalisés, puisqu'ils sont toujours en ligne : je peux vous garantir qu'il n'est pas donné à tout le monde de mobiliser autant de connaissances et de faire preuve d'autant de pertinence, sauf justement à maîtriser parfaitement l'art de la riposte, ce qui est le cas ici.

Encore une fois, j'essaie de faire la part des choses entre le bilan que je viens de dresser et les divers éléments budgétaires et financiers que l'on a évoqués : ces deux sujets sont distincts, même s'ils concernent la même association.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'en viens à maintenant à l'association « Reconstruire le commun » qui a été créée quelques mois seulement avant le début de l'appel à projets, très peu de temps après l'annonce de la création du fonds Marianne. En réponse aux questions de *Mediapart*, vous auriez loué « l'intelligence » d'un projet « convaincant et parfaitement structuré ».

En 2020, l'association a bénéficié d'une subvention dite « de lancement » de 39 000 euros dans le cadre de l'enveloppe dédiée à la radicalisation du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Pourriez-vous nous préciser les conditions dans lesquelles cette première subvention a été attribuée ? Quel en était l'objet exact ? Cette subvention visait-elle à aider l'association à se porter candidate par la suite à l'appel à projets du fonds Marianne ?

M. Christian Gravel. – En réponse à votre question, je me propose de retracer la genèse des relations entre le CIPDR et cette association.

Fin décembre 2020, après avoir suivi le conseil d'un universitaire reconnu, j'ai rencontré la présidente de l'association « Reconstruire le commun ». Il s'agit d'une femme dotée d'une grande intelligence, d'une vraie connaissance de l'ensemble des enjeux liés à l'actualité et d'une véritable conscience républicaine.

Cette dirigeante associative a, je le rappelle, fondé son association deux semaines après l'assassinat du professeur Paty : il me semble que très peu de structures ont su se mobiliser dans un tel laps de temps, ce qui atteste, encore une fois, de la très grande conscience républicaine de cette personne, dont l'objectif était – c'est le discours qui m'a été tenu – de faire face efficacement au délitement de nos sociétés et de défendre l'essentiel, à savoir nos principes.

Dans la foulée de la présentation de son projet, celle-ci m'a transmis une demande de subvention, à laquelle nous avons répondu positivement. Cette subvention de 39 000 euros avait tout simplement pour objet de donner à cette association les moyens de lancer des actions concrètes.

Je précise que le projet qui nous a été présenté était très abouti : l'association avait pour but de s'investir sur les réseaux sociaux et le web. C'est la raison pour laquelle nous avons accordé une subvention qui, même si elle a été versée en 2021, était destinée à couvrir des dépenses correspondant à la fin de l'exercice 2020.

La présidente de « Reconstruire le commun » a ensuite eu connaissance, comme beaucoup d'autres dirigeants d'associations, de la mise en place du fonds Marianne, ce qui l'a conduite à se porter candidate : son projet était d'envergure, très ambitieux et démontrait, sans ambiguïté possible, une véritable maîtrise de tout ce qui relève de la communication digitale – la directrice de projet était elle-même une experte du marketing et de la communication digitale.

Il s'agissait du reste du seul projet ambitieux défendu par des jeunes pour des jeunes : c'était la seule association dont les membres appartenaient à la tranche d'âge qui nous intéresse le plus, ce qui est un critère supplémentaire à prendre en compte. Compte tenu de nos échanges, de la qualité du projet, il nous a donc semblé envisageable de poursuivre la collaboration avec cette association.

Dernière remarque, « Reconstruire le commun » est en partie issue d'un collectif baptisé « On vous voit », qui a déjà démontré sa capacité à développer une vraie analyse intellectuelle des milieux séparatistes sur la toile et à riposter face à ce type d'acteurs.

Nous savions que, par le passé, ce collectif avait parfois diffusé des contenus à caractère politique. C'est pourquoi nous avons conditionné notre aide – la première subvention, qui a été versée avant la création du fonds Marianne – à cette association à l'absence de tout message de nature politique.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Est-ce vous qui avez décidé d'attribuer 39 000 euros à cette association nouvellement créée ?

M. Christian Gravel. – Une telle décision n'est pas unilatérale, mais collective, puisqu'elle est prise à l'occasion d'un comité de sélection comprenant six personnes. Elle a surtout été validée par le directeur de cabinet de la ministre. Je précise que la ministre devait venir à ce comité, mais c'est finalement son directeur de cabinet qui est venu.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je ne parlais pas du fonds Marianne, mais de la décision d'allouer une première subvention de 39 000 euros.

M. Christian Gravel. – Pardonnez-moi, je croyais que vous faisiez référence à une somme plus élevée. La décision à laquelle vous faites allusion relève du CIPDR, et de lui seul.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – « Reconstruire le commun » ne déclarait aucun salarié au moment de sa création, et son projet ne prévoyait aucun recrutement. Au vu du montant des subventions accordées, on aurait pu s'attendre à ce que davantage de personnes ressources soient employées par l'association.

Un membre de votre secrétariat général s'est d'ailleurs étonné, dans un certain nombre de mails adressés aux membres de l'unité de contre-discours républicain, que l'on octroie une subvention de 330 000 euros à une association dont aucun salarié n'était chargé de sa gestion financière. Partagez-vous cet étonnement ?

M. Christian Gravel. – Cette remarque atteste qu'en interne tout le monde pouvait s'exprimer librement et qu'aucune directive n'a été donnée pour que l'on taise tel ou tel point. Elle atteste aussi que chacun faisait son travail au sein de mon équipe : le secrétaire général adjoint du CIPDR, responsable de ce pôle administratif et financier, jouait pleinement son rôle, avec la rigueur qui caractérise ce magistrat de formation.

Je précise une fois de plus que la décision finale a été prise par un comité de sélection, et ce au vu des engagements pris par cette association, pour laquelle, naturellement, aucun bilan sur la manière dont avait été utilisée la première subvention versée ne pouvait être établi, étant donné qu'elle venait de se constituer et que chacun sait qu'un minimum de temps est nécessaire à une association avant qu'elle puisse exercer pleinement ses missions.

Le projet qui nous a été présenté dans le cadre de l'appel à projets du fonds Marianne a été suivi d'effets : l'association a salarié jusqu'à vingt-sept personnes, ce qui prouve incontestablement une utilisation des subventions conforme à notre plan de charge. Il va en outre de soi que le projet mené par cette association correspondait, au moins sur le papier, à ce qui nous avait été présenté et qu'il respectait l'ensemble des codes du web en vigueur aujourd'hui, conditions *sine qua non* du soutien de l'État.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il ressort des éléments qui nous ont été transmis que les prestations fournies par « Reconstruire le commun » posent question.

Vous y avez fait allusion, cette association a produit des contenus à caractère politique, dont il a été question notamment lors d'une réunion ayant eu lieu le 1^{er} mars 2022. Assistiez-vous à cette réunion ? Que s'est-il passé précisément ? Avez-vous donné des directives pour que cela cesse ? Dans l'affirmative, ont-elles été scrupuleusement respectées, et dans quel délai ?

M. Christian Gravel. – Le projet de « Reconstruire le commun » comportait quatre volets, qui ont conduit à la réalisation de cinquante-sept vidéos au total en un an, soit près de vingt-quatre heures de contenus à visionner.

Dans les six premiers mois d'existence du fonds Marianne, sachez que le suivi de l'association était réalisé par une cheffe de projet, qui exerçait cette mission à temps plein – j'en profite d'ailleurs pour la saluer, car, malgré sa charge de travail, celle-ci a su s'organiser et travailler de manière consciencieuse et professionnelle. Elle a finalement quitté le comité pour rejoindre une autre structure, et la charge de travail a été répartie entre quatre agents de mon équipe.

Or ces agents occupaient déjà eux-mêmes un poste à temps plein, *a fortiori* au sein de l'unité de contre-discours républicain, qui était alors en plein déploiement et soumise à une pression totalement justifiée, mais très forte. En plus de leur travail quotidien, ces quatre agents ont donc endossé une partie du travail consistant à suivre les associations ayant reçu des subventions du CIPDR.

L'agent chargé d'assurer le suivi plus particulier de « Reconstruire le commun » a formulé un certain nombre de remarques sur les premiers contenus produits, principalement sur leur aspect qualitatif. L'association a pris en considération nos remarques et a, à chaque fois que nous le lui avons demandé, parce que nous étions inquiets du faible taux d'engagement de ces contenus, reconsidéré sa ligne éditoriale. Elle a même opéré un changement de stratégie, en s'impliquant davantage dans le *sponsoring*, ce qui lui a permis de franchir un seuil décisif et de développer un certain nombre d'interactions sur le web.

Puis, à la fin du mois de février, notre agent s'est aperçu que l'association avait diffusé trois ou quatre contenus à caractère politique. Il m'en a alerté immédiatement : je lui ai alors demandé de convoquer les représentants de l'association, de sorte à leur communiquer nos observations, tant sur le plan qualitatif que sur le caractère hautement problématique des contenus politiques que nous avons identifiés.

La consigne que nous avons fait passer, à savoir qu'il était strictement interdit à l'association de s'associer, d'une manière ou d'une autre, à des contenus de nature politique, ne laissait place à aucune ambiguïté.

La présidente de l'association en a pris acte au mois de mars. La preuve en est que nous disposons d'une vidéo, si ce n'est pas deux, dans laquelle les chroniqueurs concernés par ce projet problématique ont eux-mêmes évoqué, de manière ironique, les risques que pourrait encourir la présidente de l'association s'ils persistaient à parler de politique. C'est bien la preuve que le message est passé, que notre consigne a circulé en interne et que nous avons correctement effectué notre travail de suivi et de contrôle.

À l'occasion d'un autre visionnage, l'agent concerné par le suivi de « Reconstruire le commun » s'est rendu compte que de nouveaux contenus politiques avaient été produits. J'ai alors demandé qu'on les convoque de nouveau, ce qui a été fait le 2 juin : lors de la réunion que j'ai présidée, je leur ai dit très clairement, très explicitement, très vigoureusement qu'il était intolérable de diffuser de tels contenus. Au moment où nous les avons convoqués, nous pensions encore que ces contenus étaient peu nombreux – je rappelle, en toute objectivité, que l'agent chargé du suivi de cette association était alors en surcharge de travail.

Cela étant, j'avais bien conscience à l'époque que ces dérives se produisaient en pleine période électorale, durant la campagne des élections législatives. Je connais un peu le code électoral : vous dire que j'étais contrarié ou en colère est un euphémisme...

Pour le reste, je le répète, le travail de l'association a donné satisfaction ; même si certaines choses auraient pu être améliorées, il était vraiment innovant.

Tout dernièrement – et c'était trop tard ! –, nous avons compris qu'en définitive de nombreux contenus de nature politique avaient été émis : j'ai donc moi-même déclenché une procédure pour obtenir le remboursement – total ou partiel – de la subvention allouée.

Au total, nous avons recensé dix pages correspondant au verbatim des contenus problématiques. Ce qui importe, au-delà du caractère intolérable de ces vidéos, qui découlent d'une forme d'insouciance et d'inconscience de quelques jeunes – cela ne concerne pas toute l'association – qui ont profité de l'occasion, c'est que le verbatim ne contient manifestement aucun contenu partisan faisant la promotion de tel ou tel candidat – je tiens ce verbatim à

vosre disposition si vous souhaitez vous en rendre compte par vous-même, ainsi que les seize heures de vidéo concernées.

À moins de faire preuve d'une malhonnêteté intellectuelle évidente, on ne peut pas sérieusement considérer que ces propos, quel que soit leur caractère intolérable, ont contribué à la campagne de tel ou tel candidat.

M. Claude Raynal, président. – Ce point ne relève pas du champ de compétence de notre commission d'enquête.

M. Christian Gravel. – Je profitais simplement de l'occasion qui m'était donnée de m'exprimer pour évoquer cette situation particulière.

M. Claude Raynal, président. – Nous n'irons pas plus loin, car ces faits font actuellement l'objet d'une procédure judiciaire.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Permettez-moi de vous faire remarquer qu'après une rapide vérification, et sauf erreur de ma part, les comptes de l'association ne laissent pas clairement, voire pas du tout apparaître qu'elle rémunérait vingt-sept salariés au titre de l'exercice 2022.

M. Christian Gravel. – Je vous confirme pourtant que l'association a bien salarié jusqu'à vingt-sept personnes.

M. Claude Raynal, président. – En plus des différents documents que vous ne manquerez pas de nous communiquer, je vous remercie de nous adresser le verbatim dont vous venez de parler : il nous évitera le visionnage de ces seize heures de vidéos.

Vous venez de nous expliquer que les problèmes que vous avez détectés l'ont été assez tôt. Pour autant, malgré l'absence de prise en compte de vos remarques par l'association durant plusieurs mois, vous n'avez pas hésité à verser les 25 % de subvention restant à « Reconstruire le commun » : comment expliquer ce mystère ?

M. Christian Gravel. – Il ne s'agit pas d'un mystère, mais d'un enchaînement de circonstances.

Revenons-en à l'historique des faits.

À la suite de nos critiques sur la qualité de certains contenus – je ne parle pas là des contenus politiques –, un certain nombre d'échanges ont eu lieu entre le pôle « métiers » et le pôle administratif et financier du CIPDR, afin de déterminer s'il serait envisageable de reconsidérer le versement de la seconde tranche de la subvention.

À l'époque – je suppose que vous en reparlerez avec Jean-Pierre Laffite –, le pôle administratif et financier a estimé que tout était en règle sur un plan budgétaire, dans la mesure où toutes les pièces avaient été transmises en temps et en heure, conformément à ce qui était prévu, et on a dépassé le seuil des 60 %. Dès lors, nous en sommes arrivés à la conclusion que, si l'on ne versait pas la totalité de cette subvention, on s'exposait de fait à un contentieux que nous étions presque sûr de perdre.

Au moment de prendre notre décision, nous n'avions de plus pas connaissance de toutes les dérives de l'association. Jusqu'à dernièrement, il y a encore quelques semaines,

nous n'avions pas perçu l'ampleur des dégâts liés à ces contenus à caractère politique. Si cela avait été le cas, nous aurions évidemment été en mesure de démontrer la violation substantielle du projet. Aussi, nous aurions pu refuser de verser le reste de la subvention, tout en engageant des procédures sans attendre.

Ne l'oublions pas – je le répète –, l'agent chargé du suivi de « Reconstruire le commun » avait à l'époque un tel travail qu'il n'a pu visionner que quelques-unes des cinquante-sept vidéos produites par l'association, si bien qu'il n'a pas décelé l'ampleur du problème. À partir du moment où nous en avons pris connaissance, tout a été fait pour le résoudre et rectifier ce qui devait l'être.

M. Claude Raynal, président. – Encore une fois, vous admettez que tout cela peut sembler surprenant : nous ne nous expliquons pas pourquoi, après que vous avez adressé des mises en garde très explicites à cette association, qui n'en a pas du tout tenu compte, vous avez finalement décidé de verser ce complément.

Nous nous posons une autre question : à quelle date la procédure de remboursement a-t-elle été engagée ?

M. Christian Gravel. – Nous l'avons envisagé dès que nous avons été avertis de l'étendue de ces dérives politiques, mais le processus n'a été formellement engagé que la semaine dernière.

Vous imaginez bien que nous n'avions collectivement aucun intérêt à ce que les choses se déroulent ainsi.

M. Claude Raynal, président. – Je n'ai rien dit de tel.

M. Christian Gravel. – Comme je le disais dans mon propos liminaire, la lutte contre le séparatisme et la radicalisation constitue encore un champ expérimental. Dans ce domaine, on ne fait pas de pari : on s'engage. Nous considérons, cabinet comme administration, que nous pouvions faire confiance à cette association, étant donné les gages qui nous étaient donnés à l'époque, et compte tenu de notre volonté de faire émerger de nouveaux acteurs pour aborder ces sujets.

S'il y a bien une personne qui est profondément affectée par cette situation, c'est votre serviteur...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'engagement n'exclut ni la sobriété ni la rigueur.

Après l'avoir encouragée, vous êtes contraint aujourd'hui de réclamer un remboursement à cette association. À combien estimez-vous le montant du remboursement que vous sollicitez ?

M. Christian Gravel. – La procédure étant en cours, nous allons déterminer très rapidement le montant que nous pourrions exiger de l'association. Cette évaluation étant en cours, je préfère ne pas vous donner de chiffres à ce stade.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous serais reconnaissant de nous faire connaître ce montant dans des délais relativement brefs.

Aucun document mentionnant un échange écrit en 2023 entre « Reconstruire le commun » et le CIPDR n'a été transmis à la commission de finances. Le dernier échange reçu écrit remonte à novembre 2022. Comment expliquez-vous cela ? Vous venez de nous dire que vous avez engagé une démarche de remboursement la semaine dernière. Comment expliquez-vous cette lenteur ?

M. Christian Gravel. – L'association et l'agent chargé de son suivi ont bien eu des échanges par écrit, notamment par SMS et par mail. L'organisation de réunions formelles et l'envoi de convocations démontrent que plus est notre volonté d'établir un cadre très clair, de faire passer des messages tout aussi clairs concernant les dérives constatées à différents niveaux.

Dans les faits, la procédure de remboursement a été engagée quelques semaines après que l'on eut constaté l'étendue des dégâts.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous confirmez-vous l'absence d'écrit depuis le mois de novembre 2022 et l'absence de réunion formelle depuis le mois de juin 2022 ? Nous avons besoin de disposer de preuves concernant les démarches entreprises par le CIPDR, du moins de celles que vous venez d'évoquer.

Je ne vous cache pas que je suis étonné de la nature des relations que votre comité a nouées avec ces associations, surtout quand on connaît le contrôle parfois tatillon effectué par des administrations dont les moyens sont pourtant bien moindres que les vôtres.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour vos réponses, monsieur le secrétaire général. Nous vous recontacterons si nous estimons que des réponses écrites complémentaires nous semblent nécessaires.

En définitive, vous le reconnaîtrez, les deux projets expérimentaux, qui ont mobilisé chacun des budgets significatifs, ont abouti à un résultat qui pose question : un signalement, pour l'un, et une demande de remboursement, pour l'autre.

Souhaitez-vous ajouter quelques mots ?

M. Christian Gravel. – Sachez que cette situation ne me fait pas rire. Loin de là !

Je sais que quand je parle d'expérimentation, certains pensent que c'est une manière pour moi d'esquiver le débat.

Si l'on se place dans une démarche comparative, si l'on regarde ce qu'il se passe à l'échelle de l'Europe, on découvre que les Britanniques, par exemple, qui ont été les premiers à mener des actions de contre-discours sociétal en ligne, ont commis plusieurs erreurs. Ils ont ainsi été jusqu'à financer des salafistes quiétistes, considérant qu'il s'agissait là du seul moyen de contrer les salafistes djihadistes. Je vous laisse imaginer le résultat...

En France, en 2014, les pouvoirs publics ont fait confiance à une prétendue spécialiste des questions de radicalisation. Je crois même que deux de vos collègues sénateurs ont cosigné un rapport sur le sujet et relevé un certain nombre d'irrégularités : ils se sont étonnés notamment de l'importance des sommes versées à une seule et même structure.

Rappelons-nous encore du centre de déradicalisation de Pontourny.

Bref, en vous répondant aujourd'hui, je n'ai à aucun moment cherché à échapper à mes responsabilités. Confronté à la réalité de ces phénomènes, à leur dynamique, je revendique le fait que nous devons expérimenter, faire émerger de nouveaux acteurs.

Les projets concernés présentaient toutes les garanties nécessaires en termes de structuration, de pertinence et de connaissance et d'analyse des codes de l'internet.

Le reste n'appelle pas d'autre commentaire : j'en suis le premier affecté, moi qui suis un serviteur de l'État. J'ai bien trop conscience de la valeur à la fois des deniers publics et de la responsabilité qui est la nôtre dans la lutte contre la radicalisation.

Pour finir, je tiens à remercier les associations qui se sont engagées avec nous pour leur courage. Je peux vous assurer que certaines d'entre elles vivent mal aujourd'hui le fait que la liste complète des structures financées par le fonds ait été diffusée dans les médias ; quelques-unes ont même songé à cesser leur activité, car elles ne souhaitent pas que leur action soit placée sous le sceau de la lutte contre le séparatisme et la radicalisation. Leurs membres ont peur du cyberharcèlement et des menaces.

Je veux également féliciter et remercier mon équipe qui, quelle que soit la surcharge de travail qui a été la sienne, a toujours su agir avec professionnalisme et rigueur. Elle a accompli sa mission, y compris pour ce qui est du suivi du fonds Marianne.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 18 h 30.

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

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Mission d'information sur le fonds Marianne - Audition de M. Jean-Pierre Laffite, secrétaire général adjoint du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)

M. Claude Raynal, président. – Nous poursuivons les auditions de la mission d'information de notre commission sur la création du fonds Marianne, la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs du fonds. Cette mission d'information a obtenu du Sénat de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête.

Monsieur Jean-Pierre Laffite, vous êtes magistrat et secrétaire général adjoint du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR). À ce titre, vous avez participé au contrôle de l'exécution du fonds Marianne. Votre audition nous est donc apparue complémentaire à celle de M. Christian Gravel.

Avant d'évoquer la phase de contrôle, nous avons relevé que vous ne faisiez pas partie du comité de sélection des projets. Savez-vous comment sa composition a été arrêtée ? Y a-t-il une raison pour laquelle vous n'en faisiez pas partie ? Avez-vous tout de même

participé à la sélection des projets et, plus généralement, quel était votre rôle dans la préparation du fonds ?

Avant de vous donner la parole, je rappelle que seuls les membres de la commission des finances peuvent intervenir lors de cette audition pour interroger la personne auditionnée. L'audition est par ailleurs diffusée en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues par le code pénal.

Monsieur le secrétaire général adjoint, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Pierre Laffite prête serment.

M. Jean-Pierre Laffite, secrétaire général adjoint du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. – À vos questions liminaires, ma réponse est négative : je n'ai pas participé à la rédaction de l'appel à projets. Je n'ai pas pris part à la définition de la composition du comité de sélection, et je n'ai pas non plus participé à ce comité, comme vous l'avez relevé.

Je n'ai pas de raison précise à vous donner, mais mon analyse personnelle est la suivante : j'étais chargé depuis le 17 décembre 2020, soit quatre mois plus tôt, des fonctions de secrétaire général adjoint, qui correspondent à des fonctions essentiellement financières et budgétaires. Or, le cabinet de la ministre déléguée considérait sans doute que la finalité du fonds était la communication sur les réseaux sociaux, thématique sur laquelle je n'ai aucune compétence. C'est probablement la raison pour laquelle la composition que vous avez mentionnée, que je ne connaissais pas – je l'ai découverte à l'occasion des investigations qui ont été menées – ne comportait pas cette dimension, ce qui soulève, de mon point de vue, certaines questions.

Toujours est-il que, si je n'ai pas participé à la rédaction de l'appel à projets proprement dit, j'ai pris part à une organisation interne au sein du secrétariat général. J'en ai ainsi été informé le 13 avril 2021, lors d'une réunion du comité de programmation, distinct du comité de sélection du fonds Marianne. Le cabinet de la ministre y avait annoncé, non pas un, mais trois appels à projets : l'un pour le fonds Marianne, sur la thématique du contre-discours républicain, un autre sur la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), rattachée quelques mois auparavant, en juillet 2020, au secrétariat général du CIPDR, et un troisième appel à projet sur les actions de lutte contre les atteintes à la dignité humaine, notamment les mariages forcés. Ce dernier n'a jamais eu lieu, et n'a fait l'objet d'aucune traduction budgétaire ni politique.

Ce 13 avril 2021, étant informé du projet – l'appel à projets Marianne serait annoncé le 20 avril –, j'ai pris l'initiative de réunir les acteurs, au sein du service – je ne parle pas du cabinet –, dont il me semblait qu'ils seraient concernés par ces trois appels à projets. C'était le cas de trois pôles métiers, c'est-à-dire de services au CIPDR traitant de différentes politiques publiques – ils se distinguent du pôle administratif et financier, qui sont des pôles support, dont j'ai la responsabilité depuis décembre 2020. Ainsi, il s'agissait de l'unité de contre-discours républicain (UCDR) – vous savez le contexte dans lequel l'autorité politique a

confié sa création au secrétaire général –, de la Miviludes, qui n'est pas un pôle à proprement parler, mais est rattachée à la personne du secrétaire général, et du pôle de lutte contre l'islamisme radical et le communautarisme, qui a changé de nom depuis. Toutefois, ce pôle était concerné par le troisième appel à projets, qui n'a pas abouti.

J'ai rédigé le compte rendu de cette réunion, que j'ai envoyé au préfet le 22 avril. J'avais alors deux objectifs, car je sentais venir des difficultés : résoudre le problème d'organisation et assurer le respect des process. Je ne sais pas si cela a été mentionné lors de l'audition précédente, mais le secrétariat général du CIPDR a défini le process de distribution des subventions publiques dans un document élaboré en 2017. En effet, en 2016, pour la première fois, les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ont été confiés en gestion directe au secrétariat général, en application de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, à la suite de la suppression de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), qui gérait le FIPD en notre nom, car nous n'avions pas de pôle administratif.

C'est dans ces conditions complexes, en 2016, qu'il a fallu créer l'ébauche d'un pôle financier, alors que nous n'avions aucun fonctionnaire doté de compétences budgétaires. En 2017, avec le recrutement d'un secrétaire général adjoint, le ministère de l'intérieur a mis en place la politique de contrôle des risques avec, notamment, un logigramme sous le format d'un tableau Excel. Il définit qui fait quoi pour gérer les subventions en central. Le document a été révisé en 2018 et en 2019, et c'est cette dernière version qui s'est appliquée en 2021, au moment du lancement de l'appel à projets du fonds Marianne. Elle ne me semblait d'ailleurs plus à jour, j'ai dû y retravailler récemment. En effet, entretemps, sans doute entre la fin 2020 et avril 2021, le cabinet de Mme Schiappa avait décidé d'élever à son niveau la prise de décision sur l'attribution des crédits pour les subventions en central. Jusqu'alors, le secrétaire général en décidait seul, pour les actions d'une certaine ampleur, en réunion du comité de programmation.

C'est pourquoi ont été mis en place les comités de programmation ministériels, dont le premier semble être celui du 13 avril 2021. Je n'ai pas trouvé trace d'un précédent. Le 22 avril 2021, j'ai donc réuni les acteurs métiers pour rappeler les règles du logigramme, qui comportait alors douze étapes – il y en a quatorze désormais – qui organisent, en résumé : la réception de la demande, l'instruction du dossier, la réception des pièces, la mise en forme des actes attributifs de subvention, qui relèvent de mon service, le contrôle de l'exécution et la réception des documents des pôles métiers et des associations, qui rendent compte – c'est la loi – de l'exécution, tout est défini. Or, ce 22 avril 2021, parmi ces trois pôles, un seul agent connaissait la matière : c'est elle qui allait instruire les dossiers du fonds Marianne. Elle avait en effet l'habitude, depuis environ deux ans, d'instruire des dossiers de demande de subvention, notamment sur le contre-discours républicain : c'était son domaine.

Tel n'était pas le cas des deux autres pôles, notamment la Miviludes, qui n'a jamais été concernée par les subventions, que ce soit leur statut juridique ou les pièces à demander. Tout était à faire. C'était la raison de cette réunion, au cours de laquelle j'ai également demandé aux responsables des pôles métiers de désigner un référent. En effet, je pressentais des difficultés de ressources humaines, parce que le pôle que je dirige avait – et aurait encore pour plusieurs mois – un effectif très tendu. Un référent sera donc désigné pour la Miviludes, mais pas pour le pôle instruisant les dossiers du fonds Marianne, puisque j'estimais, je pense à raison, que l'agent était déjà formé.

C'est dans cette organisation interne que se situe mon rôle. Même s'il n'y a eu que deux appels à projets formalisés en 2021, c'est cette année qui a constitué le record du nombre de demandes de subventions instruites au niveau central. J'ai fourni récemment ces éléments à la Cour des comptes, qui a passé six mois dans nos locaux pour mener une étude. Nous en avons ainsi enregistré une centaine – 98 il me semble –, contre une cinquantaine l'année précédente et une trentaine habituellement.

Mon pôle comporte deux agents. Nous en avons recruté un troisième en mars, mais il gère le budget de fonctionnement, et n'a donc pas de compétences dans ce domaine. Les deux autres ont des compétences distinctes. L'un est chargé du budget opérationnel de programme (BOP), la racine des crédits du FIPD, afin de les déléguer au niveau central, mais surtout en préfecture : ceux-ci représentaient, en 2021, 54 millions d'euros, sur un total d'environ 65 millions d'euros. Le second agent met en forme l'ensemble des dossiers du fonds Marianne, tels qu'ils résultent de l'arbitrage du 21 mai. En réalité, c'est cette dernière personne qui était chargée de mettre en forme les 98 dossiers de l'année 2021. Une exception toutefois : à l'été 2021, compte tenu d'une masse de travail qui déstabilisait le service, l'agent instruisant les dossiers du fonds Marianne, qui appartenait donc à un autre pôle, a accepté de mettre en forme un certain nombre de conventions budgétaires attributives de subvention, afin de soulager mon service, qui n'était pas en mesure de traiter tous les actes dans les délais.

Autour du 10 décembre de chaque année, la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (Depafi) du ministère de l'intérieur rappelle qu'approche la date limite de clôture des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP). Ainsi, pour anticiper cette échéance, elle m'a soumis dès juillet, pour contrôle, des dossiers rattachés au fonds Marianne.

C'est alors que je découvre le contenu des demandes de subvention, à l'exception de celui de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (*USEPPM*). En effet, cette association, le 9 avril 2021, donc avant la connaissance publique de l'appel à projets, avait envoyé au secrétaire général – c'est la compréhension que j'en ai – une demande de subvention pour des sommes très importantes : 635 000 euros. J'ai fait part de ma surprise par mail, s'agissant d'une association que nous n'avions jamais financée et que je ne connaissais pas, indépendamment de son ancienneté.

En outre, son budget prévisionnel mentionnait un excédent au bénéfice de l'association. Un excédent raisonnable est certes autorisé, mais celui-là me semblait suffisamment significatif pour que j'en fasse part au secrétaire général, lui indiquant que cela me semblait inacceptable.

Le comité de programmation, le 13 avril 2021, a examiné cette demande, avec un montant alors arbitré de 300 000 euros. Cela apparaît dans un tableau restitué après la réunion. Ce dossier a ensuite intégré – pour des raisons peut-être commentées il y a un instant – l'appel à projets du fonds Marianne, dans des conditions que je ne maîtrise pas pleinement. Un montant de 355 000 euros a été arbitré le 21 mai. Ce dossier est donc le seul dont j'ai eu connaissance du contenu avant la réception des 71 dossiers dont l'agent devait assurer l'instruction.

J'ai découvert les autres dossiers au moment de la formalisation des actes attributifs, c'est-à-dire la mise en forme, assurée par mon pôle et par l'agent qui apportait son aide. Il y a deux types d'actes, selon les montants, en application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifiée en

2014. En deçà d'un seuil de 23 000 euros, l'acte est unilatéral, en l'occurrence un arrêté attributif signé par le secrétaire général. Au-delà, il s'agit d'une convention bilatérale, plus exigeante dans sa formalisation et le contrôle, avec double signature. La plupart des dossiers de l'appel à projets sont dans ce cas, avec deux arrêtés pour quinze conventions.

C'est alors que je vois apparaître les montants arbitrés. Ce qui attire mon attention – des mails de ma part en attestent – est celui, significatif, accordé à l'association Reconstruire le commun. Elle avait déjà été financée, à hauteur de 39 000 euros, dans des conditions assez compliquées. Dans mes mails, j'indique que cette association, récente, a bénéficié d'un montant important. De plus, les Cerfa de demande de subvention comportent de nombreux critères, dont les moyens humains de la structure qui seront utilisés pour gérer l'argent. S'il n'y a personne, cela interroge. Or, c'était le cas pour Reconstruire le commun. Certes, certains bénévoles peuvent avoir cette compétence – c'est toute la complexité des associations. Néanmoins, un effectif de 1 ou 0,5 équivalent temps plein (ETP) apparaissant dans le Cerfa pour 330 000 euros demandés, sans être un critère dirimant, m'alerte. J'ai donc notifié l'instructrice du dossier et mon pôle.

M. Claude Raynal, président. – Avant de poursuivre, M. le rapporteur va vous demander quelques compléments. Nous avons reçu copie d'un certain nombre de vos mails, qui vont dans le sens de ce que vous évoquez.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous avez récapitulé vos fonctions depuis votre arrivée en 2020 et le rôle des comités ministériels de programmation, à commencer par celui qui s'est réuni le 13 avril 2021. La procédure administrative et juridique, avec les douze étapes à suivre, est donc bien établie.

M. Jean-Pierre Laffite. – Je vous le confirme.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Voilà qui éclaircit les choses.

Vous avez ensuite mentionné qu'une seule personne disposait des compétences budgétaires et comptables : quel est son nom ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Dans le pôle métier concerné, l'agent qui avait une formation et la connaissance des dossiers est Charlotte Collonge. C'est elle qui en a instruit la totalité.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'est bien ce que j'imaginai. On voit qu'il y a un lien lorsqu'elle quitte le service.

L'USEPPM, avant même le lancement officiel du fonds Marianne, a adressé au comité interministériel une demande de subvention de 635 000 euros. Vous nous avez fait part du manque d'information, pour un montant si élevé, avec un excédent significatif dans la présentation comptable. Pourriez-vous réexpliquer comment nous en sommes arrivés aux 335 000 euros, avec donc une diminution de près de 300 000 euros ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Le comité de programmation ministériel du 13 avril a pris la décision de rabattre sensiblement cette prétention, dans un contexte dont je ne me souviens plus.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il prend la décision de retirer 300 000 euros, laissant 335 000 euros.

Vous avez indiqué que la procédure laisse la main au CIPDR jusqu'à 23 000 euros. Au-delà, ce n'est plus discrétionnaire, avec une convention et la double signature. Vous avez mentionné le versement de 39 000 euros dans des conditions difficiles : pourriez-vous nous préciser le contexte ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Je pense que je n'étais pas présent à ce moment-là, car cela s'est passé à la fin de l'année 2020, alors que je n'avais pas encore les responsabilités qui sont les miennes. On a eu des difficultés pour identifier l'acte juridique ayant abouti à la délivrance de cette somme – je vous rassure, il existe bien. Il y a eu une décision, dont je n'ai pas retrouvé la trace – elle a bien été prise, puisque la convention a été passée, avec la signature du secrétaire général et de la présidente de l'association –, qui date du 28 décembre 2020. Or, cette date correspond à un moment où il n'y a plus de crédits disponibles : c'est le plus mauvais moment pour attribuer une subvention.

Mon service dresse des tableaux de suivi de chaque convention, avec la date de délivrance du premier acompte et du solde, quand il y en a un. Y est mentionnée la convention, en 2020, mais aussi le fait que la somme a été « basculée » en 2021, pour des raisons budgétaires : lorsque le secrétaire général du ministère de l'intérieur nous a notifié les crédits, nous les avons donc attribués au titre de l'année 2021.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Une subvention est donc attribuée le 28 décembre 2020, alors qu'il n'y a plus de crédits, et le versement est fait au titre de l'année suivante. Cela limite-t-il le contrôle ?

M. Jean-Pierre Laffite. – La situation est en tout cas discutable, mais on ne s'en est rendu compte que plus tard, voire trop tard, sans remettre en cause l'attribution. La convention, signée en 2020, aurait dû permettre l'imputation des charges sur l'exercice 2020. Or, l'exécution, et donc la dépense, a eu lieu en 2021 : nous avons donc recherché un avenant. C'est assez courant : notamment durant la crise sanitaire, de nombreuses associations, faute d'avoir exécuté leur action en 2020 ou 2021, ont signé des avenants pour prolonger la durée d'exécution. Nous n'avons pas retrouvé trace, pour ce dossier, d'un avenant qui aurait encadré juridiquement la prolongation. Pourtant, c'est ce qui s'est passé. Le compte rendu financier, obligation légale, atteste de l'exécution de ces 39 000 euros : il s'agissait de créer le site internet de cette association, instituée en octobre 2020, et de promouvoir certains dispositifs sur les réseaux sociaux. Les comptes rendus, formellement, montrent que cette action a bien eu lieu, je n'ai pas de raison de le remettre en cause. C'est ce basculement entre les deux exercices budgétaires qui a complexifié les choses.

Nous aurions sans doute dû contrôler, avant le 21 mai 2021, le contenu des demandes de subvention, avec l'appui d'autres acteurs que le seul agent, qui devait instruire 71 dossiers, ce qui est considérable. Cela n'a pas eu lieu, pour deux raisons. D'abord, je n'ai pas été associé à cette phase de préparation et d'instruction des dossiers. Ensuite, nous avions un agent qui, hors de ses fonctions directes, a apporté cet appui pendant des années, qui était un référent de contrôle interne financier (RCIF). Cet agent était chargé de suivre et contrôler le processus de dépense, par sondage – il serait impossible de contrôler 100 subventions par an – pour s'assurer du respect du logigramme en douze étapes par les agents internes, mais il effectuait aussi le contrôle de deuxième niveau, de la réalité des dépenses, justificatifs et factures à l'appui.

Or, entre février 2021, le lancement du fonds Marianne, et septembre 2022, il n'y a plus eu d'agent en service. J'ai participé au recrutement de son remplaçant, qui me semblait

indispensable, mais cela a été très compliqué : l'essentiel des nombreux candidats, issus du privé – banque, audit, assurances –, ne maîtrisait pas le budget de l'État. Nous avons finalement recruté une personne qui est d'ailleurs en train de contrôler plusieurs des associations dont nous avons parlé depuis mars 2023.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Bien qu'expérimenté, vous êtes nommé depuis peu au moment de la mise en place du fonds Marianne, avec certaines difficultés et l'absence totale de la personne qui assure le contrôle interne et financier durant 18 mois. En outre, la personne-ressource dans le pôle du comité quitte ses fonctions en fin d'année 2021. Voilà des indices sur des difficultés que nous constatons.

Vous ne faites pas partie du comité de sélection, vous intervenez après. Cela étant, confirmez-vous bien que, avec la réunion du 22 avril, le processus en douze étapes est bien appliqué pour l'ensemble du fonds Marianne ?

M. Jean-Pierre Laffite. – J'en tiens le compte rendu, dont j'ai une version imprimée avec moi, à votre disposition, mais il s'agissait d'un simple rappel. En mai ou en juin, nous avons mis en place une formation spécifique au bénéfice d'un agent de la Miviludes. Nous avons donc expliqué à cette personne, qui allait instruire tous les dossiers de l'appel à projets de la lutte contre les dérives sectaires, comment recevoir une demande de subvention et examiner son contenu pour repérer des incohérences, voire des absurdités, dont l'excédent possible dans un budget prévisionnel, ou l'absence de ressource humaine pour gérer les crédits. Cette formation a eu lieu, avec quelques réunions et un document, mais il s'agit bien de la Miviludes, pas du fonds Marianne, pour lequel j'estimais que l'agent avait la compétence, malgré la masse de travail que cela représentait.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous relevons néanmoins, dans des mails de juin et juillet 2021, vos interrogations sur l'octroi d'une subvention de 330 000 euros à Reconstruire le commun. Vous vous étonniez alors de sa création récente, sans salarié ni prévision de recrutement. Était-ce une première pour vous ? Comment les destinataires de vos messages ont-ils réagi ? Quelles mesures ont été prises ?

M. Jean-Pierre Laffite. – C'est la règle budgétaire : une fois l'acte décidé au niveau ministériel, rédigé et signé par les deux parties, il devient engagement juridique (EJ). Il doit donc avoir une traduction budgétaire dans l'application Chorus. Nos conventions prévoient l'engagement de 100 % des AE et la consommation d'une partie des CP. Nous avons donc versé l'argent, malgré mes remarques.

Attention, ce n'est pas parce qu'une association n'a pas de salarié qu'elle ne peut pas gérer les montants, notamment avec ses bénévoles. En outre, le document prévoyait non pas des recrutements, mais le recours à des prestataires, ce qui est classique et est une traduction de l'action. Ce n'est donc pas inconcevable, mais c'est un élément d'alerte. C'est pourquoi, comme je l'indiquais dans un de mes mails, que j'estimais que cela méritait un contrôle *a posteriori* sur la réalité de la consommation des crédits, notamment de deuxième niveau, sur un échantillon de pièces justificatives.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'était donc une alerte.

M. Jean-Pierre Laffite. – En effet.

M. Claude Raynal, président. – Le visa est donc donné et l’opération démarre. Pourriez-vous nous parler de l’exécution du fonds Marianne, après la sélection des projets et les premiers versements ? Quels contrôles avez-vous menés ? Étaient-ils sur pièce ou prenaient-ils une autre forme ? Leurs modalités étaient-elles semblables à ceux concernant d’autres associations, comme dans le cadre du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIDPR) ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Le contrôle des dix-sept dossiers de l’appel à projets doit être et a été, je pense, identique à celui des autres actions financées. Il est double, avec tout d’abord le contrôle métier. C’était le fond du problème pour Reconstruire le commun, même si j’avoue, à nouveau, n’avoir aucune compétence en matière de communication digitale. C’est le rôle du pôle métier.

Le contrôle est ensuite budgétaire, qui prend deux formes. Il prend tout d’abord une forme conventionnelle – l’article 4 du modèle de convention le mentionne – qui tend à contrôler l’état déclaratif de dépenses avant de délivrer le solde de la subvention. Cela ne concerne pas les dossiers inférieurs à 23 000 euros, pour lesquels nous appliquons la règle AE=CP : dans ce cas, nous délivrons en même temps et unilatéralement la totalité des AE et des CP. Pour les conventions, un acompte de 75 % permet de lancer l’action. Ensuite, le contrôle a lieu sur deux documents : une attestation sur l’honneur du responsable de la structure financée, qui doit indiquer qu’elle a atteint un taux de dépense du budget prévisionnel égal à au moins 60 %, ainsi qu’un tableau normalisé, que nous fournissons, récapitulant charges et produits prévisionnels et réalisés. Ces montants déclaratifs justifient le taux de 60 % du budget de départ. C’est sur la base, au minimum, de ces deux documents que nous décidons du versement du solde de 25 %.

À ce stade, tout est déclaratif, sans contrôle sur pièces. Toutefois, en tant que pénaliste, je rappelle qu’une attestation sur l’honneur fautive peut poser des difficultés et l’application des sanctions contre le faux et l’usage de faux.

M. Claude Raynal, président. – Sur les dix-sept associations, combien ont-elles posé problème au stade du contrôle budgétaire ? N’y en a-t-il bien que deux ? Pour celles-ci, le problème était-il de nature budgétaire, ou bien sur le contenu de l’action ?

M. Jean-Pierre Laffite. – J’ai décrit le contrôle conventionnel. Il y a aussi un contrôle légal, relevant de l’article 10 de la loi du 12 avril 2000, modifiée en 2014 avec, pour la première fois dans la loi française, la définition d’une subvention. Cet article prévoit un compte rendu financier (CERFi) : la structure bénéficiaire, en clôture d’action, atteste de la conformité de la dépense à la subvention accordée. Là encore, le document est déclaratif, avec les mêmes conséquences pénales. Ce document est imposé.

Dans les dossiers de l’appel à projets du fonds Marianne, mis à part dans deux cas – mais nous sommes encore dans les délais pour fournir les CERFi –, la totalité des dossiers a été fournie, même avec certains retards. Il n’y a donc pas d’absence totale de coopération d’une association. En revanche, les difficultés, sur le plan budgétaire, surgissent pour une association, l’USEPPM.

En effet, la loi prévoit que le CERFi est fourni dans les six mois suivant la clôture de l’exercice budgétaire pour lequel la subvention a été accordée. Nos conventions sont plus exigeantes : elles prévoient un délai de six mois après l’achèvement de l’action, ce qui peut être plus court. Or, pour l’USEPPM, le point de départ de ce délai a été considéré, peut-être à

tort, comme étant le 31 mai 2022, en raison d'une demande d'avenant pour prolonger de trois mois le délai d'exécution de l'action, du 28 février au 31 mai 2022. Or si le secrétaire général en a accepté le principe, nous n'avons pas retrouvé trace d'un document signé par le président de l'association, malgré une relance.

Le CERFi aurait donc dû être fourni dans les six mois; or tel n'était toujours pas le cas en février 2023. C'est alors que je suis intervenu, avant donc que les difficultés n'éclatent publiquement. En effet, le 14 février, le pôle métier UCDDR m'a alerté. Alors que c'est ce pôle qui doit recevoir les documents budgétaires avant de les transmettre à celui dont j'ai la responsabilité, cela faisait plusieurs mois qu'il n'arrivait pas à en obtenir la restitution. Le 14 février donc, le responsable du pôle m'a alerté de l'impossibilité d'obtenir le CERFi de l'USEPPM. J'ai réussi à joindre par téléphone Cyril Karunagaran, président de l'association, alors qu'il semble qu'il ne répondait pas à mes collègues, pour lui faire remarquer que nous n'avons pas reçu le compte rendu financier. Surtout, à cette occasion, je découvre que les autres documents, qui ont bien été fournis en 2022 – état des dépenses notamment – révèlent que le seuil de 60 % n'a jamais été atteint. J'ai donc indiqué au président de l'association qu'on ne pouvait verser le solde en l'état, pour des raisons conventionnelles.

Je lui ai demandé par mail de me transmettre ce CERFi, ce qu'il aurait dû faire au plus tard en novembre 2022. Je lui ai aussi enjoint, l'action étant terminée et afin de prévenir tout contentieux, de renoncer expressément au solde. C'est ce qu'il a fait, en envoyant le document le lendemain, le 15 février, tout en indiquant qu'il renonçait au solde. Il y a donc bien un problème budgétaire.

M. Claude Raynal, président. – S'il y a eu un décalage de novembre à février, est-ce donc bien le temps entre le moment où le pôle métier notifiait un retard et celui où il vous indique qu'il n'arriverait pas à obtenir les documents ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Exactement.

M. Claude Raynal, président. – Vous avez mené un contrôle budgétaire approfondi sur une autre association, Civic Fab. Finalement, plutôt que deux associations avec des problèmes avérés – ceux d'ordre budgétaire relevés en février 2023, et les difficultés de contenus, ayant transpiré jusqu'à votre service, de Reconstruire en commun – c'est plutôt une troisième qui est contrôlée. Est-ce bien logique ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Civic Fab posait une autre difficulté : ses documents budgétaires montrent que nous n'aurions pas dû lui verser le solde.

M. Claude Raynal, président. – Elle n'atteignait pas les 60 % ?

M. Jean-Pierre Laffite. – En effet. J'avais donné des instructions pour ne pas le faire, mais une action malencontreuse d'un agent a conduit à le verser – j'en prends ma responsabilité. Avec le nouveau référent de contrôle interne financier (RCIF) arrivé en septembre 2022, nous avons examiné, en novembre, les dossiers posant problème. Comme j'avais indiqué par écrit que, compte tenu de ce versement, il y aurait matière à contrôler Civic Fab, nous l'avons retenue, avec deux autres.

M. Claude Raynal, président. – Voilà qui explique pourquoi elle était mentionnée.

Mme Sylvie Vermeillet. – Puisque, pour les deux associations concernées, le montant des subventions dépassait les 153 000 euros, avez-vous vérifié dans votre procédure de contrôle si un commissaire aux comptes avait été nommé ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Quand on dépasse les 153 000 euros, il est obligatoire de verser au dossier que nous demandons les comptes annuels, soit un bilan sous forme de plan comptable associatif, et le rapport d'un commissaire aux comptes. Je ne peux affirmer que cette obligation ait été respectée par l'ensemble des dossiers : je n'ai pas en tête la totalité du contenu de chacun. En dessous de 153 000 euros, un simple état financier est exigé.

M. Jean-François Husson, rapporteur – Pour revenir à l'USEPPM, vous évoquiez votre réaction du 14 février 2023, suivie, un mois après, d'une prise de contact pour informer l'association d'un contrôle sur pièce. Aviez-vous des craintes concernant le fonctionnement de cette structure ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Le 14 ou le 15 mars 2023, nous avons reçu son compte rendu financier. Il s'agit d'un Cerfa, c'est-à-dire d'un document formalisé, normalisé, qui contraint la rédaction. À la lecture, j'ai noté que la première partie relative au bilan quantitatif – voire qualitatif – de l'action n'était pas remplie. J'ai signalé par courriel ce manquement, sans recevoir de réponse. Après plusieurs jours et plusieurs relances, constatant l'absence de réaction et l'omission d'autres documents, à savoir le rapport du commissaire aux comptes et les bilans de 2021 et 2022, j'ai annoncé qu'un contrôle sur pièce serait effectué en application de l'article 8 de la convention.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Votre réaction aurait été provoquée par l'absence d'éléments relatifs au bilan d'action : vous avez jugé le dossier insuffisant. Si, d'aventure, il était assuré que ce bilan avait alors été jugé positif, quelle serait votre réaction ? Confirmeriez-vous que ce serait inexact ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Je ne peux rien affirmer sur le fond : je ne maîtrise pas précisément le sujet. Des tableaux devant être remplis et des indications fournies dans des documents normalisés, apprécier le contenu même de l'action nécessite de faire intervenir des personnes au sein de nos services plus à même d'exprimer un avis. Je n'ai pas à juger. En revanche, concernant non pas l'USEPPM, mais l'autre association, si la réalisation de l'action s'écartait de l'objet défini dans la convention, il y aurait matière à remettre en cause l'attribution de la subvention.

Dans le cas de l'USEPPM, le problème est budgétaire. Même si les dirigeants de l'association avaient rempli correctement le bilan du compte rendu financier figurant dans la première partie, cela n'aurait rien changé au non-versement du solde : ils ne remplissaient pas les conditions conventionnelles.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cette association donne lieu à des inquiétudes pour plusieurs raisons au regard de son exécution financière pour 2021 et 2022. En effet, elle indique une subvention de 145 000 euros de la part des régions ainsi qu'une aide privée autour de 45 000 euros, et certaines charges sont sous-exécutées. De plus, les charges qui sont relatives au personnel représentent au global 87 % de l'exécution en 2022 : le bilan de l'association ne se réduit-il donc pas à de telles dépenses ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Il faut prendre de la distance par rapport à ces signaux d'alerte. En soi, le fait de payer des personnes pour travailler sur les réseaux sociaux n'est pas

choquant. Il faut prendre en compte l'achat de matériel, les imputations de charges fixes comme la location d'un local ou une partie de l'assurance si le montant est raisonnable et adapté.

De mémoire, les charges de personnel figuraient dans la demande même de subvention, qui présentait une indication précise des recrutements de salariés. Les noms n'apparaissent pas, mais ils ne figurent jamais dans ces demandes. Dans la dernière version du document reçu, il me semble que le recrutement concernait six personnes : deux contrats à durée indéterminée et quatre à durée déterminée. Il n'était pas incohérent qu'une large partie de la subvention serve à recruter, entre autres, des *community managers*. Je n'avais pas instruit le dossier à ce stade, donc je n'avais pas précisément connaissance de ce qu'allaient représenter ces charges, mais elles n'étaient pas incohérentes.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Bénéficiez-vous déjà d'une première évaluation concernant le contrôle que vous avez lancé à la mi-mars 2023 ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Même si plus de 200 documents ont été fournis, pour le moment, je ne peux guère émettre d'affirmations. De nombreux bulletins de salaire y figurent. J'avais demandé – je suis parti du service depuis – qu'on ne s'en satisfasse pas, étant donné le contexte : je souhaitais que l'on dispose également des contrats de travail. Je ne les ai pas vus. Certains bulletins de salaire sont manifestement en lien avec deux personnes identifiées dans l'association.

Les montants figurent dans un tableau synoptique qui classe par année la totalité des charges, car, en plus des contrôles, l'article 6 de la convention vise à la mise en place d'un outil analytique. L'association nous a bien restitué des tableaux Excel où sont classés par année et par catégorie les montants associés aux différentes charges. Reste à vérifier s'ils correspondent à l'action financée. On y voit apparaître des salaires ; les deux plus importants sont d'un peu plus de 3 000 euros, le plus élevé étant compris entre 3 500 et 3 900 euros. Ils sont présents sur plusieurs mois à partir de la délivrance des premiers crédits de paiement en juin 2021.

M. Claude Raynal, président. – Des réunions se sont tenues au sujet de l'association Reconstruire le commun à propos des contenus et messages présentés comme politiques. Avez-vous été associé à cette réflexion ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Pas sous cette forme. On m'a demandé de participer à une réunion en mars 2022, me semble-t-il, où, dans mes souvenirs, l'aspect politique n'a pas du tout été abordé. Il l'a peut-être été de manière incidente, mais ce n'était pas le sujet. L'enjeu était celui de la faible pénétration sur les réseaux sociaux, posant la question de la qualité du produit : le nombre d'adhérents était assez faible. Il s'agissait de déterminer s'il était possible de remettre en cause le montant de la subvention, ce qui était compliqué, car l'acte était signé. Pour ce faire, il aurait fallu que l'association s'éloigne de l'objet même de la convention.

Pour donner un autre exemple qui révèle l'absence de méthodologie de contrôle avant la prise de décision, une rubrique de la convention est nommée « Critères d'évaluation ». Ces critères ont été acceptés, car ils sont un copié-collé du Cerfa : sauf difficulté majeure, lors de la mise en forme de l'acte attributif, les termes du formulaire de demande de subvention sont repris et annexés à la convention. Or, dans ces « Critères d'évaluation », les termes acceptés le 21 mai 2021 lors du comité de sélection sont vagues,

voire très vagues. L'un d'entre eux est l'« évaluation qualitative » : la traduction qui en a été faite dans la convention est : « évaluation qualitative »...

Avec un critère de cette nature, il est extrêmement compliqué de remettre en cause le non-respect de l'évaluation prévue dans la convention. J'avais dit lors de cette réunion qu'il fallait opérer un suivi de l'association, mais que la remise en cause du principe même de la subvention était complexe. Un acte ayant été signé par chacune des parties, nous risquions un contentieux délicat.

Quoi qu'il en soit, même s'il a pu apparaître de manière incidente, le contenu politique n'a pas été le point central de nos échanges en mars 2022. Je n'ai pas été associé aux échanges où cet enjeu a surgi de manière bien plus nette : je les ai découverts par la suite.

M. Claude Raynal, président. – Finalement, les 25 % restants ont été versés.

M. Jean-Pierre Laffite. – Oui.

M. Claude Raynal, président. – Globalement, les conditions financières et administratives étaient remplies, même si celles qui sont liées au fond étaient un peu ténues. Après avoir décaissé les fonds et constaté que les difficultés se poursuivaient, une demande de remboursement a été faite.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Pouvez-vous décrire comment la procédure de remboursement est menée ? Avez-vous une estimation du montant de la subvention qui pourrait faire l'objet d'une demande de remboursement ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Les conventions prévoient deux méthodes : soit l'État émet un titre de perception à l'issue d'une procédure contradictoire, soit – mais la procédure est plus complexe et plus rare – l'on impute le trop-perçu sur le montant de la subvention si un renouvellement est prévu l'année suivante. Ce dispositif est expressément prévu dans l'un des articles de la convention. Dans le cas qui nous concerne, nous sommes dans le cas classique de l'émission d'un titre de perception.

À ce stade, je ne peux pas vous indiquer le montant de la restitution au profit de l'État. Il s'agit pour l'instant de calculer très précisément l'imputation budgétaire qu'ont représentée pour la subvention toutes les prestations qui se sont écartées de l'objet de la convention. Selon mes collègues qui travaillent en lien avec les réseaux sociaux, ce calcul est a priori possible, car dans la convention les montants figurent par prestation : on sait, par exemple, que la réalisation d'une vidéo coûte 6 000 euros. Il est donc possible de calculer précisément le coût, et ce dans un cadre contradictoire. J'ai lancé la procédure il y a trois ou quatre jours et nous attendons les observations de la partie adverse.

Mme Isabelle Briquet. – Une subvention de 39 000 euros a été versée au début de 2021. Lors de la précédente audition, M. Gravel a précisé qu'elle devait servir à accompagner le lancement de l'association Reconstruire le commun. Ce choix s'inscrit en contradiction avec l'objet même du fonds interministériel de prévention de la délinquance, qui vise à financer des projets, mais pas directement des structures. Qu'est-ce qui a justifié la dérogation dont a bénéficié l'association Reconstruire le commun ? Les subventions du fonds Marianne à cette association, ainsi qu'à l'USEPPM, ont-elles couvert une part supérieure à 10 % du fonctionnement administratif des deux associations ? Autrement dit, a-t-on financé des projets ou bien des structures associatives ?

M. Jean-Pierre Laffite. – L'objet du fonds interministériel est défini dans la loi, ce qui n'est pas le cas de tous les programmes budgétaires de l'État. La loi du 5 mars 2007 prévoit, dans son article 5, que le FIPD finance des actions de prévention de la délinquance et de la radicalisation. Je n'ai pas trouvé trace des conditions dans lesquelles la décision d'attribuer cette subvention de 39 000 euros a été prise, mais la convention a bel et bien été passée. De mon point de vue, elle prévoyait que la subvention aurait pour objet non pas le fonctionnement de l'association, mais la création d'un site internet avec des contenus. Il s'agissait donc bien d'une action et la convention était, formellement, régulière.

M. Claude Raynal, président. – Pour le dire autrement, il s'agissait d'une action faite dans le cadre du lancement d'une association.

M. Daniel Breuiller. – Est-il fréquent d'attribuer une subvention et de signer une convention avec une association qui n'a pas d'existence préalable ? J'ai été maire pendant vingt ans et je n'ai jamais subventionné d'association sans preuve préalable de sa constitution. Or je comprends là qu'il s'agit d'accompagner la création de l'association. Aurais-je mal interprété vos propos ?

Vous avez décrit avec rigueur l'élaboration pour vos collaborateurs d'un processus très fin de suivi des attributions de subvention et d'analyse des dossiers de candidature. Vous avez indiqué que, en 2020, le cabinet de Mme Schiappa avait fait remonter à son niveau l'attribution des subventions. Le cabinet ministériel a-t-il été soumis à ce suivi, selon les procédures définies par votre direction ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Le document qui faisait référence lorsque l'appel à projets a été lancé datait de 2019 et n'avait pas été remis à jour. Le cabinet ministériel n'apparaissait donc pas dans ce document, d'où la difficulté à laquelle nous avons été confrontés. Lorsque, en avril 2021, le cabinet a élevé à son niveau la prise de décision, le document n'était donc pas à jour ; j'ai depuis procédé à cette mise à jour, il y a quelques jours.

Je n'ai pas d'observation à faire concernant le lancement de l'association, car je n'ai pas participé à la prise de décision. Je ne peux que constater qu'une convention a été signée, le 28 décembre 2020, avec une association dont l'existence très brève ne pouvait qu'interroger – j'ai écrit un mail à ce sujet – dès lors que l'on choisissait de lui attribuer non pas 39 000 euros, mais 330 000 euros. Je ne peux que constater la situation : l'association a été créée en octobre 2020, en décembre de la même année elle a reçu 39 000 euros, puis en avril plus de 300 000 euros.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Vous nous avez dit que les subventions dans le cadre du fonds Marianne relevaient initialement du CIPDR avant de passer sous compétence ministérielle à l'arrivée de la nouvelle ministre. Cela vous paraît-il justifié encore aujourd'hui ? Connaissez-vous les raisons de ce changement ? Compte tenu du montant des subventions, qui peut être très élevé, vous semble-t-il bon que leur attribution relève d'une décision ministérielle ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Je n'ai pas à juger d'une décision ministérielle. Toutefois, un certain nombre d'éléments font que l'on peut s'interroger sur ce sujet. Ainsi, qui est l'ordonnateur de la dépense ? C'est le secrétaire général et non pas la ministre qui est responsable du budget opérationnel de programme et qui signe les actes attributifs.

Il faut toutefois se rappeler que, en 2020, il y a eu un changement radical dans les relations entre le ministère et l'administration, car pour la première fois, le décret d'attribution de la ministre épouse toutes les compétences de notre service. Cela a contribué à créer un lien très fort entre la ministre et notre service administratif, dont on a parfois du mal à qualifier les missions. En effet, le secrétariat général du CIPDR distribue des crédits, mais il rédige aussi des stratégies nationales.

Il faut également prendre en compte un autre aspect, qui relève, si je puis dire, davantage de l'humain que de l'aspect administratif et budgétaire : lorsque le cabinet de la nouvelle ministre s'est formé, deux de nos collègues, membres du secrétariat général, y ont été intégrés. Or, ils avaient participé au comité de programmation précédent et connaissaient son fonctionnement. Sans être affirmatif, il me semblerait assez logique qu'ils aient expliqué la gestion des crédits centraux du FIPD, de sorte que le cabinet a pu trouver logique de faire intervenir un regard politique compte tenu de l'incidence de cette gestion sur les crédits de l'État.

M. Claude Raynal, président. – D'un point de vue technique, pouvez-vous nous préciser ce qu'est le seuil de 60 % pour obtenir le complément de subvention : faut-il justifier de 60 % de la consommation de la subvention ou de 60 % de la réalisation du programme ?

M. Jean-Pierre Laffite. – Le seuil est fixé à 60 % des dépenses prévisionnelles qui figurent dans la demande de subvention.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions pour toutes les précisions que vous nous avez apportées.

La réunion est close à 18 h 30.

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 17 mai 2023

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – Financement du cinéma - Communication

M. Claude Raynal, président. – M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles », nous présente ce matin les conclusions de son contrôle budgétaire sur le financement public du cinéma.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». – La présentation de ce rapport intervient alors que le festival de Cannes démarre. Que dire sur le cinéma français ?

Il y a trois ans, le fonctionnement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) faisait l'objet d'un certain nombre de critiques. J'ai donc souhaité savoir ce qui ne fonctionnait pas dans le financement public du cinéma français et j'ai pour cela reçu des représentants de tous les acteurs de la filière. J'ai rarement vu une corporation faire bloc à ce

point : chacun émet des réserves, mais tous prônent d'une même voix qu'il ne faut toucher à rien, de peur de faire s'écrouler l'édifice.

Le cinéma français se porte mieux que celui de nos voisins : plus 280 films ont été agréés en 2022 dans notre pays par le CNC et ont donc eu accès aux financements publics. Les Italiens, les Espagnols et les Allemands ont eu un grand cinéma dans les années 1970 et 1980, mais il s'est effondré depuis : les productions et les ventes à l'international sont désormais rares. Par conséquent, le cinéma français n'allant pas si mal, on nous recommande de ne toucher à rien.

Si l'on additionne les subventions directes, les avantages fiscaux en tous genres et les prêts ou garanties de prêts publics le financement public du cinéma se chiffre à 1,7 milliard d'euros par an. Ce montant n'intègre pas les interventions à venir dans le cadre du plan France 2030 ou celles, passées, dans le cadre du plan de relance. Or, les films français attirent de moins en moins de spectateurs : entre 2014 et 2019, le nombre de spectateurs par film agréé par le CNC a chuté 30 %. De nombreux films sont financés de manière publique mais ne sortent pas dans les salles ou bien font des scores dits « d'estime », n'attirant qu'entre 10 000 et 20 000 spectateurs.

La situation n'est donc pas si simple, mais la corporation fait bloc : si l'on diminue le montant des subventions et des aides en tous genres, le cinéma français risque de subir le même déclin que le cinéma italien, espagnol ou allemand. En outre, les représentants de la filière comparent avec un peu de mauvaise foi le cinéma français, dans toute sa diversité, avec des cinémas plus puissants et massifs. Selon eux, le cinéma français couvre toutes les cases – films d'art et d'essai, films grand public, films d'aventure ou films romantiques – et si l'on réduit les avantages fiscaux ou les aides financières, ne sortiront plus que des films grand public de type américain, à savoir les seuls qui trouveront à se financer. Le cinéma d'art et d'essai serait, dans ces conditions, voué à disparaître.

Je considère que cette position est excessive et que certains éléments méritent d'être revus : ainsi, les avantages fiscaux accordés par les Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (Sofica) ou le crédit d'impôt cinéma sont devenus considérables. En réalité, la question à laquelle nous devons répondre consiste à savoir si nous sommes capables d'avoir un cinéma diversifié sans pour autant que cela donne lieu à un investissement à perte.

Sans avoir la réponse définitive à cette question, j'ai émis un certain nombre de propositions dans le rapport qui vous est soumis. Je ne suis pas convaincu que le CNC y sera favorable, mais il faudra bien un jour faire bouger les lignes. Le Sénat a voté des dispositions, notamment sur la manière de prélever les taxes, que le Gouvernement n'a pas reprises.

Les critiques sur le CNC ont cessé avec la crise sanitaire : en effet, le CNC a alors déversé « un pognon de dingue » pour couvrir, voire surcouvrir, tous les acteurs de la filière.

On ne trouve aucun film français en 2022 dans le classement des dix premiers films qui ont attiré le plus grand nombre de spectateurs. Globalement, la production cinématographique est financée à 31 % par des fonds publics. En 2021, le montant de la dépense publique, budgétaire et fiscale, en faveur de la production cinématographique a atteint 747 millions d'euros, hors mesures d'urgence et plan de relance. Si l'on élargit la focale à l'ensemble du secteur, soit la production mais aussi la distribution et l'exploitation, en intégrant notamment les aides de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries

culturelles (Ifcic) et celles de Bpifrance, l'intervention publique et son exposition au risque dans le secteur du cinéma a représenté en 2021 environ 1,7 milliard d'euros.

Durant la crise sanitaire, le CNC a versé près de 270 millions d'euros à l'ensemble de la filière. 63 % de ces crédits ont été fléchés vers les salles afin d'éviter qu'elles ne ferment définitivement. La mission « Plan de relance » a prévu, par ailleurs, 165 millions d'euros à destination du CNC sur la période 2021-2022, ce qui lui a notamment permis de passer la crise sanitaire.

Le CNC, créé en 1946, est une institution – un État dans l'État – qui ne bénéficie d'aucun crédit budgétaire, mais qui récupère les taxes : la taxe sur les services de télévision, la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs de services, la taxe sur la diffusion vidéo et la taxe sur les entrées de salle. Ces quatre taxes devraient représenter un montant de 710 millions d'euros en 2023.

Il était prévu en loi de finances pour 2020 que la collecte des taxes serait assurée directement par Bercy et non plus par le CNC. Il est en effet aberrant que celui qui distribue les subventions soit aussi celui qui collecte les taxes. La mesure a finalement été supprimée en loi de finances pour 2023, de sorte que la situation reste la même. Le Sénat s'était opposé lors de l'examen du texte au maintien de ce statu quo. En effet, en transférant la collecte à Bercy, les coûts de fonctionnement du CNC auraient pourtant diminué.

Le CNC intervient par le biais de son fonds de soutien pour distribuer des aides, automatiques et sélectives, qui peuvent représenter jusqu'à 70 % du financement d'un projet de film. Cela a permis de conserver la diversité du cinéma français, mais 280 films par an, compte tenu du nombre de films étrangers qui s'y ajoutent, cela représente plus que ce que les salles peuvent diffuser, dans un contexte marqué, par ailleurs, par l'émergence des plateformes. Celles-ci contribuent au financement public du cinéma à hauteur de 50 millions d'euros par an, mais elles sont probablement aussi en partie responsables de la baisse de fréquentation des salles de cinéma et elles bénéficient d'un accès au fonds de soutien du CNC et aux crédits d'impôt. En réalité, le financement du cinéma n'y gagne pas.

Dans la mesure où l'une des taxes prélevées par le CNC porte sur les entrées de salle, dès lors qu'un film américain enregistre 5 millions d'entrées en France, le CNC y gagne. Les grands films étrangers participent au financement du cinéma français dans un système en circuit clos.

Les films français sont par ailleurs moins rentables qu'autrefois. Il a suffi de sept à huit ans, entre 2012 et 2019, pour que l'on passe de 1,7 million à 1,2 million d'euros de recettes moyennes par film.

L'Ifcic est un autre financeur, qui fonctionne en tant qu'établissement de crédit en accordant des financements sous la forme de garanties bancaires ou de prêts. L'encours des prêts garantis octroyés à la production et à la distribution cinématographiques atteignait 600 millions d'euros à la fin de 2021. Il s'agit donc d'un acteur considérable pour le financement des films.

Plus récemment, Bpifrance a commencé à soutenir les aspects techniques et matériels liés à la production de films sous la forme de prêts, de garanties de prêts ou d'actions en fonds propres pour un montant de 238 millions d'euros en 2022. Ce montant couvre à la fois les entreprises de la filière cinématographique et celles de l'audiovisuel.

L'action de ces deux acteurs nous incite à proposer qu'on les rapproche pour former un fonds d'investissement unifié qui déchargerait progressivement l'État du financement de la prise de risque artistique par des outils budgétaires. Ce fonds d'investissement pourrait être abondé par la réactivation de certains financements du CNC en faveur de l'Icic, selon ce que décidera le Gouvernement.

J'ajoute que le plan France 2030, supervisé par le CNC, constitue un autre apport, avec un appui massif sur les conditions de tournage. En effet, au tournant des années 2000, les films français étaient souvent réalisés, produits et tournés en Europe de l'Est, car les coûts y étaient moindres. Puis, le CNC a participé à l'élaboration de crédits d'impôts pour la relocalisation des tournages en France, avec succès. Il faut ainsi mentionner deux crédits d'impôt au montant dynamique : le crédit d'impôt pour les dépenses de production cinématographique, autrement appelé « crédit d'impôt cinéma », qui représente 160 millions d'euros par an, et le crédit d'impôt pour les dépenses de production de films et œuvres audiovisuelles étrangers, dit « crédit d'impôt international », qui représente 120 millions d'euros. Ces avantages fiscaux visent à attirer le tournage de grands films étrangers, notamment à Paris, dont ils donnent une image parfois embellie.

Depuis vingt à vingt-cinq ans, les collectivités territoriales ont également mis en place des aides, qu'il s'agisse des régions ou même des départements et des métropoles, afin que l'on vienne tourner des films sur leur territoire. Les interventions publiques se sont donc multipliées pour obtenir la relocalisation des tournages.

Les acteurs publics interviennent désormais pour financer la construction de très grands studios. En effet, les studios classiques, comme ceux de Boulogne autrefois, ne suffisent plus et il s'agit de développer les lieux de tournage en France.

Le plan France 2030 devrait ainsi consacrer 350 millions d'euros de subventions à la filière du cinéma et de l'audiovisuel. Quelque 175 dossiers de candidature ont été déposés pour des investissements privés qui devraient atteindre 3 milliards d'euros et qui seront complétés par des investissements publics à hauteur de 1 million d'euros.

Au final, d'importants efforts ont été réalisés pour réduire la délocalisation des tournages, dont les résultats sont probants, puisque seuls 10 % des tournages de productions françaises sont réalisés à l'étranger.

Les productions éligibles à ces dispositifs fiscaux laissent cependant sceptique. En effet, certains films de qualité ne pourraient pas se faire sans les aides publiques. Mais d'autres, comme *Astérix et Obélix*, *L'Empire du Milieu* ou *Les Trois Mousquetaires*, bénéficient du crédit d'impôt cinéma, alors qu'ils sont largement soutenus par des sociétés de production et qu'ils sont sûrs de trouver leur public. Faut-il soutenir de la même manière des films de qualité qui sont difficiles à réaliser et d'autres dont on sait d'emblée qu'ils seront rentables et équilibrés financièrement ?

On me rétorque qu'il reste difficile de décider si tel ou tel film est de qualité et doit être subventionné. En effet, certains films qui avaient peu de chances de trouver leur public ont finalement attiré 200 000 à 300 000 spectateurs, ce qui a permis de couvrir leurs coûts. S'agissant des aides directes, en général, il revient aux commissions qui siègent au sein du CNC d'opérer des choix pour une partie d'entre elles. Mais, en ce qui concerne les dispositifs d'avantages fiscaux, ils s'appliquent de manière quasi automatique.

Les Sofica jouent également un rôle particulier. Il s'agit de sociétés de financement qui reposent sur la collecte de fonds privés consacrés à la production de films. Elles fonctionnent de manière classique, mais progressivement la réduction d'impôt pour les souscripteurs est devenue considérable : longtemps autour de 30 %, elle a été portée à 36 % dès lors que les Sofica s'engagent à consacrer 10 % de leurs investissements à la souscription au capital sociétaire de réalisation et, depuis 2017, elle peut atteindre 48 %, dès lors que 10 % des investissements sont dédiés à la souscription au capital de sociétés de réalisation participant au développement d'œuvres audiovisuelles, de fiction, de documentaires ou d'animation.

Les douze Sofica agréées en 2022 ont, bien évidemment, pris les engagements nécessaires pour bénéficier de cette déduction fiscale à un taux de 48 %. Ces sociétés n'ont pas un rôle clé dans le financement du cinéma. Elles ont investi 32 millions d'euros dans la production en 2021, ce qui reste modeste par rapport aux autres acteurs. Toutefois, cette niche fiscale semble de plus en plus curieuse, même si les acteurs nous répètent qu'il ne faut rien changer. Rappelons que jusqu'en 2017 les Sofica fonctionnaient très bien sans bénéficier d'une déduction fiscale de cette ampleur. Les avantages fiscaux dont bénéficient les Sofica pourraient donc être revus.

Après la création du CNC en 1946, la filière du cinéma a obtenu progressivement la création de systèmes d'aide supplémentaires. Le cinéma français se porte mieux que celui des pays voisins et le CNC s'empresse de s'ériger en modèle envié par tous. Toutefois, la Corée du Sud est le seul pays à avoir mis en place l'équivalent d'un CNC ; il est vrai que le cinéma sud-coréen se porte beaucoup mieux, depuis lors.

En conclusion, le cinéma français va bien, mais à quel prix ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur spécial, qui nous a fait le panégyrique d'un certain nombre de films dans les titres de son rapport. Il ouvre un questionnement sur les moyens dont dispose l'industrie du cinéma et plus largement les industries créatives. On mesure le rôle important et la place éminente, voire politique, du CNC dans les modalités de financement et d'accompagnement de ces industries.

Le rapport s'achève par sept recommandations. Nous constatons que des moyens supplémentaires ont été dégagés pour le cinéma et il est donc utile de nous interroger sur le niveau de financement public qu'il convient de maintenir, compte tenu du taux de fiscalité élevé dans notre pays et du montant important des dépenses publiques. Des dispositifs d'aide nouveaux ont été mis en place par Bpifrance et dans le cadre du plan France 2030. Évitions de nous arc-bouter sur l'acquis et sachons prendre en compte ces évolutions. Le rôle des collectivités territoriales s'est accru. Je souscris entièrement aux propositions du rapporteur spécial, qui nous incite à ouvrir une réflexion sur certains points. Nous pourrions nous en inspirer lors des prochaines discussions budgétaires.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour votre présentation qui témoigne de vos qualités reconnues de précision et de synthèse.

Lorsque vous chiffrez le montant du financement public à 1,7 milliard d'euros, cela comprend-il les aides des collectivités territoriales ?

Vous avez abordé le sujet de la contribution des *blockbusters* américains au cinéma français grâce au nombre d'entrées en salle. Je trouve que c'est plutôt un bon système

que je comparerais volontiers à la TVA sur les produits importés : le produit de la taxe sert ensuite à la production française. Il n'y a là rien de choquant.

Je suis sinon réservé sur votre deuxième recommandation, qui porte sur le transfert de la gestion des taxes à Bercy. Je comprends parfaitement les réticences des professionnels du cinéma, car une fois le produit des taxes entré à Bercy, il sera compliqué de l'en faire sortir à l'identique, si je puis le dire ainsi.

Enfin, sur la relocalisation des tournages en France et le financement de grands studios, l'expérience s'est autrefois soldée par un échec. Pouvons-nous créer de grands studios sans que cela soit un échec ?

M. Antoine Lefèvre. – Les collectivités territoriales, départements et régions, fournissent une part importante du financement public. Quel volume représentent ces aides pour le cinéma ? Elles ne sont pas négligeables, à en croire les logos des régions qui figurent à la fin des génériques.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – À hauteur de 1,7 milliard d'euros, le montant des dépenses publiques pour le cinéma est important et je suis surprise de ne pas trouver en regard le montant des recettes générées. C'est dans leur aspect dynamique qu'il faut analyser les dépenses publiques.

Quant au cinéma sud-coréen, il fait largement appel à l'investissement privé. L'industrie du capital-risque culturel privé vient abonder ce qui fait figure d'équivalent de notre CNC. Le modèle est donc différent du nôtre.

M. Michel Canévet. – Je félicite le rapporteur pour son travail, qui ouvre des pistes pour réduire la dépense publique en général.

Quels sont les frais de gestion du CNC ? Les dépenses du fonds de soutien ont représenté 425 millions d'euros cette année. Le produit des taxes s'élève à 710 millions d'euros. Les dépenses de soutien représentent donc un peu moins de 60 % du produit des taxes. À quoi sont employés les 40 % qui restent ? J'espère qu'il ne s'agit pas des frais de gestion du dispositif...

Les films peuvent être subventionnés de 40 % à 70 % et le crédit d'impôt sur les dépenses peut aller jusqu'à 30 millions d'euros. Celui-ci s'applique-t-il aussi aux dépenses financées par une subvention du CNC ?

Enfin, je souscris à la recommandation n° 6 : alors qu'un certain nombre de films réalisent des profits extraordinaires, nous devrions nous poser la question de savoir s'ils ont vraiment besoin qu'on les accompagne en les faisant bénéficier de dispositifs fiscaux avantageux. J'espère que des propositions pourront être formulées lors de la prochaine session budgétaire.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je souligne aussi la qualité de ce rapport et de la présentation de notre collègue Roger Karoutchi.

L'accompagnement en matière d'allègement des charges sociales liées au statut des intermittents du spectacle constitue une part importante dans le financement de la production cinématographique française. Il faudrait intégrer cette charge allégée dans le

calcul, si l'on veut se faire une idée exacte du montant de l'aide publique apportée à notre cinéma.

Vous avez mentionné la possibilité de différencier l'attribution de l'aide publique en fonction de la nature des films et vous posez la question de savoir ce qu'était un cinéma d'auteur par rapport à un cinéma grand public. Une classification existe au sein du CNC sous la forme de l'agrément « salle d'art et d'essai ». Pourquoi ne pas s'en servir pour affiner l'attribution des aides en la rééquilibrant en faveur de ces salles ?

Le financement des collectivités locales a été mentionné à plusieurs reprises. Il serait intéressant de mesurer précisément l'apport des finances publiques locales au financement global du cinéma français.

J'aimerais avoir plus d'informations quant au développement du réseau de distribution des salles. Dans nos territoires respectifs, certains propriétaires de salles de cinéma ont des projets de développement importants, notamment dans des villes de taille intermédiaire, à l'image de ce qu'ont pu faire les libraires dans un autre domaine. J'aimerais comprendre la logique économique de ce développement : si le public n'augmente pas à due proportion, le réseau des salles de cinéma risque d'être surdimensionné, ce qui aura des conséquences sur l'avenir du financement public du cinéma, y compris dans sa dernière chaîne de production, à savoir la distribution et les salles de cinéma.

M. Didier Rambaud. – Je salue l'originalité de ce rapport.

Quel regard portez-vous sur l'état du parc des salles de cinéma dans notre pays ? Quand on est maire d'une petite commune, on considère la présence d'un cinéma comme un facteur d'attractivité contribuant aussi au développement d'une certaine économie locale. Dans le cadre du dispositif Petites Villes de demain, de nombreux maires souhaitent réhabiliter leurs salles de cinéma. Est-ce un bon choix compte tenu de l'explosion des plateformes ? Le CNC contribue-t-il au financement de l'équipement des salles de cinéma ?

M. Philippe Dominati. – L'apport des collectivités territoriales dans le cinéma français est important et cela pose question. En effet, le cinéma est un milieu d'entre-soi et les films peuvent se faire pour des raisons alimentaires. Le financement public de l'État est complété par une multitude de subventions en provenance des collectivités territoriales. Cela me rappelle la problématique qui existait dans le milieu du sport, il y a quelques années, lorsque les collectivités territoriales subventionnaient les clubs de football régionaux. Les grands clubs de football professionnels recevaient du département et de la municipalité des subventions importantes tout comme les petits clubs pour lesquels ces aides étaient nécessaires ; et l'on n'arrivait pas à distinguer entre les deux. L'État a fini par interdire ce type de subvention.

Ne faudrait-il pas réguler de la même manière l'afflux des finances publiques de la part des collectivités territoriales en faveur du cinéma ? Faut-il centraliser ou décentraliser ? Quoi qu'il en soit, il faudrait un arbitre, car le montant du financement public représente une somme importante pour le contribuable.

M. Jérôme Bascher. – M. Karoutchi nous dit que le CNC est un modèle que de nombreux pays nous envient, mais d'autres modèles existent comme Hollywood ou Bollywood, qui sont les deux premiers cinémas du monde. La percée du cinéma indien sur le continent asiatique est colossale.

Les salles de cinéma ont moins de succès que la télévision lorsque l'on veut voir des films. Je me félicite donc que les régions se battent pour avoir des tournages sur leur territoire ou bien pour que des téléfilms auxquels elles servent de décor aient la meilleure audience possible – par exemple, la série télévisée « Meurtre à... ».

Jusqu'en 2005, tous les tournages se faisaient à l'étranger. Je me félicite de la relocalisation des tournages, qui offre des retombées aux régions, notamment à travers la publicité touristique. Le premier grand tournage relocalisé a été celui du *Da Vinci Code* en 2005, au Louvre.

La recommandation n° 4 sur l'Icic, Bpifrance et le CNC est intéressante et novatrice. Il faudrait creuser l'idée.

M. Sébastien Meurant. – Je m'interroge sur les retombées économiques et le nombre d'emplois liés à l'industrie cinématographique.

En ce qui concerne le financement des collectivités territoriales et de l'État, on a du mal à consolider les chiffres.

La recommandation n° 4 est très intéressante : elle vise à remplacer un investissement public par un investissement privé. Je suis partagé sur le sujet, car certains établissements publics sont profitables et d'autres moins. En outre, certaines petites collectivités se retrouvent à devoir financer leur cinéma, ce qui peut être compliqué dans la mesure où notre taux de prélèvement est supérieur à celui des autres pays.

M. Rémi Féraud. – Vous dites que le monde du cinéma ne souhaite pas que l'on touche au CNC. La comparaison avec la politique du logement est éclairante sur ce point : en effet, en 2017, on a établi le constat que l'on y consacrait des moyens onéreux pour des résultats très imparfaits, de sorte qu'on les a largement remis en cause, avec pour résultat que la situation a empiré.

Que propose le monde du cinéma ? S'agit-il simplement de ne rien changer ou bien y a-t-il des demandes particulières et comment les acteurs de la filière perçoivent-ils les propositions que vous faites ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Quelques chiffres : on estime le montant de l'apport financier des collectivités territoriales à 96 millions d'euros par an, qui sont intégrés dans les 1,7 milliard d'euros de financement public du cinéma français.

Il est difficile de mesurer le montant des recettes qui proviennent du cinéma. En 2021, le nombre d'entrées au cinéma pour des films français a représenté 670 millions d'euros, ce qui n'est pas considérable. Quelles sont les retombées en matière d'emploi ? Il est difficile de dire qu'elles sont liées au financement public du cinéma, car on peut imaginer que les acteurs seraient quand même acteurs si le CNC n'existait pas. On estime que la part des emplois liés à l'ensemble des activités cinématographiques représente 1 % du nombre d'emplois actifs en France.

Faut-il prendre en compte les allègements de charges liés au statut des intermittents ? Je ne le crois pas, car les intermittents travaillent dans le milieu du spectacle et pas seulement du cinéma. Le soutien aux intermittents est donc assuré non pas par le CNC, mais par d'autres structures.

On compte 2 028 cinémas en France et 1 671 communes disposent d'au moins un établissement. Parmi ceux-ci, 233 sont des multiplexes. Je précise qu'un multiplexe est toujours moins coûteux et plus rentable qu'un autre type de salle.

Le président Raynal considère que transférer la gestion des taxes à Bercy n'est pas une bonne solution, mais le cinéma est une activité économique comme une autre en France. Or c'est le seul système économique français dans lequel celui qui attribue les subventions est aussi celui qui collecte les taxes. Le Sénat a par ailleurs approuvé, il y a quelques années, le principe d'un transfert de la collecte des taxes à Bercy proposé par le Gouvernement. Cette proposition n'a bien évidemment pas reçu l'agrément du CNC.

Monsieur Bascher, la capacité de financement privé aux États-Unis et en Inde est nettement supérieure à ce qu'elle est en France. Je ne dis pas que le CNC est le seul modèle valable. Je rappelle que le cinéma français des années 1930 était classé parmi les meilleurs au monde, et cela sans CNC. Bien évidemment, les temps ont changé.

Quant aux frais de gestion du CNC, ils représentent 55 à 56 millions d'euros par an, le reste servant à soutenir la production, l'exploitation ou la distribution, mais aussi l'audiovisuel et les jeux vidéo. Ces frais de gestion ne sont pas démesurés par rapport au système du financement public.

Plusieurs tentatives de créer de grands studios de cinéma, notamment dans le sud de la France, ont été des échecs. Les projets sont désormais plus raisonnables. Dans la mesure où l'on délocalise de moins en moins, la volonté de développer ces studios existe. Certes, le cinéma fonctionne en vase clos, mais les intervenants que nous avons rencontrés nous ont expliqué qu'un grand acteur, un grand producteur ou un grand réalisateur avait forcément un accès privilégié au pouvoir exécutif. Si un acteur très médiatisé rencontre le Président de la République ou le Premier ministre, il peut pratiquement obtenir tout ce qu'il veut.

En revanche, on peut essayer de rationaliser un système qui s'est démultiplié à l'excès et de prévoir davantage de contrôle et de suivi. Dans les sondages, il apparaît que tous les citoyens rêvent qu'il y ait un cinéma dans leur ville, quand bien même ils n'iraient pas. Les collectivités territoriales ont-elles raison ou non de soutenir la création cinématographique ? Aucun maire ne considère qu'il serait négatif de mentionner dans son bilan le fait qu'il y a un cinéma dans sa ville.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 heures.

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de M. Vincent Éblé, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen des amendements au texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous débutons cette réunion par l'examen de quelques nouveaux amendements du rapporteur sur le projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, puis nous donnerons, sous sa férule bienveillante, les avis de la commission sur les amendements de séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Cette série d'amendements vise à poursuivre le travail engagé en commission, à savoir permettre aux agents des douanes de lutter contre les nouvelles formes de trafic et de fraude tout en clarifiant et en encadrant leurs prérogatives des garanties nécessaires au regard de la jurisprudence en matière de protection des droits et des libertés individuelles.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 70 vise à permettre à la douane de procéder à une enquête administrative pour s'assurer que le comportement des agents douaniers réservistes est compatible avec les missions qui leur sont confiées.

L'amendement n° 70 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 71 est adopté.

Article 9

L'amendement de clarification n° 72 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 73 tend à préciser le délai à compter duquel la propriété des objets saisis dans le cadre d'une retenue douanière est transférée à l'État.

L'amendement n° 73 est adopté.

Article 10

Les amendements de précision n° 74 et n° 76 sont adoptés, de même que les amendements de coordination n° 69 et n° 75.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 77 vise à préciser que les agents des douanes pourront retirer les contenus en ligne ayant permis l'acquisition de marchandises prohibées. Il vise également à ramener de sept à trois jours le délai au terme duquel les intermédiaires en ligne devront avoir répondu aux demandes des agents des douanes.

L'amendement n° 77 est adopté.

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 78 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 79 tend à sanctionner d'une amende les opérateurs en ligne qui ne satisferaient pas aux demandes de la douane ou aux obligations imposées par le présent article pour retirer ou rendre inaccessibles les contenus en ligne ayant constitué le moyen de commettre une infraction douanière.

L'amendement n° 79 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Avant le titre I^{er}

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 17 concerne la remise d'un rapport sur la présence douanière. D'après son objet, la France serait, dans ce domaine, en dernière position des 27 États membres de l'Union européenne. C'est peut-être vrai, mais les missions des douanes sont très différentes d'un pays à l'autre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1, 7 rectifié et 10 visent à revenir sur la création de la réserve opérationnelle des douanes. Celle-ci comporterait 300 agents sur un effectif de 16 500 agents. Bien que limitée, elle sera bienvenue, notamment pour faire face à certains pics d'activité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1, 7 rectifié et 10.

Après l'article 7

L'amendement n° 8 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 9

La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision n° 48.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 58 vise, dans le cas où les agents des douanes souhaiteraient procéder à la copie des données informatiques après la fin de la retenue douanière, à remplacer l'autorisation du procureur de la République par une simple information. Dans cette situation, l'autorisation est plus protectrice des libertés et son remplacement par une simple information risquerait de fragiliser le dispositif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 33 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Au regard des risques d'inconstitutionnalité, je propose un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 rectifié et 4 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 rectifié et 4 rectifié.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n^o 49 réécrit l'article 64 du code des douanes. Je propose que nous entendions d'abord l'avis du Gouvernement sur ses implications opérationnelles pour les agents des douanes.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 49.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'adoption de l'amendement n^o 50 risquerait de remettre en cause les prérogatives des douanes en matière de recherche d'infractions de nature fiscale et d'accroître la lourdeur des procédures pour les agents douaniers. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 50 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 10

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 40.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n^o 13, tendant à supprimer l'article 12, est contraire à la position de la commission. Les trafics sont très nombreux sur internet et les nouvelles prérogatives octroyées par cet article aux agents des douanes leur permettront de mieux lutter contre les infractions douanières, ce qui relève bien de leurs missions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 13, de même qu'à l'amendement n^o 63.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n^o 51 nous semble satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 51 et, à défaut, y sera défavorable.

Après l'article 12

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 43.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je propose un avis défavorable à l'amendement n^o 16.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 16.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement n° 20 vise à accroître les sanctions applicables au délit douanier de contrebande de tabac, sanctions qui sont déjà renforcées par l’article 14. Il convient en outre de veiller à bien conserver un équilibre au regard du cumul possible entre sanctions pénales et douanières.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 20 et 22, de même qu’aux amendements identiques n°s 19 et 21.

Article 14 bis

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 32.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – S’agissant de l’amendement n° 11, je suis, par nature, assez allergique aux demandes d’habilitation du Gouvernement. Il est toutefois question ici d’un travail de recodification extrêmement technique et fastidieux, qui doit impérativement être fait.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La réduction du délai d’habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, proposée à l’amendement n° 41, ne me paraît pas souhaitable, s’agissant, comme je l’ai indiqué, d’un travail long et fastidieux.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 41.

Après l’article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je propose un avis défavorable sur l’amendement n° 18, qui porte également une demande de rapport.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 18.

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

TABLEAU DES AVIS

Article additionnel avant TITRE I^{er} : MAINTENIR LA SURVEILLANCE DOUANIÈRE SUR L’ENSEMBLE DU TERRITOIRE		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	17 rect.	Défavorable

Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BREUILLER	1	Défavorable
M. COZIC	7 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	10	Défavorable

Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	8 rect.	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RICHARD	48	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	58	Défavorable
Le Gouvernement	33	Demande de retrait

Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANÉVET	3 rect. bis	Défavorable
M. CANÉVET	4 rect. bis	Défavorable

Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RICHARD	49 rect.	Avis du Gouvernement
M. RICHARD	50 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PAOLI-GAGIN	40 rect.	Sagesse

Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	13	Défavorable
Le Gouvernement	63	Défavorable
M. RICHARD	51	Demande de retrait

Article additionnel après Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	43	Défavorable
M. BOCQUET	16	Défavorable

Article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Henri LEROY	20 rect. bis	Défavorable
M. Henri LEROY	19 rect. bis	Défavorable
M. CAPUS	21 rect.	Défavorable
M. CAPUS	22 rect.	Défavorable

Article 14 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission

Le Gouvernement	32	Défavorable
-----------------	----	--------------------

Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	11	Défavorable
M. REQUIER	41	Défavorable

Article additionnel après Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	18	Défavorable

La réunion est close à 9 h 45.

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Contrôle budgétaire - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) - Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons maintenant entendre Jean-François Rapin, rapporteur spécial, pour les crédits destinés à la recherche, de la mission « Recherche et enseignement supérieur » afin de nous présenter les conclusions de son contrôle budgétaire sur l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Quand j’ai souhaité, le 7 décembre dernier, engager ce travail de contrôle budgétaire sur l’IRSN, c’était sans préjuger de ce qui allait suivre quelques jours plus tard, à savoir l’expression d’une volonté gouvernementale de transformer le système de sûreté nucléaire en réunissant l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l’IRSN. La relance du nucléaire en France s’affirmait de plus en plus et je considérais que l’arrivée de futurs réacteurs pressurisés européens de deuxième génération (EPR 2) ou de réacteurs de nouvelle génération plus petits nécessitait d’évaluer le dispositif de surveillance et de sécurité.

L’IRSN, établissement public industriel et commercial, est chargé de l’expertise et de la recherche sur les risques nucléaires. Ses missions sont multiples. En matière de sûreté nucléaire, l’institut a pour mission d’apporter un appui technique à l’ASN, afin de garantir la sûreté des installations nucléaires. L’IRSN est également chargé d’assurer la surveillance radiologique de l’environnement et mène des actions de recherche dans le nucléaire médical.

L'IRSN n'est pas une autorité de contrôle des exploitants nucléaires. Elle apporte une expertise à l'ASN, qui, elle, assure ce contrôle. Ces deux institutions forment ce qui est généralement appelé le « dispositif dual » de sûreté nucléaire. L'aide technique apportée par l'IRSN ne se limite cependant pas à l'ASN et concerne d'autres institutions, notamment les ministères des armées ou de la santé.

Les relations entre l'ASN et l'IRSN sont formalisées par plusieurs conventions. Les auditions menées ont fait apparaître des liens entre les deux institutions denses et, au moins au niveau technique, fluides. Il est certain que l'annonce de la fusion a pu constituer une source de tensions, mais il est crucial que le dialogue entre les deux établissements se maintienne. L'appui technique à l'ASN représente effectivement 83,7 millions d'euros, soit environ 30 % du budget de l'IRSN et environ 25 % de l'activité de l'établissement. Il a mobilisé en 2022 des salariés de l'IRSN pour un volume de 430 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit près d'un tiers des personnels de l'institut. Ce volume est extrêmement significatif pour l'ASN, dans la mesure où celle-ci ne dispose en propre que de 520 agents.

L'impression globale qui se dégage de mes travaux, comme des analyses antérieures sur l'IRSN, est le consensus sur la qualité de ses travaux et le fonctionnement satisfaisant du système actuel. Les différentes évaluations sectorielles comme les indicateurs de performance montrent que l'IRSN remplit efficacement ses diverses missions.

Mais les défis auxquels l'IRSN doit faire face au cours des prochaines années sont nombreux. En matière d'environnement et de santé, les techniques évoluent très rapidement et nécessitent une constante adaptation technologique, afin de maintenir les compétences de l'institut. Mais c'est en matière de sûreté des installations nucléaires que les enjeux sont les plus grands. L'IRSN doit par exemple assurer les réexamens de sûreté nécessaires à la prolongation au-delà de 40 ans de la durée d'exploitation du parc. La construction des six EPR 2 et l'émergence des petits réacteurs modulaires, dits SMR pour *small modular reactor*, représenteront également une charge croissante au cours des prochaines années. Enfin, plusieurs enjeux de moyen et long termes vont solliciter l'IRSN : la croissance du nombre de chantiers de démantèlement ; le stockage des déchets nucléaires, à travers, notamment, le fameux projet de centre industriel de stockage géologique Cigéo ou encore la prise en compte croissante des conséquences du dérèglement climatique sur les centrales nucléaires.

Pour le formuler de façon synthétique, le nombre, la complexité et l'intensité des dossiers d'expertise auxquels l'IRSN devra répondre sont en forte augmentation et continueront de l'être au cours des prochaines années.

La situation financière de l'IRSN est cependant problématique. Elle soulève des inquiétudes quant à la capacité de l'institut à faire face à ces défis sans ressource supplémentaire.

La principale ressource de l'IRSN est la subvention pour charges de service public (SCSP) en provenance du programme 190, Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui représente près des deux tiers des recettes de l'institut, soit 167 millions d'euros en 2022. Or la SCSP a baissé de près de 17 % en dix ans et se situe actuellement au même niveau qu'en 2018. En parallèle, du fait de l'inflation et de l'augmentation du nombre d'expertises, les dépenses de personnel se sont accrues de 10 % sur la même période.

En conséquence, les dépenses de l'IRSN ont plus rapidement augmenté que les recettes au cours des dernières années, d'où un effet ciseau sur le budget de l'institut. Sans hausse de crédits, celui-ci serait déficitaire de 5,6 millions d'euros en 2025.

Cette situation a été décrite comme non soutenable par la Cour des comptes, comme par plusieurs missions d'inspection. La principale crainte est que la capacité de l'institut à faire face à des investissements importants au cours des prochaines années ne soit compromise. Or le patrimoine immobilier vieillissant nécessite d'importants travaux. En outre, l'IRSN aurait des difficultés à faire face à une grosse dépense imprévue, faute de réserves suffisantes.

L'IRSN estime qu'il serait nécessaire d'augmenter son budget de plus de 100 millions d'euros sur la période allant de 2024 à 2027. C'est pourquoi je formule, dans mes recommandations, une proposition de hausse de 20 millions d'euros de ses crédits en 2024 et 2025. Les besoins devront ensuite être réévalués.

La fusion avec l'ASN n'aurait pas permis d'apporter une réponse à ces difficultés budgétaires. Les acteurs que j'ai entendus sont tous allés dans le même sens, évoquant l'absence d'économies attendue de la fusion, d'autant plus que la grille salariale de l'IRSN aurait été alignée vers le haut sur celle de l'ASN.

L'autre principale recette de l'IRSN est la contribution versée par les exploitants d'installations nucléaires de base, qui s'élève en 2022 à 61 millions d'euros. Il s'agit d'une des quatre taxes additionnelles à la taxe affectée perçue par l'ASN, dénommée taxe sur les installations nucléaires de base ou « taxe INB ». Le rendement de cette contribution a légèrement diminué au cours des dernières années, ce qui a été compensé par une augmentation à due concurrence de la SCSP. La contribution INB s'apparente donc aujourd'hui à une variable de bouclage budgétaire. C'est pourquoi je formule deux recommandations visant à maintenir une contribution des exploitants nucléaires tout en simplifiant le circuit financier : la contribution INB serait fondue avec les autres taxes INB dans une taxe affectée au budget général ; l'ensemble des ressources de l'IRSN serait désormais assuré par la SCSP, à l'exception des ressources propres de l'institut.

Au-delà de la question du niveau de crédits, je souhaite développer deux points particuliers.

S'agissant des moyens spécifiquement accordés à la recherche, celle-ci a été la première touchée par la baisse des ressources de l'institut. La part des dépenses qui lui sont consacrées dans le budget de l'IRSN a diminué de 10 points en douze ans, avant de se stabiliser au cours des dernières années. Afin que cette proportion ne continue pas à s'éroder, je formule une recommandation tendant à conserver, dans le contrat signé entre l'IRSN et l'État, un seuil minimal de 40 % du budget de l'institut à destination de la recherche, seuil que certains observateurs voudraient supprimer.

Je voudrais également revenir sur un autre point d'attention, qui, il est vrai, ne concerne pas uniquement l'IRSN. L'institut connaît actuellement des difficultés de recrutement, comme beaucoup d'acteurs du nucléaire. En 2022, il a recruté 85 ETPT de moins que les autorisations budgétaires. Le taux de réalisation des emplois hors plafonds chute même à 76 %. Le taux de rotation des salariés s'élève à 10 %, contre 4 % en 2017 du fait d'un fort accroissement du nombre de démissions.

La principale explication de la baisse d'attractivité de l'institut est sa faiblesse par rapport à la concurrence du secteur privé, en particulier s'agissant des rémunérations. La relance du nucléaire se traduira à l'échelle de la filière par un besoin de recrutement de personnels très important, estimé entre 10 000 et 15 000 personnes par an. Or les rémunérations offertes par l'IRSN sont 30 % inférieures à celles que proposent les exploitants. Ces derniers ne doivent pas capter les ressources humaines les plus qualifiées au détriment du secteur public en général, et de l'IRSN en particulier. Il s'agit d'un sujet crucial pour la puissance publique.

Je formule donc sur ce point deux recommandations. La première tend à accroître la présence des salariés de l'IRSN dans les établissements d'enseignement supérieur, afin de faire connaître l'institut auprès des étudiants et renouer ainsi avec des pratiques existant par le passé. L'autre recommandation, qui répond à une demande des personnels, est d'ouvrir davantage leurs mobilités. Cela implique toutefois de maintenir un cadre déontologique exigeant.

Je ne serai pas plus long. Le fonctionnement de l'IRSN est satisfaisant, mais nous devons nous assurer que les risques budgétaires soient limités. Le principal enjeu est de permettre à l'institut de maintenir ses capacités au cours des prochaines années.

J'ajoute un dernier point. Comme je l'ai indiqué en préambule, quand j'ai choisi de mener ce contrôle budgétaire, c'était sans présager des suites politiques, lesquelles n'ont cessé d'évoluer tout au long de ce travail. De ce fait, il n'a pas été facile, pour chacune des auditions, de rester dans le cadre strict du contrôle budgétaire et d'exclure des discussions le sujet de la fusion. J'ai essayé dans cette affaire de rester le plus neutre possible. J'espère que mon compte-rendu témoigne, à la fois, de ce souci de neutralité et de ma préoccupation de voir l'avenir de l'IRSN assuré – il l'est pour quelque temps, le récent projet de loi n'ayant pas abouti dans le sens initialement souhaité par le Gouvernement.

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence de notre collègue Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur **la mission « Recherche et enseignement supérieur » et je lui laisse la parole.**

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – J'ai écouté avec beaucoup d'attention le rapport de notre collègue Jean-François Rapin, dont je partage entièrement le point de vue. Je suis assez surpris de voir qu'avec le vieillissement de nos centrales – imposant des visites beaucoup plus complètes –, les démantèlements en cours, des projets tels que les centrales SMR et le plan de relance, on ne mette pas davantage de moyens pour assurer l'avenir et garantir le fonctionnement normal de l'IRSN. Le rapport de mon collègue Jean-François Rapin montre bien les difficultés que traverse l'Institut. Je partage tout à fait la position du rapporteur spécial comme sans doute mes collègues de la commission des affaires économiques travaillant avec moi sur ces sujets.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie Jean-François Rapin d'avoir en quelque sorte été visionnaire, puisqu'il a rappelé les événements survenus quelques jours après son choix d'engager ce contrôle budgétaire...

Une remarque de forme tout d'abord, il est question de « dynamique des recettes de l'IRSN en baisse » ou de « rompre avec la dynamique précédente » – laquelle consistait en une baisse de 10 % de recettes de l'Institut au cours des dix dernières années... Cela me

rappelle le concept de zones de ralentissement dynamique utilisé dans les politiques de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi).

Pouvez-vous nous confirmer que la baisse des moyens est, pour l'essentiel, voire presque exclusivement, en lien avec le choix arrêté depuis le début des années 2010 – sous le quinquennat de François Hollande, puis le premier quinquennat d'Emmanuel Macron – d'un abandon progressif et tendanciel de la filière nucléaire ?

Je souhaite également attirer l'attention sur les problèmes de recrutement. Cela résulte sans doute à la fois de la sortie du marché du travail de générations où les naissances ont été nombreuses et de l'écart important entre le statut, donc la rémunération, des collaborateurs de l'IRSN par rapport au secteur privé. Cet aspect doit-il susciter des craintes, au regard du développement à prévoir de la filière en France ?

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Annoncer l'abandon à terme d'une filière n'est évidemment pas motivant pour d'éventuels candidats à la rejoindre. Je pense donc, en effet, que ce type d'annonces a joué sur l'érosion budgétaire, comme sur l'érosion générale et l'attractivité du secteur public de la sûreté nucléaire.

Je confirme que la question salariale devra être abordée, mais il faudra le faire dans un contexte clarifié d'organisation de la sûreté nucléaire. Par ailleurs, pour avoir entendu les personnels de l'IRSN, je peux dire qu'ils se sentent assez bien dans l'Institut et que la question salariale n'est pas pour eux le seul sujet. Je pense notamment à la recommandation que j'ai formulée d'encourager les chercheurs de l'IRSN à se rendre dans les universités, sujet prégnant pour eux.

M. Marc Laménie. – Comment sont répartis géographiquement les moyens humains de l'IRSN ? Fait-on un lien avec l'ASN, qui dispose d'un maillage territorial et d'une représentation à l'échelle locale en lien avec les commissions locales d'information (CLI) ? Quelle est la complémentarité entre l'IRSN et l'ASN, même si les missions sont différentes ?

M. Philippe Dominati. – Partisan « raisonnable » de l'énergie nucléaire, je souhaite poser la question suivante : le gendarme est-il toujours un gendarme ? Le retour à une concentration de toute la filière nucléaire dans les mains de l'État, avec, parallèlement, des installations dont on prolonge l'existence de dix ans et la découverte, en plein milieu d'une crise de l'énergie, que la plupart de nos réacteurs sont en panne pour des problèmes de corrosion, ne m'apparaît pas très rassurant. L'IRSN a-t-il les moyens et, surtout, l'esprit critique suffisant pour remplir une réelle fonction de gendarme de la sûreté nucléaire ? Quel est par ailleurs l'avis du rapporteur spécial sur la fusion envisagée ? Faut-il faire prévaloir l'efficacité ou, au contraire, conserver une pluralité d'organismes pour garantir l'effectivité du contrôle ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je remercie Jean-François Rapin pour la qualité constante de ses productions et rapports. Selon vos propos, monsieur le rapporteur spécial, la part des dépenses de l'IRSN consacrées à la recherche était en 2010 de 10 points supérieure au niveau actuel. Le 21 mars dernier, la Cour des comptes nous a présenté les résultats de son enquête sur l'adaptation des centrales nucléaires aux conséquences du changement climatique. Une question portait sur les besoins en eau. Dans un contexte de raréfaction de cette ressource, ira-t-on vers une priorisation entre les centrales nucléaires, l'agriculture, l'industrie

et la consommation d'eau potable ? Dans ce contexte préoccupant, comment l'IRSN se positionne-t-il ?

M. Gérard Longuet. – L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) est allé au-devant des préoccupations de Philippe Dominati. Saisi par la présidente de la commission des affaires économiques, il a mandaté deux parlementaires, Stéphane Piednoir et Jean-Luc Fugit, pour examiner la façon de revenir à une souveraineté énergétique française, dans l'esprit du rapport Schellenberger-Armand. Celui-ci a décrit de manière très exhaustive les causes de la dégradation progressive : il est très difficile pour des organismes de contrôle, de tutelle ou de recherche de mobiliser des énergies et des talents quand il est dit que la filière n'a plus d'avenir. Or, entre 1997 et 2022, l'avenir du nucléaire a été remis en cause tous les six mois !

J'ajoute, circonstance aggravante, que le débat sur le nucléaire est un débat passionnel, frisant parfois l'émotion excessive. Nos scientifiques, lorsqu'ils expriment des points de vue différents, le font avec une violence à laquelle nous ne sommes plus accoutumés dans le monde politique. Au sein même de l'IRSN, qui est, je le rappelle, issu d'une fusion en 2001 entre un organisme dépendant du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et un autre dépendant des ministères de la santé et du travail, deux cultures profondément différentes ont été à l'époque mobilisées par les tenants et détracteurs du nucléaire dans un climat de « guerre civile » idéologique incompatible avec la conduite d'une politique nationale fédératrice.

Or, si la France est une puissance nucléaire, c'est parce que les divisions politiques ont toujours été surmontées et que l'on a maintenu une bonne coopération, en tout cas jusqu'à la fin du programme Messmer. Aujourd'hui, la question se pose et, dans le cadre du récent projet de loi sur le nucléaire, nous avons fait comprendre au Gouvernement que donner le sentiment de ne pas ouvrir le débat sur la façon dont les installations nucléaires doivent être durablement contrôlées constituait la meilleure façon de tuer le nucléaire en France.

Nous attendons donc le rapport de l'Opecst, qui devrait rendre ses conclusions dans la deuxième quinzaine de juillet, ce qui permettra ensuite au Gouvernement d'éclairer le Parlement, non pas par une proposition de loi « pas vu pas pris », mais par un projet de loi l'engageant clairement. On ne peut pas, à la fois, défendre un renouveau du secteur nucléaire et gommer l'inquiétude légitime du contrôle. Notre système est excellent, mais autobloquant. Ma conviction personnelle est que l'autorité de sécurité doit parler d'une seule voix ; que le juge s'appuie sur les recherches des uns et des autres, c'est une nécessité absolue, mais il ne faut qu'un seul décideur.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Gérard Longuet vient pratiquement de répondre à Philippe Dominati : l'ASN est l'autorité de contrôle, donc le gendarme. L'IRSN ne décide pas mais apporte les fruits de sa recherche et son expertise. Mon rapport, je le rappelle, ne porte que sur l'IRSN.

M. Gérard Longuet. – Cela étant, si le radar ne fonctionne pas correctement, la décision ne sera pas la bonne...

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Ce n'est pas l'impression que j'ai eue.

Les 1 700 personnes composant les équipes de l'IRSN sont réparties sur 8 sites, avec une forte présence sur les sites de Fontenay-aux-Roses – environ 1 200 collaborateurs – et Cadarache – environ 400 collaborateurs. Il existe en outre des équipes mobiles très bien organisées que j'ai pu observer. L'ASN emploie, quant à elle, 520 personnes, réparties à moitié sur le siège et dans les divisions territoriales. Enfin, 30 personnes sont mises à la disposition de l'ASN par l'IRSN, un chiffre est en baisse depuis 10 ans.

Concernant la question de la consommation de l'eau, cela fait partie des thématiques examinées dans le cadre de l'activité de recherche de l'IRSN.

Enfin, j'ai pu voir, lorsque je me suis rendu dans la cellule de crise de l'IRSN, comment s'opérait le lien entre l'Institut et l'ASN en cas de problème. Le dispositif m'a semblé parfaitement fonctionnel et je ne pense pas qu'il y ait d'obstacle à avoir, d'un côté, un expert et, de l'autre, un gendarme, le premier renseignant en permanence le second. Si, comme l'a laissé entendre Gérard Longuet, la décision ne peut pas être bonne si le radar dysfonctionne ; je ne pense pas que cela soit le cas, au vu de ce centre de crise, lequel compte 300 personnes susceptibles d'être mobilisées 7 jours sur 7, à tout moment. Le sérieux est « sans fissure » !

M. Daniel Breuiller. – Bien que n'ayant pas le même amour du nucléaire, je veux remercier le rapporteur spécial pour la sincérité, la clarté et les propositions de ce rapport. L'IRSN a comme atout majeur son absolue indépendance dans l'expertise scientifique. Or, quand l'expertise dérange, pour une raison ou pour une autre, les décideurs ont toujours la tentation de vouloir la mettre au pas. Cette dissociation entre décision du gendarme et expertise scientifique m'apparaît donc comme une ardente nécessité. S'il n'y avait un jour qu'un seul acteur pour mettre en balance les risques potentiels en termes de sûreté et les risques liés à la coupure de l'exploitation, nous pourrions être tentés de prendre de mauvaises décisions.

La mise sous tension de cette expertise scientifique du fait du flou sur la trajectoire nucléaire a été évoquée. Je vois d'autres causes à cela : la récente tentative du Gouvernement de fusionner IRSN et ASN sans débat préalable, les moyens contraints mentionnés par le rapporteur spécial ou encore l'annonce par le Président de la République de la généralisation des tours aéroréfrigérées, indépendamment de toute étude scientifique ou technique sur le coût et la faisabilité d'une telle mesure.

Je voudrais enfin remercier le rapporteur d'avoir souligné la demande des personnels d'entretenir des liens permanents avec les meilleurs dans le domaine de la recherche. C'est aussi ce que j'ai entendu au cours d'auditions, tout comme leur fierté à remplir leurs missions en toute indépendance.

M. Christian Bilhac. – Je souhaite à mon tour remercier le rapporteur pour la qualité de son travail. Je ne suis pas un fanatique du nucléaire, mais nous avons besoin d'électricité et nous ne sommes pas capables de répondre à la demande sans le nucléaire. S'agissant d'une technologie présentant des risques, il importe d'avoir des instituts qui puissent, de manière scientifique, évaluer le danger. Leur indépendance et la qualité de leurs travaux sont essentielles.

Sylvie Vermeillet a abordé les problèmes de manque d'eau, qui obligent parfois à des réductions d'activité de certaines centrales – dans des proportions très faibles. Peut-être

pourrait-on, considérant que, lorsque l'eau manque, le soleil abonde, réfléchir à une complémentarité avec l'énergie solaire ?

Vous évoquez les problèmes de recrutement, monsieur le rapporteur spécial, problèmes qui, d'ailleurs, concernent tout le secteur public. On ne peut pas attirer les meilleurs sans moyens financiers... À combien s'élève la masse salariale de l'IRSN ? Faut-il envisager de l'accroître de 30 % ? Pour quelle enveloppe budgétaire ?

M. Michel Canévet. – Je remercie le rapporteur spécial pour cette vulgarisation d'un sujet essentiel en temps de transition énergétique. En qualité de membres de la commission des finances, nous sommes toujours partagés entre un objectif d'efficacité des moyens publics et un objectif de coût le plus limité possible. C'est donc un dilemme qui se pose à nous face au constat dressé, même s'il est compréhensible que, dans une perspective de renforcement de la filière nucléaire, des moyens conséquents y soient consacrés.

Ma question porte sur la place du CEA dans le dispositif et sur de potentielles optimisations.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je souhaite apporter un témoignage : habitant à côté de la centrale nucléaire de Cattenom, je suis membre de la commission locale d'information. Celle-ci a élargi son périmètre, intégrant désormais des Luxembourgeois et des Allemands, que l'on ne peut pas suspecter d'être des défenseurs du nucléaire. Au sein de cette CLI, l'IRSN apporte des informations précieuses. L'effort de vulgarisation s'agissant d'événements tout de même complexes permet de ne pas fermer les yeux sur certains problèmes importants ou de ne pas s'affoler pour rien. Les propositions du rapporteur spécial vont donc dans le bon sens : au moment où la France veut « mettre le paquet » sur le nucléaire, on ne peut pas faire l'économie de la sécurité et de l'information.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Je répète qu'il faudra une réflexion sur la question salariale et les écarts de rémunération entre les différents organismes ou avec le secteur privé. Précisément, les dépenses de personnel représentent 60 % du budget. Les dépenses de rémunération ont connu une hausse de 10 % en dix ans, la masse salariale atteignant 152 millions d'euros en 2022. Le salaire mensuel moyen s'établit à environ 4 500 euros, charges comprises.

Par ailleurs, le CEA est naturellement un acteur du secteur du nucléaire. Il partage des sites avec l'IRSN, au travers de conventions successives, mais la question du réacteur expérimental Cabri revient à chaque audition. Ce réacteur de recherche, porté par le CEA mais financé par l'IRSN, a nécessité d'importants investissements pour être maintenu à niveau. La question qui se pose est de savoir, comme il n'existe aucune structure identique en Europe, peut-être même dans le monde, s'il faut continuer de le moderniser ou le supprimer.

Je remercie Jean-Marie Mizzon d'avoir rappelé que l'IRSN a aussi une vocation d'information, et ce à l'échelle européenne. Chaque État ayant à assurer une sûreté nucléaire a sa propre façon d'expertiser et de contrôler, mais l'institut reste une référence à l'échelle internationale.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur

M. Vincent Éblé, président. – Il vous est proposé que notre commission se saisisse et désigne un rapporteur pour avis sur le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, sous réserve bien entendu que le Sénat décide de créer une commission spéciale, auquel cas cette désignation n'aurait plus d'objet.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) et désigne M. Vincent Delahaye rapporteur pour avis.

La réunion est close à 10 h 40.

La réunion est ouverte à 11 heures.

Rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2022, certification des comptes de l'État pour l'exercice 2022 et avis du Haut Conseil des finances publiques sur les projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année pour 2021 et pour 2022 - Audition de Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons ce matin Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Vous venez nous présenter quatre documents : le rapport sur le budget de l'État (RBDE) en 2022 ; l'acte de certification des comptes de l'État en 2022 ; enfin les avis du HCFP sur les projets de loi de règlement pour 2021 et 2022.

Ces documents permettent d'avoir un regard très complet sur les comptes publics et plus particulièrement sur les comptes de l'État en 2022. Le rapport de la Cour, accompagné de 64 notes d'exécution budgétaire (NEB), offre une analyse extrêmement riche de l'ensemble des dépenses et recettes de l'État. L'acte de certification des comptes de l'État valide le caractère globalement sincère des comptes, avec toutefois des réserves notables et persistantes ; ce n'est pas une simple formalité : la Cour a ainsi refusé cette année de certifier les comptes de la branche famille de la Sécurité sociale et de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Enfin l'avis du HCFP sur le projet de loi de règlement pour 2022 rappelle l'état très dégradé de nos finances publiques.

Après l'audition du ministre chargé des comptes publics Gabriel Attal le 2 mai dernier, votre audition s'inscrit dans le cadre des travaux de la commission sur le contrôle de l'exécution 2022, dans la perspective de l'examen du projet de loi de règlement, qui devrait avoir lieu au début du mois de juillet en séance publique. Contrairement à l'an dernier, le projet de loi de règlement a en effet été présenté dès le 13 avril, ce qui nous donne plus de temps pour l'examiner. Nous devons également examiner une seconde fois le projet de loi de règlement pour 2021, rejeté l'an passé et déposé à nouveau par le Gouvernement.

Mme Carine Camby, présidente de la première chambre de la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques. – Le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, s'excuse de ne pouvoir être présent devant vous ce

matin. Il me revient donc de vous présenter les rapports de la Cour des comptes et l'avis du HCFP.

La publication de ces rapports est un moment majeur pour la Cour des comptes et pour ses magistrats, qui sont attachés à leur mission d'assistance au Parlement dans le contrôle de l'exécution budgétaire. Les principaux artisans de ces travaux sont présents à mes côtés : MM. Giannesini, Vareille et Vazeille, ainsi que Mme Aeberhardt, pour le RBDE, M. Soubeyran, pour la certification des comptes de l'État et M. Éric Dubois, rapporteur général du HCFP.

Il convient de retenir quatre idées fortes dans le RBDE. Ce rapport fait apparaître le maintien d'un niveau élevé de déficit, qui pèse sur le volume de la dette, alors même que l'inflation en a augmenté le coût ; il fait aussi apparaître le dynamisme exceptionnel des recettes de l'État qui, en raison d'une forte progression des dépenses, n'a pas contribué à la réduction de notre déficit ; il contient des recommandations pour améliorer la lisibilité du budget et renforcer la portée de l'autorisation parlementaire ; enfin, il identifie des risques pour l'avenir, notamment le poids grandissant des lois de programmation sectorielles prévoyant des crédits supplémentaires pour certaines politiques publiques, ainsi que l'impact attendu de la hausse des taux d'intérêt sur la charge de la dette.

Le premier message du rapport est celui d'un déficit toujours élevé, d'une progression continue de l'endettement et d'une forte hausse de la charge de la dette.

En 2022, le déficit du budget de l'État s'est établi à 151,4 milliards d'euros, en légère baisse par rapport à 2021, où il avait atteint plus de 170 milliards. Malgré cette baisse, le déficit se maintient à un niveau très élevé par rapport aux années antérieures : il était de 92,7 milliards d'euros en 2019.

Je rappelle, en ma qualité de membre du HCFP, que le solde de l'ensemble des comptes publics, c'est-à-dire non seulement de l'État, mais aussi de ses opérateurs, des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales et de leurs opérateurs, représente encore un déficit de 4,7 points de PIB en 2022 contre 6,5 points l'année précédente.

Quant au solde structurel, où les effets de la conjoncture sont neutralisés, ainsi que les mesures temporaires, il s'élève à 3,4 points de PIB potentiel. Même s'il s'est nettement réduit par rapport à 2021, quand il atteignait 4,4 points de PIB potentiel, une nette réduction de ce déficit structurel est encore indispensable pour réduire l'exposition de la France à un risque d'insoutenabilité de sa dette. En effet, l'évaluation du déficit structurel présentée par le Gouvernement pour 2022 est supérieure de 2,6 points à la prévision retenue dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cet écart est très nettement supérieur à 0,5 point de PIB, ce qui justifierait le déclenchement du mécanisme de correction si la clause de circonstances exceptionnelles ne s'appliquait pas. Je rappelle que la Commission européenne a d'ores et déjà proposé de lever au 1^{er} janvier 2024 la clause dérogatoire générale au cadre budgétaire européen.

Le HCFP invite par conséquent dans son avis le Gouvernement à préciser rapidement les conditions de levée de la clause de circonstances exceptionnelles ainsi que son calendrier.

J'en reviens maintenant au budget de l'État. En conséquence du niveau élevé de son déficit, la dette à moyen et long terme de l'État a continué sa progression. Le volume de dette a augmenté de 24 % en trois ans, passant de 1 823 milliards d'euros fin 2019 à 2 278 milliards d'euros fin 2022. Le besoin de financement demeure élevé, à 280 milliards d'euros en 2022 ; il est supérieur de 60 milliards d'euros à celui de 2019.

Dans un contexte de forte inflation et d'augmentation des taux d'intérêt, la charge de la dette constitue un point d'attention essentiel. Une première augmentation de la charge de la dette avait été observée en 2021, mais elle s'était limitée à 2 milliards d'euros. L'année 2022 marque une rupture très nette, puisque la charge de la dette a progressé de 13,2 milliards d'euros pour atteindre 50,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 35 %. Cette augmentation n'avait d'ailleurs pas été anticipée par la loi de finances initiale pour 2022, qui prévoyait une charge de 38,7 milliards d'euros.

Le principal facteur de hausse n'est cependant pas, à ce stade, la hausse des taux, dont les effets ne se font pas encore sentir sur le stock de dette, mais l'inflation, qui s'est traduite par une augmentation de 11,9 milliards d'euros de la provision pour charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation.

Afin de limiter l'accroissement de la charge de la dette dans ce contexte de reprise de l'inflation, la Cour recommande d'actualiser rapidement la doctrine sur les conditions d'émission des titres indexés.

La hausse des taux, si elle devait être durable, pourrait cependant exercer à long terme une pression bien supérieure à celle de l'inflation sur la charge de la dette et réduire en conséquence nos marges de manœuvre budgétaires. L'impact de la remontée des taux d'intérêt sera appelé à peser davantage à partir de l'exercice 2023. L'Agence France Trésor estime ainsi qu'une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt renchérit la charge d'intérêts de 2,5 milliards d'euros la première année, 6,1 milliards la deuxième année et de 29,5 milliards à l'horizon de dix ans. L'impact serait considérable et limiterait drastiquement les marges de manœuvre.

Le second message de ce rapport est le dynamisme des recettes.

Après une forte progression en 2021, les recettes du budget général augmentent encore de 32,3 milliards d'euros en 2022, atteignant des niveaux exceptionnels. Cette progression s'explique non par des mesures nouvelles, mais par la forte augmentation spontanée des recettes fiscales, qui ont atteint 323 milliards d'euros, soit leur plus haut niveau historique.

Cette croissance a notamment été tirée par la hausse du rendement de l'impôt sur les sociétés et de la TVA. Elle est d'autant plus notable que le rendement de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) a baissé de 4,9 milliards d'euros dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire et qu'un transfert supplémentaire de TVA de 3,6 milliards d'euros a été opéré au bénéfice de l'audiovisuel public, pour compenser la suppression de la contribution qui lui était affectée.

Comme lors des deux exercices précédents, le rapport fait apparaître un enjeu d'amélioration des prévisions de recettes fiscales et de meilleure information sur les facteurs d'évolution des recettes dans les documents budgétaires. L'écart positif en recettes observé

entre l'exécution et la dernière estimation de la loi de finances rectificative de fin d'année est en effet substantiel, de l'ordre de 7,5 milliards d'euros.

La Cour recommande donc de fournir de manière précise dans les documents budgétaires, à l'occasion des lois de finances rectificatives, les éléments justifiant, pour chacun des grands impôts, les nouvelles estimations de recettes fiscales et l'origine des écarts avec les prévisions en loi de finances initiale.

L'année 2022 a été marquée par une nouvelle augmentation des dépenses de l'État, malgré le net reflux des dépenses d'urgence sanitaire et de relance. La Cour constate que la France n'est pas sortie du « quoi qu'il en coûte », au risque de créer une situation anormale de dépendance à la dépense. Les dépenses du budget général ont augmenté de 33 % depuis 2019.

L'année 2022 s'est en effet caractérisée par un choc inflationniste et par les conséquences de la guerre en Ukraine, qui ont conduit le Gouvernement à adapter en cours d'année la programmation budgétaire de la loi de finances initiale.

Ainsi, malgré une baisse de 47,3 milliards d'euros des dépenses d'urgence sanitaire et de relance, les dépenses du budget général de l'État ont progressé de 19 milliards d'euros en 2022. Hors urgence et relance, l'augmentation des dépenses en 2022 est donc de 66,3 milliards d'euros, dont 12 milliards pour les mesures « énergie » et « inflation », 10,5 milliards de dotations en vue de la renationalisation intégrale d'EDF et 13,2 milliards de charge supplémentaire d'intérêt de la dette. Les autres dépenses sont en hausse de 31 milliards d'euros par rapport à 2021 ; cette augmentation correspond à celle de la dépense ordinaire de l'État : dépenses de fonctionnement et masse salariale.

En matière de dépenses de personnel, les effectifs ont connu une baisse notable et inattendue – la loi de finances initiale pour 2022 prévoyait une augmentation nette du nombre d'emplois, mais les effectifs de l'État ont diminué en 2022 de 5 765 équivalents temps plein (ETP), plus fortement qu'en 2021. Ces diminutions se concentrent surtout sur les ministères de l'éducation, de l'économie, des armées et de la transition écologique. En dépit de cette situation, qui semble témoigner d'une attractivité réduite de l'emploi public, les dépenses de personnel atteignent 138,8 milliards d'euros, dont 94,5 milliards de rémunérations et 44,4 milliards de contributions au compte d'affectation spéciale Pensions. L'augmentation des rémunérations découle de la revalorisation du point d'indice, qui pèse pour 1,4 milliard d'euros en 2022, et de mesures catégorielles, à hauteur de 1 milliard d'euros.

Enfin, le coût des dépenses fiscales connaît une augmentation de 4,6 milliards d'euros en 2022, pour atteindre un total de 94,2 milliards d'euros, principalement sous l'effet de la très forte hausse du coût du régime de taxation forfaitaire au tonnage des entreprises de transport maritime.

La maîtrise des dépenses fiscales constitue donc toujours un enjeu important du pilotage budgétaire. À ce titre, la Cour constate à nouveau le caractère inopérant des mécanismes destinés à en stabiliser le nombre – qui est de 465 dans la loi de finances pour 2023 – et le coût ; les évaluations de leur efficacité qui étaient prévues n'ont dans l'ensemble pas été réalisées.

En troisième lieu, je souhaite attirer votre attention sur deux points relatifs à l'autorisation parlementaire donnée en loi de finances.

Premièrement, le rapport met en lumière la poursuite du cycle de sous-consommation et de reports de crédits, commencé en 2020 et poursuivi en 2021.

Dans le contexte de la crise sanitaire, puis énergétique, le Gouvernement a inscrit en lois de finances initiales et rectificatives des enveloppes de crédits larges, au-delà des besoins prévisibles. Cette situation a conduit à une sous-consommation de crédits de 24,6 milliards d'euros en 2022, comme en 2021, après 37,5 milliards en 2020.

Ces crédits, au lieu d'être annulés, ont été en grande partie reportés sur l'exercice suivant. Les reports ont atteint 23,2 milliards d'euros en 2021 et s'élèvent à 18,7 milliards en 2022, soit des niveaux très supérieurs aux valeurs antérieures. Ces pratiques portent atteinte au principe d'annualité du budget et interrogent sur le respect du principe de spécialité, dans la mesure où les redéploiements massifs permis par les reports sont susceptibles de bénéficier à d'autres politiques publiques que celles qui avaient justifié leur autorisation initiale.

La Cour recommande donc de n'ouvrir en lois de finances initiale et rectificatives que les crédits nécessaires à l'exercice en cours. Elle recommande également de limiter strictement les reports de crédits et d'apurer les autorisations d'engagement affectées à des opérations d'investissement devenues sans objet, pour une gestion budgétaire plus rigoureuse.

Second point, le budget vert, auquel le rapport consacre un développement spécifique.

Depuis 2020, le Gouvernement publie une annexe au projet de loi de finances portant sur l'impact environnemental du budget de l'État, dont une partie est communément appelée budget vert et qui revient à une démarche de cotation. Cette avancée importante nous place parmi les pays qui font le plus d'efforts pour identifier ce type de dépenses.

Pour autant, la Cour estime que le budget vert connaît plusieurs limites et doit encore progresser. Seules 10 % des dépenses sont cotées favorables ou défavorables ; les 90 % restants sont donc des dépenses soit « neutres » soit non cotées. La Cour publiera prochainement un rapport spécifique sur ce sujet.

Dernier point, le rapport pointe la complexification croissante des relations financières entre l'État et les autres administrations publiques à la faveur de la crise sanitaire. Le montant total transféré par l'État aux collectivités a atteint 143,1 milliards d'euros en 2022, soit une hausse de 2,4 %, qui s'explique notamment par l'effet des nouvelles affectations de fractions de TVA en compensation des réformes fiscales récentes : suppression de la taxe d'habitation, baisse des impôts de production.

Comme la Cour l'a rappelé dans son rapport public annuel 2023, le financement prépondérant des collectivités par la voie d'affectation d'impôts et de prélèvements sur recettes offre à ces collectivités des ressources dynamiques, notamment la TVA, mais limite les possibilités de régulation budgétaire de l'État

La TVA devient ainsi une ressource déterminante de la protection sociale, laquelle n'est plus financée par des cotisations que pour la moitié de ses recettes. Elle représente ainsi 60 % des 95 milliards d'euros d'impôts et taxes affectés à la protection sociale. Par ailleurs, le budget général de l'État finance également des prestations sociales versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour un montant de 42 milliards d'euros en 2022. Si l'on prend

en compte l'objectif de lisibilité et de consentement à l'impôt, ces circuits financiers sont encore trop opaques.

Enfin, je souhaite attirer votre attention sur les risques pesant sur la trajectoire budgétaire à venir de notre pays.

L'analyse de l'exécution du budget de 2022 met en lumière trois grands risques susceptibles d'affecter la soutenabilité des finances publiques au cours du prochain exercice.

D'abord, les reports des crédits restent importants et se traduisent par des restes à payer très significatifs. En 2023, les reports non consommés s'élèvent à 8,3 milliards d'euros hors fonds de concours et attributions de produits, contre 1 à 2 milliards d'euros avant la crise. Autorisés par la dernière loi de finances initiale, les reports concernent quarante programmes. Ce nombre important d'exemptions ne peut plus se justifier, comme précédemment, par l'incertitude découlant de la crise sanitaire.

Ensuite, les restes à payer atteignent 214 milliards d'euros à la fin de 2022, en augmentation très sensible.

Enfin, les lois de programmation sectorielles, au nombre de cinq, rigidifient drastiquement la dépense. Elles représenteront en effet 20 % du budget en 2023 et contraindront fortement à l'avenir les autres dépenses.

Un dernier mot sur la certification du compte général de l'État.

En premier lieu, il convient de rappeler que, pour la première fois depuis que la Cour certifie les comptes de l'État, les comptes de l'exercice 2021 n'ont pas été approuvés par le Parlement, comme cela a été déjà dit. Même si l'administration a trouvé une solution comptable pour présenter le résultat 2021 qui n'a pas pu être « affecté » à ce jour, ce n'est pas une bonne pratique.

En deuxième lieu, la Cour a constaté un certain progrès dans la qualité des comptes, puisqu'elle ne relève plus désormais que quatre anomalies significatives, contre cinq pour 2021. La levée de ces anomalies, qui portent sur des points de principe, est donc aujourd'hui à la portée de l'État.

Pour autant, le nombre d'insuffisances d'éléments probants a augmenté cette année, au nombre de treize contre dix en 2021. Ces observations correspondent à des situations dans lesquelles la Cour n'est pas en mesure de se prononcer au vu de l'information apportée par l'administration. Il s'agit par exemple du montant des engagements de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État, des charges relatives aux boucliers tarifaires déployés en 2022 ou de la valeur du patrimoine immobilier de l'État.

En troisième lieu, les comptes de l'État, qui appliquent pour l'essentiel les principes de la comptabilité d'entreprise, apportent des enseignements complémentaires intéressants, car ils sont basés sur les droits et obligations de l'État et pas seulement sur les flux de trésorerie.

Ainsi, alors que le déficit de l'État s'est amélioré de 19 milliards d'euros en comptabilité budgétaire, il s'est dégradé au contraire du même montant en comptabilité générale, pour atteindre 160 milliards d'euros.

Je voudrais souligner que les charges de fonctionnement de l'État sont en hausse, alors que les charges d'intervention sont restées stables.

Quant au bilan de l'État, il fait ressortir une insuffisance d'actif de 1 758 milliards d'euros et un endettement financier net de 2 519 milliards d'euros, contre 2 368 milliards un an plus tôt.

Enfin, les engagements hors bilan atteignent 4 000 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

En conclusion, la Cour certifie avec réserve que le compte général de l'État est, au regard du recueil des normes comptables de l'État, régulier et sincère, et qu'il donne une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'État.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie, madame la présidente. La Cour indique dans son rapport qu'« il est peu probable qu'au cours des prochaines années les recettes fiscales affichent le même dynamisme ». Considérez-vous que l'élasticité très forte des recettes à la croissance connue en 2022, soit 2,2, risque de ne pas se reproduire ? Par ailleurs, le Gouvernement nous dit régulièrement que la diminution des taux de l'impôt sur les sociétés (IS) permet aux entreprises d'améliorer leur situation et, finalement, d'accroître les recettes d'IS. Vos analyses vous permettent-elles d'apprécier, ou non, un tel effet ?

Un écart important entre la prévision et l'exécution concerne la part de la charge de la dette relative aux titres indexés : en raison de l'inflation, ces derniers ont coûté 15,5 milliards d'euros, alors que le coût prévisionnel était de 4,1 milliards. Vous proposez de développer et d'actualiser la documentation publique sur les modalités de recours aux titres de dette indexés. En quoi le suivi de ces titres est-il insuffisant ? Cela permettrait-il de réduire l'exposition de la charge de la dette aux aléas de l'inflation ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci, madame la présidente, pour votre présentation, même si elle ne me rassure pas. Elle s'inscrit, en effet, dans le droit fil de nos observations. Lors du dernier débat budgétaire, le ministre nous expliquait que le budget était « à l'euro près »... Que signifie cette expression au regard de la largesse inédite des reports de crédits, laquelle est pour l'instant passée sous les radars de l'actualité ? Avec ces reports et la remontée des taux, notre budget est en quelque sorte « en apesanteur », et l'atterrissage risque d'être particulièrement douloureux.

Nous avons émis des réserves sur le budget vert de l'État. Quand on veut se lancer sur un tel sujet, il faut prendre son temps pour mesurer réellement l'empreinte écologique et environnementale de nos dépenses. Ne se prononcer que sur 10 % de ces dépenses n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Il faut dire clairement la vérité sur les chiffres, même si elle est douloureuse, car ils conditionnent nos choix pour l'avenir. On propose aux assemblées de voter des lois de programmation dans de nombreux domaines. La réalité vient percuter notre envie de toujours davantage de dépenses. Il faut accepter de reconsidérer les choses afin d'éviter un effet de dépendance à la dépense publique qui se traduit par la dégradation de nos comptes publics et l'envolée des déficits.

En ce qui concerne les dépenses, que pensez-vous de la « revue des dépenses publiques » annoncée par le ministre pour produire « plusieurs milliards d'euros d'économies », sachant que le déficit devrait être de 165 milliards d'euros ?

S'agissant des prévisions de recettes, vous recommandez que le Gouvernement présente des informations plus détaillées pour justifier les hypothèses retenues dans les collectifs budgétaires. Quelles sont, selon vous, les raisons profondes des écarts constatés entre les prévisions faites, notamment dans les derniers mois de l'année, et les recettes effectivement constatées ? Des changements de méthode sont-ils nécessaires ?

La certification des comptes est un gage de la bonne tenue des comptes. La Cour des comptes a ainsi refusé cette année de certifier les comptes de la branche famille de la sécurité sociale et de la Caisse nationale des allocations familiales. S'agissant de l'État, vous avez bien certifié la régularité et la sincérité des comptes, mais avec plusieurs réserves notables, qui portent notamment sur la comptabilisation des participations de l'État dans EDF et dans la Caisse des dépôts et consignations. Pourquoi le Gouvernement ne suit-il pas les recommandations que vous faites à ce sujet, et que vous faisiez déjà les années passées ? Que doit-on en déduire et que pourrait-on proposer ?

Mme Carine Camby. – J'évoquerai d'abord le dynamisme des recettes fiscales, qui dépassent les prévisions de 27 milliards d'euros. Ce rebond s'explique : par l'effet de l'inflation, qui a pesé sur la TVA, en augmentation de 9,4 %, soit 1,6 fois plus vite que la croissance du PIB en valeur ; par l'impact de l'impôt sur le revenu, à hauteur de 11 milliards d'euros, qui est lié aux augmentations de salaire ; et, surtout, par le rendement de l'impôt sur les sociétés. En 2021, le bénéfice fiscal des entreprises a augmenté de 41 %, une hausse importante liée à la croissance très forte et aux aides dont elles ont bénéficié. On constate d'ailleurs que les acomptes de la fin d'année 2022 n'ont pas diminué, ce qui montre que les anticipations des entreprises sur la poursuite de l'activité économique sont assez favorables.

Les deux baisses concernent la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), à cause du bouclier tarifaire énergétique, et la redevance audiovisuelle. L'évolution reste néanmoins très positive.

Va-t-elle se poursuivre en ce sens ? Probablement pas. Les anticipations, dont nous rendrons compte dans le rapport qui paraîtra en juin prochain sur la situation des finances publiques, montrent que l'élasticité des recettes fiscales en 2023 devrait, du fait de la baisse de la croissance, être inférieure à 1, contrairement à cette année.

Les répercussions de l'inflation sur la charge de la dette sont doubles : elle produit un effet volume, lié à l'importante augmentation de l'encours, et entraîne la constitution de provisions pour charge d'indexation dans les comptes de l'État, qui correspondent à l'indexation des coupons qui seront versés aux détenteurs des titres au cours des mois à venir.

L'effet taux en 2022 est nul, mais il pèsera en 2023. Le recul attendu de l'inflation pourrait entraîner une diminution de la charge d'intérêts liée aux obligations indexées, en revanche l'effet taux deviendra prépondérant dans l'augmentation de la charge de la dette l'an prochain.

Pourquoi l'Agence France Trésor continue-t-elle en cette période d'inflation d'émettre des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi) ? Cela correspond à une demande de certains investisseurs du fait d'un besoin de refinancement sur des titres en fonction de l'évolution de l'inflation. Le volume reste à peu près constant : les obligations indexées représentent environ 10 % de l'ensemble de la dette. Ce poids est relativement faible. Néanmoins, la Cour a recommandé d'actualiser la doctrine de l'Agence

France Trésor sur les conditions d'émission des titres indexés, car cette doctrine est ancienne, antérieure au choc d'inflation. Cette mise à jour est en cours.

La précision des prévisions budgétaires était compliquée en période de fin de crise sanitaire et d'évolution forte de la situation internationale à la suite du choc entraîné par la guerre en Ukraine. L'inflation, préalable mais accentuée par l'augmentation des coûts de l'énergie, a rendu nécessaires des réajustements en cours d'année. Pour cette raison sans doute, il a fallu rédiger un décret d'avance et faire adopter deux lois de finances rectificatives.

Néanmoins, des sous-consommations très importantes de crédits sont constatées, principalement sur le plan de relance, qui ne va pas aussi vite que prévu, et sur la mission « Économie ». Dans cette dernière, l'aide aux entreprises écono-intensives, par exemple, n'a pas du tout été consommée au niveau budgété. D'autres sous-consommations ont été plus ponctuelles, comme sur le plan d'aide aux demandeurs d'emploi de longue durée. Beaucoup de mises en réserve ont donc eu lieu.

Comment améliorer la situation ? La conjoncture se stabilise, donc nous pouvons espérer que les prévisions seront plus fiables, ce qu'elles doivent être. Les revues de dépenses permettront peut-être d'y voir plus clair au niveau de certains postes budgétaires ; le montant des économies ainsi attendues n'est pas connu précisément. Les évaluations sont en cours. Dans celles que réalise la Cour, des marges de manœuvre sont identifiées sur certaines politiques publiques, par exemple sur les dépenses fiscales, un sujet qui revient depuis longtemps, ou sur certains budgets importants, comme les aides au logement.

Certes conçues pour réaliser des économies, les revues de dépenses ont aussi pour but d'améliorer la qualité de la dépense, donc l'atteinte de résultats. Dépenser moins est nécessaire, mais dépenser mieux l'est tout autant.

L'endettement a augmenté de 24 % en trois ans : il est devenu considérable. Avec la hausse des taux d'intérêt, nous enregistrons certainement une augmentation de la charge de la dette, probablement après 2023, du fait du renouvellement des émissions d'obligations. Les conséquences sont majeures : il y aura beaucoup à faire pour revenir à une trajectoire plus proche de celle figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 – la Cour, au travers de son président, appelle de ses vœux l'adoption d'un tel texte – ou pour s'inscrire dans les perspectives énoncées par la Commission européenne au sujet des nouvelles règles budgétaires.

Pour revenir à 3 % de déficit public en 2027, le Haut Conseil des finances publiques a eu l'occasion de rappeler qu'il faudrait, du fait du poids des dépenses rigidifiées par les lois de programmation, que les autres dépenses de l'État baissent de 1,4 % en volume chaque année. Cet effort paraît difficile compte tenu de ce que nous connaissons de la dynamique de la dépense publique. Aucun précédent ne permet de nous rassurer sur l'atteinte de cet objectif.

Je n'ai pas de réponse facile à vous donner au sujet des changements de méthode pour calculer les recettes : des instruments, notamment au niveau de la direction générale des finances publiques (DGFIP), doivent permettre d'appréhender plus tôt et plus finement les évolutions d'assiette qui expliquent le meilleur rendement constaté de l'impôt.

Je reviens à présent sur les deux réserves indiquées dans l'acte de certification.

En premier lieu, le désaccord avec la direction générale du Trésor sur la façon d'intégrer dans les comptes la participation de l'État à la Caisse des dépôts et consignations est très ancien. Cette question de classement comptable est technique, mais la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, a quelque peu modifié la donne : certaines dispositions précisent que le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations est nommé par le Gouvernement, rapprochant ainsi cette caisse de l'État. Nous ne sommes pas d'accord avec la direction générale du Trésor sur ce qu'il convient de retenir dans les comptes de l'État.

En second lieu, un certain nombre de titres n'appartiennent pas à l'État dans les comptes d'EDF ; ils n'ont pas été déduits de l'assiette qui permet d'intégrer la valeur d'équivalence dans les comptes de l'État. Nous pourrions progresser dans les années qui viennent sur ce point : je ne suis pas très inquiète.

M. Jérôme Bascher. – Concernant l'autorisation parlementaire, si le Premier président appelle à une nouvelle loi de programmation des finances publiques, nous appelons pour notre part au respect des textes : l'effort structurel n'ayant pas été au rendez-vous, il aurait fallu réviser la programmation actuelle. Or cela n'a pas été fait. Pourtant, dès la première année, il y a eu dérive. Vous le rappelez en soulignant que la loi de finances rectificative s'est éloignée plus encore de l'atterrissage constaté : ni la loi organique ni la loi de programmation des finances publiques n'ont été respectées.

Autant nous pouvions comprendre l'explosion des reports de crédits en 2020 du fait de la situation exceptionnelle, autant en 2022 ces reports ne se justifient plus. En outre, vous soulignez que les restes à payer, encore plus importants, ne cessent également de s'accroître. C'est une dérive complète de nos finances publiques.

Je vous invite à lire un rapport que j'ai commis sur le fait que la dette en OAT indexées sur l'inflation, depuis sa création en 1998 à laquelle j'ai modestement participé, a aujourd'hui encore un solde positif. Cela a été longtemps un bénéfice pour la charge de la dette. Tout cela a été gommé en 2022.

Qui détient les OAT indexées ? La Caisse des dépôts et consignations, qui en a besoin comme collatéral pour les livrets A et pour protéger son équilibre actif-passif. Ce sont nos économies. Je ne suis donc pas totalement d'accord avec vos recommandations.

Dès cette année peut-être, la dette française sera la première dette européenne en niveau, plus élevée encore que l'italienne. Son coût relativement modeste à l'heure actuelle provient de sa seule liquidité ; il ne faut donc surtout pas changer de politique sur l'émission, sinon le marché ne nous ferait plus confiance. Dans un autre rapport que j'ai commis, relatif aux OAT vertes, j'ai souligné la chance qui a été la nôtre d'avoir longtemps été le premier émetteur de dette verte. Cela participe à écouler notre dette.

La force de nos émissions de dette provient de la liquidité de cette dernière, de sa taille, de sa profondeur, de la diversité des produits et non, hélas, de la crédibilité de notre trajectoire de finances publiques.

M. Marc Laménie. – Vous avez raison d'insister sur la complexité du lien entre l'État et les collectivités territoriales. Les concours de l'État à ces dernières représentent 143 milliards d'euros. La question de l'autonomie financière des collectivités se pose. Comment voyez-vous l'évolution de ce partenariat entre État et collectivités ?

Concernant les recettes, la fraude représente un manque à gagner : peut-on estimer son montant ?

Mme Isabelle Briquet. – Les reports de crédits sont élevés. Je vous remercie d’avoir rappelé les principes d’annualité et de spécialité budgétaires : si l’État les respectait, nous pourrions y voir plus clair dans les comptes.

Les recettes sont dynamiques, mais la dépense l’est également. La charge de la dette s’accroît et l’effet de la hausse des taux d’intérêt sera bientôt sensible. Les besoins pour financer la transition écologique sont importants. Est-il donc judicieux, alors que de nouvelles baisses d’impôt sont annoncées, de se priver de recettes par un désarmement fiscal continu depuis plusieurs années ?

M. Michel Canévet. – Comment expliquer la très forte augmentation des restes à payer entre 2020 et 2022 ? Vous l’avez indiqué dans votre propos introductif, la Cour des comptes publiera un rapport spécifique sur le budget vert. Selon *Les Échos*, elle préconiserait la réduction du cheptel bovin en France. À l’heure où nous devons préserver notre souveraineté alimentaire et défendre notre tissu rural, cela m’inquiète. Qu’en est-il ?

M. Stéphane Sautarel. – Je voulais aussi vous interroger sur le rapport de la Cour des comptes sur l’élevage, qui suscite bien des inquiétudes dans le monde rural.

Le budget est très déséquilibré et fragile. Les inconnues et les facteurs de risques sont nombreux. On évoque un mur de la dette en 2023, dans la mesure où le niveau de refinancement sera très élevé. Pourtant la hausse des taux n’est pas encore sensible...

Vous avez insisté sur le dynamisme des dépenses fiscales. Quelle est leur part relative dans l’évolution de la dépense ?

Enfin, depuis 2021, une part de TVA est transférée aux collectivités locales. La contrepartie des dégrèvements d’impôts baisse : c’est inquiétant car les dégrèvements permettent de conserver une territorialité de l’impôt et de suivre sa dynamique. C’était le sens de nos propositions lors de la réforme de la CVAE, sans effet. Leur baisse est donc un facteur d’inquiétude pour la dynamique des ressources des collectivités et leur autonomie.

M. Christian Bilhac. – L’exercice budgétaire de 2022 peut se résumer ainsi : 160 milliards d’euros de déficit et le non-respect des grands principes de la comptabilité publique !

En ce qui concerne les recettes fiscales, l’écart entre les prévisions et la réalisation constatée lors de la loi de règlement était devenu une tradition, qui permettait de se réjouir d’une hausse des recettes fiscales en fin d’année, mais vu l’optimisme des prévisions actuelles, je crois qu’il faut s’attendre à de cruelles surprises... Les dépenses du budget général augmentent de 33 % par rapport à leur niveau de 2019, c’est considérable ! Or avec la fin du covid et des dépenses de soutien, il aurait été possible de faire des économies de l’ordre de 47 milliards d’euros et d’en réaffecter une partie aux autres missions de l’État. Mais ce n’est pas ce qui a été fait. Comment expliquer la hausse des reports de crédits qui atteignent le niveau de 8 % ? Les concours aux collectivités sont en hausse – 143 milliards d’euros au total –, mais il s’agit d’une évolution en trompe-l’œil, car les transferts de charges sont élevés et cette hausse ne fait que compenser les suppressions d’impôts !

M. Daniel Breuiller. – Je souscris aux propos de Christian Bilhac sur les dégrèvements. Le budget vert est certes un outil imparfait, mais il a le mérite d'exister. Je ne comprends pas pourquoi les dépenses d'aide à l'achat de carburant pendant la crise pétrolière ne figurent pas dans les dépenses brunes. Dès lors, je m'interroge sur l'efficacité d'un dispositif qui ne sait pas faire la distinction entre les dépenses vertes et brunes. Je préfère le rapport de Jean Pisani-Ferry. La situation est préoccupante. La transition écologique est nécessaire. Peut-on la réaliser sans recettes supplémentaires ? Les coûts de la non-adaptation de notre pays à la crise climatique seront considérables demain. Mieux vaut donc investir dès aujourd'hui.

M. Arnaud Bazin. – Je voulais vous interroger sur le maintien d'émissions d'obligations indexées sur l'inflation, mais j'ai entendu l'exposé de M. Bascher. Les acheteurs de ces obligations sont-ils bien ceux que M. Bascher a indiqués ? Il ne faudrait pas que ces obligations constituent une opportunité de trouver des revenus supplémentaires pour des investisseurs privés.

S'agissant des transferts de l'État aux collectivités, les contreparties de dégrèvements s'élevaient à plus de 20 milliards d'euros en 2020 ; elles n'atteignent plus que 7 milliards en 2022. Comment expliquer cette baisse ?

Mme Carine Camby. – La Cour dit non pas qu'il faut réduire le recours aux obligations indexées sur l'inflation, mais qu'il faut préciser leur doctrine d'emploi dans un contexte de hausse de l'inflation, quitte à maintenir leur niveau si elles répondent aux besoins de certains organismes, et notamment de la Caisse des dépôts. Ces obligations s'inscrivent dans une stratégie de l'Agence France Trésor pour diversifier ses instruments de financement, mais la hausse de l'inflation et des taux d'intérêt incite à la prudence.

S'agissant du respect de la loi de programmation des finances publiques, la question est la sortie programmée normalement pour la fin de l'année de la clause de circonstances exceptionnelles, selon des modalités en cours de négociation, mais qui aboutira à contraindre nos finances publiques encore davantage, car la France devra s'engager dans une trajectoire de finances publiques exigeante visant à passer sous la barre des 3 % de déficit en 2027.

Je ne saurais vous donner un chiffrage de la fraude. En effet, la DGFIP ne mesure pas l'écart fiscal, c'est-à-dire la différence entre ce que rapporteraient les impôts sans la fraude et ce qu'ils rapportent réellement. La DGFIP mène des travaux en ce sens, notamment depuis l'annonce du ministre chargé des comptes publics sur la lutte contre la fraude fiscale.

Sur la baisse des impôts, le Premier président de la Cour des comptes a dit qu'il était difficilement envisageable de programmer des baisses d'impôts qui ne soient pas intégralement compensées. Il faut rappeler aussi que le taux de prélèvements obligatoires en France est le plus élevé de la zone euro. La marge de manœuvre est donc limitée, tant pour créer de nouveaux impôts que pour les baisser.

L'essentiel des restes à payer vient des crédits non affectés et des reports de crédits. En particulier, le plan France Relance n'a pas été exécuté comme il était prévu et cela explique la moitié du solde des restes à payer.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales se décomposent en trois tiers : les prélèvements sur recettes, la fiscalité transférée et la TVA transférée. La part des dépenses

budgétaires est faible. La Cour des comptes publiera bientôt un rapport sur la situation des finances publiques locales. La situation financière des collectivités est très hétérogène, avec de fortes disparités, mais dans l'ensemble elle n'est pas mauvaise, l'État ayant largement compensé les baisses de recettes. Nous avons d'ailleurs remis l'an dernier à votre commission un rapport sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les dégrèvements, il y a certes eu le problème lié à la suppression de la taxe d'habitation, mais dans l'ensemble la situation est équilibrée. Si l'on compare les pertes de fiscalité et les transferts correspondants, on observe une symétrie. Les transferts de TVA à la suite de la réforme de la TH et des impôts de production sont même plus élevés que les suppressions d'impôts correspondantes.

Enfin, les mesures sur l'énergie, qui étaient cotées neutres en 2022, devraient être cotées brunes en 2023, du moins en partie. La direction du budget est volontariste sur ce sujet. Elle s'efforce de coter le plus de dépenses possible. Encore faut-il qu'elle dispose de tous les éléments que possèdent les ministères. On peut donc espérer des améliorations.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 25.

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

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

Mardi 23 mai 2023

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

La réunion est ouverte à 17 heures.

Rapport d'activité pour 2022 et proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public - Audition de M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

M. François-Noël Buffet, président. – Nous recevons cet après-midi Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Monsieur le secrétaire général, j'ai souhaité l'organisation de cette audition afin que vous nous présentiez le rapport d'activité pour 2022 de la Cnil. Nous aimerions aussi connaître la position de la Cnil sur le sujet particulier de la reconnaissance biométrique, dans la perspective de l'examen la semaine prochaine en commission de la proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public, déposée par nos collègues Marc-Philippe Daubresse et Arnaud de Belenet, qui fait suite à la mission d'information qu'ils ont conduite de février à mai 2022 avec Jérôme Durain. Philippe Bas, rapporteur de ce texte, aura certainement à cœur de vous questionner de façon précise sur le sujet.

M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). – Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser Marie-Laure Denis, présidente de la Cnil, qui ne pouvait être présente cet après-midi, retenue par le colloque sur les 45 ans de la Cnil et qui devra se rendre demain à Bruxelles.

Je commencerai par vous présenter en quelques mots le rapport d'activité de la Cnil, avant d'évoquer la proposition de loi.

L'accompagnement est une activité toujours plus soutenue pour la Cnil : le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui a remplacé le système de déclaration par un système de responsabilité des entreprises, assorti de lourdes sanctions, a créé une demande de sécurité juridique. Nous avons ainsi adopté une quinzaine d'actes de droit souple – guides, référentiels, recommandations, *etc.* – et répondu à 1 500 demandes de conseil de la part d'entreprises, nombre qui se maintient à un niveau constant. Nous avons reconduit pour la deuxième année nos actions d'accompagnement individualisé de projets innovants, selon notre dispositif de « bac à sable ». Nous avons choisi en 2022 le thème des technologies innovantes en matière d'éducation et procédé à un appel à projets. Comme ce programme a eu beaucoup de succès, nous poursuivrons en 2023, avec un nouveau programme d'accompagnement renforcé, qui, lui, ne sera pas thématique. Nous avons donc enrichi la palette de nos actions pour permettre aux entreprises innovantes de lancer des produits en étant sûres de leur conformité avec le RGPD.

Mme Karin Kiefer, directrice de la protection des droits et des sanctions de la Cnil. – Notre activité de contrôle et de sanction se divise en trois grands ensembles : le traitement des demandes des usagers, le contrôle des acteurs et l'édition de mesures correctrices.

En ce qui concerne la relation aux usagers, nous avons reçu plus de 12 000 plaintes en 2022, ainsi que 7 400 demandes d'exercice de droits indirects, qui portent notamment sur le fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba), chiffre en hausse de 27 %. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du RGPD, nous avons réussi à traiter plus de plaintes que nous n'en avons reçu, ce qui nous a permis de réduire le stock d'affaires en attente – une première depuis 2018 ! Nous avons créé un portail internet dédié aux usagers, pour que les plaignants puissent ouvrir un compte en ligne et nous solliciter par ce biais ; nous avons aussi ouvert un téléservice pour les demandes d'exercice de droits indirects.

Nous avons effectué 3 500 contrôles, majoritairement sur place, comme nous le faisons avant l'épidémie liée à la covid-19 – on peut se réjouir d'un retour à la normale en la matière. Beaucoup de ces contrôles font suite à des plaintes des citoyens.

S'agissant de l'activité répressive, la Cnil a adopté 147 mises en demeure en 2022, notamment, dans la moitié des cas, pour des manquements relatifs à la sécurité des données. Elle a prononcé 21 décisions de sanctions, dont 13 publiques. Une avancée a été la création d'une procédure simplifiée qui permet au président de la formation restreinte ou à un membre qu'il désigne de prendre seul une sanction dans des dossiers d'importance mineure ou ne présentant pas de difficulté particulière, ce qui permet d'agir plus vite. Parmi les sanctions emblématiques, je citerai celle rendue à l'encontre de la société Clearview, dans une affaire liée à la reconnaissance faciale. Beaucoup de sanctions, comme celles à l'encontre de Microsoft, Apple ou TikTok, concernent l'usage des cookies. Nous avons aussi participé à des décisions européennes, en examinant des projets de décisions de nos homologues, à l'image de la décision récente du régulateur irlandais contre Meta d'1,2 milliard d'euros.

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – La Cnil a vu le taux de plaintes augmenter de 30 % par an depuis la mise en œuvre du RGPD. Dans ces conditions, être capable de traiter plus de plaintes que nous n'en recevons constitue un défi quotidien pour les services de la Cnil.

J'en viens maintenant à la proposition de loi relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public. En 2019, la Cnil a publié une position de principe, soulignant les risques particuliers que la reconnaissance faciale comporte. Elle appelait à un débat public démocratique. Nous y sommes !

La Cnil a toujours considéré les données biométriques comme des données particulières, même si ce n'est que le RGPD qui en a fait des données « sensibles », c'est-à-dire dont le traitement est interdit sans le consentement de la personne, à moins qu'une loi ou un texte réglementaire ne l'autorise. Les données biométriques permettent en effet l'identification des personnes, de manière unique et quasi certaine, et ne peuvent jamais être modifiées, ce qui peut être problématique si leur sécurité est compromise.

Il faut s'interroger sur les différents usages de la reconnaissance biométrique, et sur les risques associés. Certains usages avec le consentement des personnes ne posent pas de problème, comme l'authentification de l'utilisateur d'un téléphone par exemple. Beaucoup

d'entreprises sollicitent la Cnil pour développer de tels services d'identification par biométrie avec le consentement de la personne. La Cnil vérifie comment le service est sécurisé techniquement, les modalités de recueil du consentement de la personne, si les données sont stockées en local, à la main de la personne, sans base centralisée. Il faut en effet partir du principe qu'une base centralisée peut toujours être victime d'une cyberattaque un jour ou l'autre et que la sécurité des données centralisées peut toujours être compromise. Nous demandons que le stockage soit décentralisé – une empreinte par téléphone, par exemple –, de telle sorte qu'il ne soit pas possible de récupérer l'ensemble des données en une seule attaque.

D'autres usages sont de police. Il peut s'agir de vérifier, à partir d'une photographie, si une personne figure dans le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) ou dans n'importe quel fichier. Un autre usage plus intrusif consiste à rechercher *a posteriori* dans des vidéos un ou plusieurs visages. Ce n'est à ce jour pas autorisé dans le droit français, même s'il s'agit du prolongement de l'usage précédent.

L'usage de la reconnaissance en temps réel par une caméra, d'une personne dans la rue, ou ailleurs, constitue un changement de nature. Nous identifions cinq risques.

Le premier consiste en une menace pour le respect de la vie privée, car, avec ce système, il devient possible d'identifier toute personne sur une photographie ou une vidéo ; or notre droit protège notre capacité à circuler dans l'espace public de manière anonyme.

Il existe aussi des risques d'erreurs sur l'identification, comme on le constate dans les pays qui ont commencé à expérimenter ces systèmes : il arrive que les personnes appréhendées ne soient pas les bonnes.

Ensuite, ces systèmes peuvent comporter des biais discriminatoires, en fonction de la manière dont ils ont été entraînés, et ils peuvent commettre plus d'erreurs sur telle ou telle catégorie de population.

Le quatrième risque est lié à l'apparition d'une inhibition dans l'exercice de ses droits ou libertés fondamentales : on peut hésiter à manifester si l'on sait que l'on est filmé et potentiellement reconnu !

Enfin, il y a un risque de sécurité informatique : toute base centralisée de données biométriques est une cible pour une cyberattaque malveillante. La question n'étant pas de savoir si une attaque aura lieu, mais quand ! Les cyberattaques sont de plus en plus sophistiquées et nul ne peut garantir la sécurité des données.

Le collège de la Cnil ne s'est pas prononcé sur la proposition de loi. Mes propos ne refléteront donc que l'analyse des services de la Cnil au regard de sa doctrine plus générale.

Il découle des délibérations du collège de la Cnil qu'il ne faut expérimenter ces technologies, notamment celles permettant une analyse temps réel, qu'avec une extrême prudence et de manière progressive.

Or la proposition de loi élargit de manière considérable et d'un seul coup les cas d'usage. On peut les distinguer en trois grands ensembles.

Tout d'abord, l'authentification. C'est l'usage qui pose le moins de difficultés. Il convient de procéder avec un stockage des données en local, qui ne soit pas centralisé et qui

reste à la main des personnes. Il me semble que ces usages sont déjà permis par le droit actuel. Le règlement type de la Cnil permet d'installer des systèmes d'authentification des personnes employées par quelqu'un ; cette possibilité vaut aussi pour l'organisation d'un événement. Il suffit donc d'élargir et d'affiner ce qui existe déjà. Ces systèmes d'authentification biométriques sont faillibles. Les sociétés qui assurent la sécurité d'événements refusent en général de s'en remettre uniquement à la biométrie. Il faut conjuguer ces dispositifs avec du contrôle humain et d'autres dispositifs, adaptés au cas par cas. Le règlement type de la Cnil, qui prévoit trois niveaux de dispositifs possibles, peut constituer un point de référence utile.

Le deuxième cas d'usage visé par la proposition de loi est nouveau : il s'agit de l'identification *a posteriori*, soit dans le cadre d'enquêtes judiciaires, soit dans le cadre d'enquêtes par les services de renseignement lorsque les intérêts fondamentaux de la Nation sont en jeu. La relecture *a posteriori* de documents, de photographies ou de vidéos, dans le cadre d'une enquête déjà ouverte, pour y identifier des personnes est moins attentatoire que la reconnaissance en temps réel, dans la rue des personnes qui passent. Cette capacité de recherche dans une vidéo est inédite. Il importe de s'interroger sur la nécessité et sur le caractère proportionné du recours à ce type de méthodes. Dans ce cas, il convient de prévoir des garanties, à commencer par l'existence d'un contrôle humain approfondi.

Le périmètre retenu par le texte semble très large. L'exposé des motifs vise les infractions les plus graves, mais en fait tous les délits passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans, donc tous les vols, pourraient faire l'objet de ce type d'enquête selon le texte de l'article 3.

Nous vous demandons de mettre en avant le principe de subsidiarité, qui figurerait dans le rapport de votre commission sur la reconnaissance biométrique dans l'espace public. Cette technique de recherche automatique de visages dans des vidéos ne devrait être que subsidiaire par rapport aux techniques habituelles d'enquête.

Enfin et surtout, il faut, nous semble-t-il, préciser et encadrer de manière stricte l'identité des personnes que l'on va rechercher dans une vidéo : est-ce que l'on recherche une personne bien identifiée ? ou bien s'agit-il d'identifier toutes les personnes présentes sur une scène, par exemple pour trouver des témoins, ce qui est intrusif et ne devrait être possible que dans des cas d'une extrême gravité ?

En ce qui concerne l'usage par les services de renseignement, le texte prévoit déjà un encadrement, mais celui-ci pourrait encore être précisé. Il permet le recours à la biométrie pour « retrouver une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace ». On comprend qu'il s'agit d'une menace pour les intérêts fondamentaux de la Nation, mais il faudrait l'explicitier ; de même, la notion d'« entourage » est trop large.

Le troisième et dernier cas d'usage est l'identification en temps réel dans l'espace public, pour sécuriser de grands événements ou pour les enquêtes judiciaires les plus graves. Il s'agit pour nous du point le plus délicat et le plus novateur. Le risque d'atteinte à la vie privée est d'une tout autre ampleur et nature que dans les cas précédents. La surveillance et l'identification ont lieu en temps réel, au moment où les personnes passent devant la caméra. Or c'est dans ces cas que le contrôle humain est le plus faible, car à la différence d'une enquête de long cours, le fait divers appelle une réaction dans l'urgence, en temps réel. C'est aussi dans ces circonstances que les risques d'erreur sur la personne ou d'intervention d'un biais discriminatoire sont les plus élevés, avec des conséquences concrètes potentiellement importantes. En outre, la mise en œuvre de ce type de système suppose techniquement de

créer une dérivation des images vers les lieux où serait effectuée la reconnaissance faciale en temps réel par comparaison avec les bases de données biométriques mises à disposition. Comme il n'existe pas de système de vidéosurveillance centralisée en France, il faudrait installer ce dispositif dans chaque endroit où l'on voudrait l'utiliser. Cela accroît le risque de sécurité et de compromission des bases et des données. Enfin, ce système est aussi le plus inhibant pour les personnes pour exercer leurs libertés dans l'espace public.

La création de ce dispositif, fût-ce à titre expérimental, serait une rupture fondamentale pour l'exercice de nos libertés publiques alors que n'avons pas encore de recul sur l'efficacité et l'utilité de la biométrie dans les autres cas d'usage. L'exploitation en temps réel des vidéos ne se limite pas à la reconnaissance faciale, elle comporte aussi le recours à l'intelligence artificielle. Une réflexion a eu lieu depuis deux ans sur les caméras augmentées ou intelligentes. Le Parlement vient de décider, dans la loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024, de tester cette technologie, dans un cadre dont la Cnil a elle-même estimé qu'il était précis et encadré. L'expérimentation permettra d'apprécier ce que ce système apporte à la sécurisation des grands événements. Or l'équilibre qui a été trouvé n'inclut pas, comme le Conseil constitutionnel l'a souligné, la reconnaissance faciale. On ne sait pas encore si les caméras augmentées, sans reconnaissance faciale, sont utiles pour sécuriser les grands événements, pour repérer des agressions, des attentats, *etc.* Le collège de la Cnil s'est prononcé pour que l'on évalue si ces caméras augmentées sont utiles ; il s'est opposé à la mise en place de dispositifs de reconnaissance faciale.

Outre cette loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques (JOP), qui vient d'être votée, un débat a lieu au niveau européen sur un projet de règlement sur l'intelligence artificielle : l'enjeu est notamment de savoir si l'on doit autoriser ou non la reconnaissance faciale dans l'espace public.

Si une agression a eu lieu, il est déjà possible d'exploiter les vidéos et de les analyser *a posteriori* pour identifier des personnes à partir du traitement des antécédents judiciaires (TAJ). Une partie de ce que la proposition de loi vise à permettre en temps réel, de manière automatique, en disséminant l'accès aux bases centralisées de données biométriques dans les centres de supervision, peut donc déjà être réalisé, sans courir les risques que j'ai mentionnés, de manière manuelle. Certes, c'est un plus long, – il faut récupérer l'image, l'analyser, *etc.* –, mais c'est peut-être le prix à payer pour ne pas équiper nos espaces publics de ce type de dispositifs qui induisent un changement considérable dans la manière d'exercer nos libertés publiques.

En conclusion, au nom des services de la Cnil, je vous appelle à restreindre le champ de l'expérimentation. Continuons à expérimenter et à développer notre connaissance de l'utilité de ces nouvelles technologies, en expérimentant par exemple l'analyse *a posteriori* d'images dans le cadre des enquêtes judiciaires. Restons-en à l'équilibre trouvé dans la loi sur les jeux Olympiques et Paralympiques s'agissant du temps réel.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci pour cet exposé très clair. J'aborderai directement le sujet qui fâche, le dernier parmi ceux que vous avez abordés. Nous devons rechercher le bon équilibre entre les impératifs de sécurité, d'une part, et le respect des libertés fondamentales et la protection de la vie privée, d'autre part. Alors que nous allons devoir organiser de grands événements, il serait regrettable, si une menace apparaissait, de ne pas avoir pu mettre en œuvre tous les moyens pour la prévenir. Craignez-vous finalement que l'installation de caméras dotées d'intelligence artificielle dans des lieux bien identifiés

n'entraîne inéluctablement le maintien de celles-ci après la fin de l'expérimentation ? Il me semble que vous redoutez une pérennisation de fait.

L'article 5 de la proposition de loi mêle des procédures qui relèvent de la police administrative avec d'autres qui relèvent de la police judiciaire. Ne pourrait-on pas inscrire clairement ce dispositif dans de la police administrative, en utilisant le mécanisme d'autorisation de recours aux techniques de renseignement prévu par la loi de 2015 sur le renseignement ? Nous pourrions ainsi prévoir une demande d'autorisation d'emploi de ces techniques émise par la direction générale de la sécurité intérieure, pour des lieux déterminés, à l'occasion de certains grands événements susceptibles d'être la cible d'un attentat terroriste, et alors que les personnes à surveiller auront été identifiées. L'autorisation serait donnée par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), et sa décision serait susceptible d'être déférée au Conseil d'État. Ces modalités seraient-elles de nature à apaiser vos craintes ?

Que pensez-vous enfin de la proposition des députés Philippe Gosselin et Philippe Latombe visant à élargir la composition du collège de la Cnil aux présidents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) pour renforcer son expertise en matière de système d'intelligence artificielle ?

M. Jérôme Durain. – J'étais rapporteur avec mes collègues Marc-Philippe Daubresse et Arnaud de Belenet de la mission d'information sur la reconnaissance faciale. J'ai choisi, avec mon groupe, de ne pas m'associer à la démarche visant à déposer cette proposition de loi, en partie pour les raisons que vous avez évoquées. J'entends vos appels à la prudence. Vous avez souligné l'importance du saut technologique : pourriez-vous nous éclairer sur la manière dont le débat s'est déroulé sur ces sujets dans les autres pays ?

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le texte relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques. Il a souligné l'absence de recours à des techniques de reconnaissance faciale ou de biométrie. Que retenir de son analyse juridique ?

J'ai entendu parler d'un site qui permettrait aux citoyens d'exercer leur droit d'accès aux images qui auraient été prises d'eux par les caméras. Il faut remplir un formulaire et l'adresser à la préfecture de police : il semble que cette dernière a décidé de filtrer les demandes en n'acceptant que les demandes papier ? Cette limitation ne restreint-elle pas l'accès aux images par les citoyens ?

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – Je ne crains pas du tout qu'une expérimentation soit nécessairement vouée à être pérennisée. L'État de droit prévaut. La loi fixe un cadre et toute prolongation ou pérennisation d'une expérimentation devrait être autorisée par le Parlement. Simplement, l'apparition des systèmes d'analyse en temps réel crée une rupture fondamentale. Dès qu'ils existent, ils peuvent faire l'objet de détournement, en dépit de toutes les garanties.

De ce point de vue, il est moins risqué d'utiliser des caméras *ad hoc*, installées pendant quelques heures avant d'être démontées, et dont les données seraient sécurisées et *in fine* détruites. Cependant, de manière générale, on ne procède pas ainsi. Pour les caméras augmentées et la sécurisation des grands événements, les images seront dérivées du système du centre de vidéoprotection, en y associant une analyse logicielle automatique. Pour que l'expérimentation de la proposition de loi ait lieu et que, à la demande de l'autorité judiciaire,

le dispositif soit déclenché pendant 48 heures renouvelables, il faudra qu'un tel système existe. Choisir d'expérimenter, c'est déjà créer un système, ce qui constitue un saut à ne pas franchir.

Ensuite, si le débat démocratique autorise une telle expérimentation, il faut prévoir un système de garanties à la hauteur des risques présumés. Le système de renseignement en place est robuste, au minimum il faut le transposer.

M. Bertrand Pailhès, directeur de l'innovation et des technologies de la Cnil. – Le déploiement des caméras augmentées concerne trois types d'images. Il s'agit d'abord de celles issues des systèmes de vidéoprotection installés. Il s'agit ensuite des images issues de caméras supplémentaires parfois installées, comme par exemple à l'occasion des marchés de Noël. Enfin, les images peuvent aussi provenir de drones, déployés uniquement lors des grands événements, qui fournissent des données soulevant d'autres défis – l'aspect mouvant des événements peut rendre l'analyse des images difficile.

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – Concernant la composition du collège de la Cnil, je m'exprime à titre personnel. Il me semble que l'interrégulation est de plus en plus nécessaire. Les sujets sont de plus en plus imbriqués – voyez l'exemple du numérique, secteur de plus en plus régulé, concerné par un grand nombre de textes européens. La Cnil parle à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en permanence.

Une hybridation de ce type existe déjà : le président de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), ou son représentant, siège au collège de la Cnil, et la présidente de la Cnil, ou son représentant, siège au collège de la Cada. Cela crée une remarquable fluidité entre les deux exigences que sont la protection des données personnelles et la bonne communication des documents administratifs. Le dialogue permanent fonctionne.

Je signale un point d'attention : le collège de la Cnil, avec 18 commissaires, est déjà très large et chacun de ses membres est indispensable. Les collèges des autres autorités administratives indépendantes comptent de 6 à 9 membres.

À l'échelle européenne, des discussions sont en cours avec les autres Cnil, avec le Comité européen de la protection des données (EDPB) et avec le contrôleur européen de la protection des données (CEPD), dit *European Data Protection Supervisor* (EDPS). Ils ont pris des positions fermes sur le troisième type d'usage, à savoir la reconnaissance faciale en temps réel dans l'espace public. Mon discours très réservé sur le troisième type d'usage est en cohérence avec la position de toutes les Cnil européennes et avec l'avis du comité européen et du contrôleur européen sur le règlement européen sur l'intelligence artificielle (IA) de la Commission européenne.

Je ne peux vous dire en pratique où en sont les autres pays : il y a peu d'expérimentations ailleurs. Nous étions dans les premiers à avoir voté une loi sur les caméras augmentées sans reconnaissance faciale.

M. Bertrand Pailhès. – Aux États-Unis, les systèmes de reconnaissance faciale sont aussi utilisés à des fins commerciales. À New York, si tel est le cas, il existe une obligation d'information. Cependant, je ne sais pas quel fut le débat sur la question aux États-Unis.

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – On avait cru reconnaître M. Dupont de Ligonnières en Angleterre, grâce à un système de reconnaissance faciale : voilà un autre exemple.

Le Conseil constitutionnel reste très prudent dans son avis sur l'article 10 de la loi sur les jeux Olympiques et Paralympiques : il le trouve équilibré. Cependant, il relève un certain nombre d'éléments permettant d'assurer la proportionnalité de l'article. Toutefois, ce débat a bien eu lieu sur la sécurisation des grands événements et des amendements ont été examinés. La Cnil et le Gouvernement se sont prononcés contre une expérimentation de la reconnaissance faciale en vue des jeux Olympiques et Paralympiques, en avançant aussi le fait qu'il reste peu de temps pour expérimenter. Dans un cadre restreint, acquérir des systèmes efficaces de caméras augmentées est un défi. Cela appelle à ne pas s'orienter vers ce dernier cas d'usage.

Quant aux demandes d'accès aux images de vidéoprotection de la préfecture de police de Paris, qui ne seraient acceptées que sous format papier, cela poserait une difficulté au regard du règlement général sur la protection des données (RGPD), de la directive Police-Justice et du code des relations entre le public et l'administration. En la matière, la jurisprudence de la Cnil consiste à dire qu'il faut proportionner la facilité demandée au responsable de traitement à la taille et aux moyens des services : on demande donc, à partir d'une certaine taille, que les saisines par voie électronique soient disponibles, *a fortiori* pour des autorités publiques. La Cnil demande que les saisines par format papier soient possibles, mais les procédures électroniques doivent aussi être mises en place.

M. Alain Marc. – Les agents de la société Thalès ont indiqué à Jérôme Durain et moi avoir équipé des aéroports à Singapour et aux États-Unis. Si vous voulez des éléments complémentaires, il suffit de vous rendre en banlieue parisienne et de discuter avec nos entreprises françaises.

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – C'est un fait que l'Europe s'est dotée d'un système très différent, qui repose sur des valeurs très différentes par rapport à d'autres parties du monde.

Lors du colloque que j'ai évoqué, la présidente actuelle de la Cnil a cité dans son discours inaugural M. Jacques Fauvet, ancien président de la Cnil, qui disait, en 1988 : « Le législateur et la commission qu'il a créée n'ont jamais voulu empêcher ni même gêner les progrès des sciences et des techniques, comme parfois le reproche a pu leur être fait. L'auraient-ils prétendu que les enseignements de l'Histoire les auraient confondus. Loin d'entraver le développement de l'informatique, la Cnil les a rendues plus crédibles et plus efficaces, dans la mesure même où elle a toujours veillé à ce qu'elle soit au service de chaque citoyen. » Je martèle que la position de la Cnil n'est en rien anti-technologique. Au sujet des caméras augmentées, elle a discuté de manière très fructueuse avec le Gouvernement, ses propositions ont été reprises, votées par le Parlement et validées par le Conseil constitutionnel. Nous n'avons pas manqué d'être critiqués par la société civile, disant que c'était déjà inacceptable.

L'idée n'est pas d'empêcher la technologie, mais d'avoir conscience qu'installer dans l'espace public et les centres de supervision des systèmes de reconnaissance en temps réel, grâce à une comparaison avec des données biométriques, constitue un changement de nature dans la manière dont nous vivons l'espace public.

Nous ne savons pas encore si les images issues des caméras augmentées seront utiles à la police ; si tel n'était pas le cas, il faudrait renoncer à cet outil.

M. Bertrand Pailhès. – Nous avons été sollicités par Thales pour un autre cas d'usage, celui de l'embarquement dans des avions et des aéroports – comme à Singapour ou aux États-Unis –, avec une finalité de confort pour les voyageurs, ce qui soulève d'autres questions. En Italie, où une telle expérimentation est en cours, nous discutons avec nos homologues et avec les industriels – les industriels français sont bien placés pour ce type de technologies.

M. Louis Dutheillet de Lamothe. – La Cnil a d'ailleurs validé, en France, un certain nombre d'utilisations de la reconnaissance faciale pour les aéroports, notamment sous forme d'expérimentations, dès lors que le consentement de l'utilisateur est nécessaire au traitement de ses données. Cependant, Thales produit plutôt des équipements à finalité de police.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie.

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

La réunion, suspendue à 18 h, est reprise à 18h30.

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, violences contre les élus – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le garde des sceaux, nous vous accueillons ce soir pour évoquer deux sujets.

L'un, prévu de longue date, a trait à notre travail législatif. Vous défendrez au Sénat, dans quinze jours, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 et le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire. Vous êtes devant nous aujourd'hui pour nous en présenter les points saillants et pour répondre aux questions de nos deux rapporteuses, Agnès Canayer et Dominique Vérien.

L'autre est lié à l'actualité : la semaine dernière, la commission des lois a auditionné le maire de Saint-Brevin-les-Pins, Yannick Morez, qui a décrit les violences et les actes criminels qu'il a subis dans le cadre de son mandat de maire. Il nous paraît utile que vous nous éclairiez, monsieur le ministre, sur le volet judiciaire de cette affaire ; je pense en particulier aux déclarations que M. Morez a faites de ses contacts avec la procureure de la République, dont vous avez certainement pris connaissance. Vous savez combien nous sommes attachés au principe du contradictoire, qui nous permet d'appréhender les situations dans leur ensemble ; je vous remercie donc par avance pour les échanges que nous allons avoir à ce propos.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur le président, mesdames les rapporteuses, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous propose

de vous présenter les grands axes des textes que votre commission examinera la semaine prochaine et d'évoquer ensuite plus en détail la question cruciale de l'exposition croissante et intolérable de nos élus à la violence – vous connaissez l'engagement de ma politique pénale en la matière.

Je suis particulièrement heureux de revenir devant vous cet après-midi, après vous avoir longuement présenté, le 10 janvier 2023, l'ensemble du plan d'action issu des États généraux de la justice.

À cette occasion, je vous avais annoncé une loi de programmation ainsi que son volet organique. Nous y voilà, conformément à l'engagement du Président de la République et de la Première ministre pour la justice de notre pays.

La justice, c'est d'abord des moyens, évidemment, eu égard au constat de délabrement qui a été dressé par le comité des États généraux.

C'est pourquoi l'article 1^{er} du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 entérine une hausse inédite des crédits de la justice, qui atteindront près de 11 milliards d'euros en 2027. Sur les cinq prochaines années cumulées, par comparaison à une situation de reconduction du niveau actuel des crédits du ministère de la justice, ceux-ci augmenteront de près de 7,5 milliards d'euros. À titre de comparaison, ils ont augmenté de 2 milliards d'euros seulement sous le quinquennat du président Sarkozy et de 2,1 milliards d'euros sous celui du président Hollande.

Le Parlement vote le budget ; il en contrôle aussi l'affectation. Concrètement, à quoi vont servir ces crédits supplémentaires massifs ? C'est ce que précise le rapport annexé qui vous est soumis.

La mère de toutes les batailles, ce sont les recrutements massifs et rapides de magistrats, de greffiers, d'attachés de justice – j'y reviendrai –, d'agents pénitentiaires, d'agents administratifs, bref, de tous ceux qui font vivre le ministère. Pour graver cela dans le marbre, j'ai souhaité inscrire dans la loi le recrutement de 10 000 personnels supplémentaires en créations nettes de postes d'ici à 2027. La répartition sera affinée très prochainement, mais, d'ores et déjà, je vous confirme que nous recruterons 1 500 magistrats et 1 500 greffiers. Là encore, j'ai souhaité graver ces chiffres dans le marbre de la loi de programmation.

Deuxième priorité afférente à ces crédits supplémentaires : la revalorisation des rémunérations de ceux qui servent notre justice au quotidien. On ne saurait en effet, d'un côté, annoncer le plus grand plan d'embauche de l'histoire de la justice et, de l'autre, ne rien faire pour attirer nos compatriotes vers ces missions passionnantes mais également, il faut le dire, très difficiles. C'est pourquoi l'État doit manifester sa reconnaissance aux agents du ministère de la justice.

C'est ce que prévoit cette loi de programmation, qui entérine d'importantes revalorisations, et notamment une hausse de 1 000 euros mensuels pour les magistrats, qui sera effective dès l'automne, pour récompenser et encourager leur engagement quotidien – je rappelle qu'ils n'ont pas été augmentés depuis 1996 –, ainsi qu'une revalorisation des greffiers, sans qui la justice ne peut fonctionner – et je veux leur rendre hommage. Ces revalorisations se feront dans un calendrier dédié de négociation, à l'automne.

Je me dois de mentionner également le passage historique des agents pénitentiaires de la catégorie C vers la catégorie B et des officiers pénitentiaires de la catégorie B vers la catégorie A – j'y insiste, puisqu'il était réclamé par les syndicats depuis vingt ans. Il était grand temps de reconnaître le rôle indispensable de la troisième force de sécurité intérieure de notre pays ; je suis fier non seulement d'être leur ministre, mais aussi d'avoir pu changer concrètement leur place au sein de la fonction publique.

Troisième priorité de ces nouveaux crédits : la transformation numérique du ministère, dont la rapporteure Dominique Vérien est une spécialiste.

En la matière, le ministère de la justice a été longtemps considéré, à juste titre – je l'avoue sans détour –, comme un mauvais voire très mauvais élève. Il suffit d'ailleurs d'écouter les magistrats et les greffiers : ils sont souvent freinés dans leur action par une informatique et un réseau qui ne sont pas à la hauteur.

Le but est clair : il faut instaurer le zéro papier d'ici à 2027. Pour atteindre cet objectif, il nous faut une méthode.

C'est pourquoi nous allons doter toutes les juridictions d'experts en informatique capables d'agir au plus près du terrain, avec le savoir-faire requis, lorsque « la bécane plante ». Nous allons également accroître massivement la capacité des réseaux du ministère pour fluidifier les connexions.

À terme, l'un de nos objectifs est aussi qu'un seul compte permette d'accéder à toutes les applications informatiques, afin d'éviter les doublons de saisine, notamment pour les greffiers, qui y perdent un temps extrêmement précieux.

Nous accélérerons la mise à jour des logiciels en matière civile, en concertation avec le terrain – je pense par exemple à Portalis.

En matière pénale, c'est dans le cadre des moyens alloués par ce projet de loi de programmation que se déploie actuellement la procédure pénale numérique en lien avec le ministère de l'intérieur. Nous avons désigné un chef de file unique issu de la Chancellerie, qui sera chargé de piloter efficacement, pour le compte des deux ministères, ce chantier si attendu par les forces de l'ordre, les magistrats et les greffiers.

La transformation numérique de la justice doit également se faire en direction de ceux qu'elle sert, c'est-à-dire des justiciables.

Je vous avais annoncé, en janvier dernier, le lancement d'une application pour smartphone regroupant des fonctionnalités importantes – « justice à portée de doigt », avais-je osé. C'est chose faite, puisque cette application a été lancée le 27 avril dernier dans une version qui permet déjà au justiciable, par exemple, d'identifier le lieu de justice le plus proche, de savoir s'il est ou non éligible à l'aide juridictionnelle ou encore de simuler le montant d'une pension alimentaire.

Cette application « justice.fr », qui a déjà été téléchargée plusieurs dizaines de milliers de fois – et que je vous suggère chaleureusement, mesdames, messieurs les sénateurs, de télécharger –, va monter en puissance, de nouvelles fonctionnalités étant ajoutées au gré des mises à jour régulières.

La quatrième priorité absolue concerne bien sûr le programme immobilier du ministère de la justice, qui se décompose en deux axes majeurs.

Je commencerai par évoquer l'immobilier judiciaire, c'est-à-dire la construction de tribunaux. L'arrivée dans le corps judiciaire de 1 500 magistrats, de 1 500 greffiers et de nombreux attachés de justice va nécessiter une augmentation et une rénovation massives du parc judiciaire. La question sera non pas de savoir si la justice va recruter massivement, mais plutôt si la justice va réussir à accueillir les nouveaux agents issus de ces recrutements massifs.

Nous avons à cet égard une vision et une stratégie globales qui prévoient d'investir de manière massive dans les tribunaux de demain, afin d'agir sur tous les leviers susceptibles d'améliorer les conditions de travail de ceux qui servent la justice ; car en bout de chaîne c'est bien le justiciable qui bénéficiera pleinement d'une telle amélioration. Concrètement, sur le quinquennat, ce ne sont pas moins de quarante opérations de restructuration et de rénovation de tribunaux et de cours qui seront engagées.

J'évoquerai ensuite le programme immobilier pénitentiaire, qui avance sûrement malgré de nombreux freins. Je pense bien sûr à la crise sanitaire, qui, si elle est derrière nous, a eu sur les chantiers un impact durable ; à la guerre en Ukraine, qui a considérablement réduit l'accès aux matières premières ; et bien sûr, aux réticences des riverains, et souvent de leurs élus, facteur de retard important dans la livraison des places du plan « 15 000 ».

Je l'ai déjà dit devant vous, nous nous retrouvons souvent dans des situations où ceux qui, sur les plateaux de télévision, réclament le plus de fermeté sont les premiers à refuser l'implantation d'une prison près de chez eux, avec toujours, bien sûr, d'excellents arguments. Il arrive même qu'après étroite concertation un élu nous donne son accord avant finalement de le retirer lorsque l'annonce est officialisée.

Notre engagement est clair et notre cap est fixé : nous construirons 15 000 places supplémentaires d'ici 2027.

Il y va, tout d'abord, de la bonne application de ma politique pénale, qui est sans ambiguïté : fermeté sans démagogie et sans populisme, humanisme sans angélisme !

Il y va, ensuite, des conditions de détention, qui sont parfois indignes – nul besoin d'un énième rapport pour en prendre conscience. Je fais le tour des prisons depuis plus de quarante ans : je l'ai fait en tant qu'avocat, je le fais en tant que ministre !

Je connais la dégradation d'un certain nombre d'établissements ; mais je n'ai pas de baguette magique : je n'ai qu'une volonté politique forte, assortie de leviers d'actions réalistes et de moyens inédits.

L'indignité des conditions de détention est une préoccupation importante, singulièrement en démocratie. J'ai d'ailleurs soutenu avec force votre proposition de loi, monsieur le président, tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, dont l'adoption a permis de créer un recours contre de telles conditions indignes.

Reste qu'en matière pénitentiaire comme en matière pénale il faut se méfier des solutions miracles, car il s'agit toujours de solutions miracles ! La construction de prisons est la solution la plus lente, mais la plus sûre, d'autant qu'en parallèle des constructions nous

investissons massivement dans les rénovations, pour près de 130 millions d'euros par an, soit près de deux fois plus que sous le quinquennat de François Hollande.

Pour paraphraser les mots d'un ancien Premier ministre, qui fut aussi sénateur, « notre route est droite, mais la pente est forte ».

Le rapport du comité des États généraux, au-delà d'un constat lucide sur la question des moyens, a cela de riche que ses auteurs ont tout aussi lucidement indiqué qu'une hausse des moyens budgétaires ne suffirait pas à remettre durablement sur pied l'institution judiciaire. Le Président de la République l'a dit en ces mots : tout ne se résume pas à la question des moyens.

C'est pourquoi, en complément – j'insiste sur ce mot –, nous vous présentons une série de mesures qui réforment en profondeur l'institution sans pour autant la déstabiliser. Là encore, je ne crois pas à la mesure gadget : je crois à la gestion rigoureuse, mais ambitieuse, et au cap clair.

L'une des innovations de cette réforme de la justice est bel et bien, en effet, de mettre face aux mesures nouvelles les moyens nécessaires à leur application correcte et au rattrapage d'une partie du retard accumulé depuis des décennies.

Cette coordination entre moyens nouveaux et réformes nouvelles répond à un objectif : diviser par deux les délais, au civil comme au pénal. La première chose que vous diront les Français, c'est qu'ils trouvent la justice beaucoup trop lente : c'est à ce problème qu'il convient de remédier en priorité.

Souhaitant ménager du temps pour vos questions, je me concentrerai sur les principales mesures et vous laisserai m'interroger plus précisément, si vous le souhaitez, sur certains articles que vous souhaiteriez aborder.

Les axes de réforme proposés sont clairs et issus de deux vagues de concertation menées l'année dernière sur la base du rapport des États généraux.

Le premier axe est celui de l'amélioration de l'organisation de la justice selon une approche pragmatique et innovante.

J'ai évoqué le souhait d'aller dans le sens d'une déconcentration accrue du ministère de la justice en laissant davantage d'autonomie aux juridictions dans leur administration, afin de ne faire intervenir l'administration centrale que lorsqu'elle est utile dans une fonction de support ou nécessaire dans une fonction d'arbitrage.

Le ministère de la justice est l'un des rares à n'avoir pas su, voire pas voulu, prendre le virage de la déconcentration. En la matière, il faut aller beaucoup plus loin en faisant confiance aux chefs de cour et aux chefs de juridiction. Tout ne doit plus remonter à l'administration centrale : il nous faut responsabiliser les acteurs de terrain.

Cette nouvelle étape de déconcentration relève en grande partie du niveau réglementaire, mais j'ai souhaité inscrire cette orientation claire dans le rapport annexé. Oui, une organisation plus efficace de l'administration de la justice, c'est aussi des moyens mieux employés pour une gestion au plus près des professionnels et des justiciables.

Monsieur le président, madame la rapporteure Agnès Canayer, sur cette question qui vous tient à cœur, je vous annonce que je vous ferai parvenir, ainsi qu'aux membres de votre commission, les projets de décret à l'été.

L'amélioration de l'organisation des juridictions passe aussi par des expérimentations innovantes, l'objectif étant d'améliorer concrètement le service rendu au justiciable.

C'est ce que nous proposons *via* l'expérimentation relative au tribunal des activités économiques (TAE).

Le constat est simple : l'organisation actuelle des juridictions commerciales, et plus particulièrement le partage des compétences en première instance entre les tribunaux de commerce et les tribunaux judiciaires, selon les secteurs d'activité, manque de lisibilité pour les justiciables et pour les différents acteurs concernés. Nous proposons donc d'expérimenter – j'y insiste : il s'agit d'une expérimentation – les tribunaux des activités économiques.

Il s'agit de conférer à certains tribunaux de commerce, au nombre de neuf à douze, pendant quatre ans, une compétence étendue pour connaître de toutes les procédures amiables et collectives engagées par les acteurs économiques, quels que soient leur statut et leur domaine d'activité, à l'exception des avocats et des officiers ministériels.

Dans le cadre de ces TAE, une expérimentation complémentaire vous est proposée, à savoir l'instauration d'une contribution économique, dispositif déjà mis en œuvre dans divers pays européens. Cette contribution constitue une ressource supplémentaire pour le service public de la justice, un moyen de lutte contre les recours abusifs, ainsi qu'une incitation à recourir à un mode amiable de règlement des différends. Elle permettra aussi de bénéficier de l'effet « marque », car, dans le monde économique, ce qui est gratuit est souvent perçu comme de moindre qualité. Cette contribution tient notamment compte de la capacité contributive du demandeur et du montant de la demande. Les bénéficiaires de l'aide juridique, les entreprises en difficulté et l'État en seront évidemment dispensés.

Une amélioration de l'organisation de nos juridictions doit aussi être opérée dans les politiques pénales prioritaires. Je pense bien sûr à la question de la lutte contre les violences intrafamiliales.

Madame la rapporteure Dominique Vérien, vous avez remis hier au Gouvernement un rapport de grande qualité, corédigé avec la députée Émilie Chandler, qui préconise une véritable adaptation de toutes les juridictions à ce contentieux de masse *via* la création de pôles spécialisés. J'y suis tout particulièrement favorable. Cette nouvelle organisation sera inscrite dans le code de l'organisation judiciaire par un décret qui vous sera transmis et qui sera pris à l'été. Je vous proposerai d'inscrire cette orientation dans le rapport annexé.

Un dernier exemple assez parlant de notre approche en matière d'organisation consiste en la possibilité accordée au chef de juridiction de désigner tout magistrat du siège pour exercer certaines attributions du juge des libertés et de la détention ne relevant pas de ses strictes attributions en matière pénale, comme les hospitalisations d'office ou le contentieux des étrangers. Cela permettra aux juridictions de renouer avec davantage de souplesse dans leur organisation en autorisant la participation d'un nombre plus important de magistrats du siège au traitement des atteintes aux libertés en dehors du champ pénal.

Le deuxième axe est celui de la modernisation des ressources humaines de la Chancellerie, magistrats et fonctionnaires.

L'idée est toute simple : nous souhaitons employer tous les leviers à notre disposition pour nous assurer non seulement que le plan de recrutement pourra être réalisé, mais surtout qu'il correspondra aux besoins du terrain.

Cette modernisation implique une adaptation de ces ressources à la réalité d'aujourd'hui, qui est notamment celle de la diversification des fonctions. Je pense par exemple au travail formidable réalisé par les contractuels dans toutes nos juridictions. Leur recrutement et l'engagement des magistrats et des greffiers ont permis de réduire les stocks d'affaires de près de 30 % dans les juridictions.

C'est pourquoi, en plus des recrutements massifs de magistrats et de greffiers, le projet de loi de programmation prévoit non seulement de pérenniser ces emplois, mais de les institutionnaliser par la création de la fonction d'attaché de justice.

Ces attachés de justice seront formés à l'École nationale de la magistrature (ENM) et prêteront serment. Ils participeront à la constitution d'une véritable équipe autour du magistrat – j'y reviendrai, mais cette équipe que nous appelons de nos vœux représente la véritable révolution à venir au sein de la justice.

Je précise d'ailleurs que le projet de loi de programmation prévoit également de « CDIser » tous les contractuels recrutés dans le cadre de la politique de justice de proximité. Ces renforts que d'aucuns craignaient éphémères deviennent, avec ce texte, durables et pérennes.

C'est cette même impulsion que nous souhaitons donner à l'administration pénitentiaire en lui conférant la faculté de recruter des surveillants adjoints par la voie contractuelle. Une telle disposition a fait ses preuves au ministère de l'intérieur ; il n'y a pas de raison que cela ne fonctionne pas dans la pénitentiaire, d'autant que ce recours aux contractuels est couplé à une revalorisation historique de la rémunération des surveillants. J'ajoute que, du point de vue de l'attractivité, le recrutement de contractuels permet d'embaucher des personnels au plus près des établissements pénitentiaires. On sait combien la mobilité géographique imposée par les concours à affectation nationale peut parfois détourner des candidats à la fonction publique.

Le chantier majeur de la modernisation des ressources humaines est bien sûr celui qui est contenu dans le projet de loi organique, c'est-à-dire la réforme du statut de la magistrature.

Il s'agit de la plus grande réforme de l'ordonnance statutaire depuis plus de vingt ans ; elle tourne autour de trois axes.

Premier axe : l'ouverture du corps judiciaire – recruter 1 500 magistrats va nécessiter de faciliter l'accès à la magistrature.

À cette fin, nous proposons la création de magistrats en service extraordinaire, mais également l'ouverture des recrutements : nous simplifions les différentes voies d'accès, notamment pour les avocats, et professionnalisons le recrutement *via* l'instauration d'un jury professionnel. Le maintien du principe du concours républicain nous garantira l'excellence du niveau de recrutement.

L'objectif est aussi d'assouplir les règles applicables aux magistrats à titre temporaire, qui font un travail absolument remarquable, dont nous avons besoin pour mettre en place la politique de l'amiable et pour renforcer les cours criminelles départementales.

Il s'agit également de simplifier certaines règles de gestion des ressources humaines : pérennisation des brigades de soutien de magistrats et de greffiers, qui font leurs preuves actuellement à Mayotte et en Guyane ; mise en place de priorités d'affectation pour les magistrats qui ont accepté de partir dans des territoires peu attractifs ; création d'un troisième grade permettant de maintenir des magistrats d'expérience dans les tribunaux de première instance, afin notamment d'améliorer la qualité des décisions qui y sont prises, conformément aux recommandations du rapport du comité des États généraux de la justice.

Le deuxième axe de la réforme statutaire repose notamment sur la modernisation du dialogue social et du mode de scrutin applicable aux élections au Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Le dernier axe a trait à la responsabilité du corps judiciaire : je citerai l'élargissement des conditions de recevabilité des plaintes déposées devant le CSM par les justiciables contre des magistrats – jusqu'à présent, sur 2 500 plaintes, aucune n'a en définitive donné lieu à sanction – et des pouvoirs d'enquête dont dispose le CSM pour instruire ces plaintes, *via* la possibilité de saisir l'inspection générale de la justice.

Le troisième chantier de réforme est celui de la simplification d'un certain nombre de procédures : qu'elles soient civiles ou pénales, elles sont un facteur de complexité pour nos professionnels et d'éloignement entre le citoyen et la justice.

Vous le savez, en matière civile, je veux simplifier la procédure d'appel en réformant le décret Magendie et surtout faire enfin advenir la révolution de l'amiable, qui se fait tant attendre dans notre pays.

Ces réformes sont de niveau réglementaire ; mais je vous annonce que, comme je m'y étais engagé, je vous ferai parvenir cette semaine les projets de décret relatifs à la mise en place de la césure et de l'audience de règlement amiable.

J'y insiste, mon plan d'action est un tout cohérent, budgétaire, législatif et réglementaire. Il est essentiel à mes yeux que le Parlement puisse en avoir une vue d'ensemble.

En matière pénale, je souhaite que nous puissions lancer ensemble le chantier titanesque, si j'ose dire, de la simplification de la procédure pénale.

Il s'agit, dans un premier temps, de restructurer le code et de le toiletter dans le cadre d'un travail qui, à la suite de diverses consultations, notamment celle du président de votre commission, sera bien évidemment – les adverbess sont utiles ! – à droit constant. Voilà qui est d'ailleurs écrit noir sur blanc à l'article 2 du projet de loi de programmation.

L'objectif est de rendre plus lisible et plus clair le code de procédure pénale pour les professionnels, donc de réécrire des articles qui sont rédigés par renvois successifs à d'autres articles, de réorganiser l'ensemble des chapitres et de regrouper certains textes épars, pour éviter les erreurs procédurales.

Afin de garantir que cette réécriture se fera bien à droit constant, j'ai mis en place un comité scientifique, et je vous proposerai l'installation d'un groupe de liaison avec l'ensemble des groupes parlementaires et les présidents des commissions des lois de chacune des deux assemblées.

Je rappelle en outre que, lorsqu'une codification est faite à droit constant, elle est soumise à de nombreux contrôles, notamment de la part de la Commission supérieure de codification, dont Alain Richard est membre, et du Conseil d'État. Ces institutions imposent au Gouvernement de respecter la lettre de l'habilitation octroyée par le législateur, mais aussi son esprit.

Enfin, et je conclurai par là mon propos pour ce qui concerne la présentation des deux projets de loi soumis à votre examen, il vous est proposé une série de mesures concrètes immédiatement applicables.

Je pense par exemple à des mesures améliorant l'efficacité de l'enquête pénale, mais nous aurons le temps d'y revenir et vos questions seront sans doute pour moi l'occasion de répondre à un certain nombre d'inquiétudes qui sont, vous le verrez, sans fondement.

Je pense également à l'extension du champ des bénéficiaires des travaux d'intérêt général aux entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'à l'extension du champ des infractions dont les victimes peuvent bénéficier d'une indemnisation.

Je pense enfin aux mesures relatives aux professions du droit, avec la dématérialisation des déclarations de créances dans le cadre des procédures collectives. La nouvelle plateforme qui a été mise en place permettra un suivi complet de la procédure, dont le coût sera extrêmement réduit pour le justiciable. Nous allons également accompagner la nouvelle profession de commissaire de justice afin qu'elle puisse prendre en charge, sous le contrôle du juge, le traitement des saisies des rémunérations, ce qui allégera considérablement le travail des greffiers.

D'autres professions réglementées du droit seront accompagnées dans leur modernisation : la réforme de la formation des avocats sera lancée et la base légale permettant aux greffiers des tribunaux de commerce de percevoir des honoraires libres, supprimée par erreur en 2016, sera rétablie.

Je n'ai pu entrer dans le détail de toutes les mesures, mais je suis certain que vos questions permettront d'éclairer un certain nombre de points.

J'en termine par un point essentiel de notre audition : la question des violences faites aux élus et de la réponse de la justice.

La démission d'un maire est évidemment toujours un échec collectif. Je veux à nouveau apporter mon soutien le plus total à tous nos élus, qui font un travail remarquable – don de soi, sens de l'intérêt général –, et je m'adresse aussi, bien sûr, au maire de Saint-Brevin-les-Pins.

S'attaquer à un maire, c'est s'attaquer à la République.

Mais je voudrais revenir sur ce que fait mon ministère depuis mon entrée en fonction.

Permettez-moi de citer tout d'abord, en matière législative, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui a créé un délit de révélation d'informations relatives à la vie privée ou professionnelle d'une personne investie d'un mandat électif.

Ensuite, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a interdit l'avertissement pénal probatoire pour les délits commis à l'encontre des élus.

Toujours dans le but de renforcer l'accompagnement et la protection des élus, la loi du 24 janvier 2023 présentée par Nathalie Delattre, que je veux ici saluer – nous y avons travaillé de concert –, a permis aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression ainsi que sa famille.

Je n'ai pas été en reste pour ce qui est des instructions de politique pénale que j'ai adressées aux procureurs. Dans mes circulaires du 7 septembre 2020 et du 15 décembre 2020, j'ai réaffirmé l'importance qui s'attache à la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de volontarisme, de fermeté et de célérité et d'un suivi judiciaire renforcé des procédures pénales concernant les élus, afin que ceux-ci soient soutenus dans leur action quotidienne et qu'ils puissent la conduire sereinement. J'ai ainsi demandé aux parquets une réponse pénale rapide et systématique en privilégiant les défèrements et, pour les faits les plus graves, la comparution immédiate.

De même, un magistrat de chaque parquet a été désigné pour être l'interlocuteur privilégié des élus du ressort. Des juristes assistants ont également été recrutés en nombre pour être les petites mains de la justice de proximité, traits d'union entre le maire et le procureur local.

Dans ma nouvelle circulaire de politique pénale générale, datée du 20 septembre 2022, j'ai demandé avec force aux parquets de poursuivre le renforcement des échanges avec les élus, et en premier lieu avec les maires et les présidents des conseils départementaux.

Voici les chiffres : d'après les remontées d'information, depuis 2018, le taux de poursuite des parquets est de 95 % en cas d'atteinte aux élus ; lorsque l'infraction est caractérisée et qu'un auteur a été identifié, 100 % des mis en cause poursuivables ont fait l'objet d'une réponse pénale, à 92 % sous la forme d'une poursuite devant le tribunal correctionnel – c'est 10 points de plus que pour les autres victimes. Une peine de prison a été prononcée dans 84 % des cas de condamnation contre les auteurs d'agressions ayant visé un maire.

Dans cette affaire particulière de Saint-Brevin-les-Pins, la justice locale n'a pas été aux abonnés absents ; je tiens à vous en dire deux mots, même si, l'enquête étant toujours en cours, il m'est interdit de la commenter.

Ainsi, dès réception du courrier adressé par le maire de Saint-Brevin à la procureure de Nantes le 15 février, la procureure de Saint-Nazaire a informé téléphoniquement le directeur de cabinet du maire que cette affaire relevait de sa compétence territoriale. Et sa collègue de Nantes a envoyé dès le 21 février 2023 à Yannick Morez une lettre l'informant de la transmission de son courrier au parquet de Saint-Nazaire, pour compétence, selon la formule consacrée.

À la suite de la transmission du courrier par son homologue nantais, la procureure de la République de Saint-Nazaire a adressé au maire, le 27 février 2023, un courrier lui faisant savoir sa décision d'ouvrir une enquête confiée à la brigade de recherche de Pornic.

Enfin, après l'incendie criminel du 22 mars, la procureure de Saint-Nazaire a eu personnellement le maire au téléphone, lui communiquant son numéro de téléphone portable personnel. Ce dossier est actuellement traité par le pôle criminel de Nantes avec toutes les capacités d'investigation dont il dispose.

Conformément à mes instructions générales, les parquets locaux ont donc toujours été en contact avec ce maire menacé et ont pris très au sérieux ces faits en ouvrant immédiatement des enquêtes qui, je l'espère, vont aboutir très prochainement.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Voici venu le temps de la mise en œuvre législative des dispositions issues des concertations conduites dans le cadre des États généraux de la justice. Nous abordons là le sixième texte de réforme de la justice depuis 2017. Ces projets de loi embrassent l'ensemble des mesures attendues pour redonner confiance dans l'institution judiciaire et combattre le mal-être qui existe actuellement au sein de nos juridictions.

Parmi les recrutements inscrits à l'article 1^{er} du projet de loi d'orientation et de programmation – je pense notamment aux 1 500 magistrats –, combien auront lieu par la voie professionnelle ? La suspension des quotas applicables à cette voie jusqu'en 2028 est-elle véritablement utile pour atteindre l'objectif fixé ? Qu'en est-il de l'évaluation de la charge des magistrats, qui permet de mieux définir les besoins réels des juridictions ? Comment les 6 395 emplois qui ne le sont pas encore seront-ils pourvus ?

Deuxième sujet : l'équipe autour du magistrat. Comment cette équipe va-t-elle s'articuler avec les greffes ? Quels seront les profils particuliers des attachés de justice ?

Troisièmement, concernant l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance prévue à l'article 2, comment entendez-vous à droit constant simplifier le code de procédure pénale ?

Quatrièmement, pour ce qui est des mesures inscrites à l'article 3, pourquoi n'avez-vous pas été jusqu'au bout des préconisations du rapport du comité des États généraux de la justice en faisant du témoin assisté la voie de droit commun et de la mise en examen la voie secondaire ?

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir introduit dans le rapport annexé le principe de la création de pôles spécialisés dans le traitement des violences intrafamiliales, mesure qu'Émilie Chandler et moi-même avons proposée dans notre rapport. Nous ne pouvons que nous en satisfaire : nous avons été entendues.

Quel type d'organisation envisagez-vous pour ces pôles ? Je me permets de vous le signaler : la procureure de Châlons-en-Champagne, dont vous connaissez l'engagement en la matière, attend toujours l'autorisation de remplacer la chargée de mission qui coordonnait pour elle jusqu'au mois de février le travail des différents acteurs concernés sur le sujet des violences intrafamiliales. Dans notre rapport, nous préconisons d'ailleurs – il s'agit de notre recommandation 58 – un véritable pilotage de cette politique au sein du ministère de la justice afin de veiller au déploiement effectif des mesures mises en place.

Ma deuxième question a trait à l'expérimentation des tribunaux des activités économiques et à la création d'une contribution pour la justice économique. Son montant serait au maximum de 5 % du montant du litige, dans la limite de 100 000 euros. Notons cependant que dans un tel cadre il pourra arriver qu'une petite entreprise confrontée à un sinistre immobilier doive s'acquitter de 50 000 euros pour avoir seulement le droit d'ester en justice. Il est certes prévu une modulation en fonction de la capacité contributive de la partie demanderesse, mais nous n'avons aucun détail concernant le projet de décret afférent.

Un mot sur l'article 17 relatif aux saisies des rémunérations, dont vous souhaitez confier la responsabilité aux commissaires de justice : il est vrai que cela va probablement soulager les greffiers ; pour autant, tout travail méritant salaire, on peut supposer que ces commissaires de justice seront rémunérés pour ces actes. S'agissant d'un cadre non concurrentiel, donc d'honoraires encadrés, avez-vous déjà une idée du montant ?

Vous souhaitez par ailleurs donner à n'importe quel juge civil de la juridiction la possibilité d'exercer les compétences du juge des libertés et de la détention. Ne serait-il pas possible d'orienter tout ce qui a trait aux hospitalisations d'office vers le juge des contentieux de la protection ? Le droit des étrangers ne relève-t-il pas d'une justice spécialisée ? Tout juge civil est-il apte à exercer de telles compétences ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je note, premièrement, qu'il n'est jamais question de régulation carcérale : vous laissez penser que la seule réponse possible est dans la construction de prisons. Mais un rapport récent montre que, historiquement, à mesure qu'on a construit davantage de prisons, le problème de la surpopulation s'est aggravé. Si l'on choisit de ne pas opter pour la régulation, donc de ne pas aller dans le sens préconisé par les États généraux de la justice, je crains que l'on échoue à répondre au problème. Or tel serait précisément l'objet d'une loi de programmation que de prévoir les modalités d'une telle régulation. Votre pensée à ce propos a-t-elle évolué, monsieur le ministre ?

Je souhaite vous interroger, deuxièmement, sur une décision toute récente, du 12 mai dernier, de la Cour de cassation au sujet de la compétence universelle du juge français. Avec Jean-Yves Le Drian, alors ministre des affaires étrangères, vous aviez publié un communiqué dans lequel vous vous engagiez, dans l'hypothèse où la jurisprudence évoluerait, à en tirer les conséquences législatives, en une forme d'inversion de la logique habituelle. L'hypothèse s'étant réalisée, il serait bon que vous le fassiez. Envisagez-vous que ces projets de loi servent de véhicule pour cette décision relative à la compétence universelle, donc à la fin de la double infraction, ou avez-vous l'idée d'un autre vecteur législatif ?

Mme Cécile Cukierman. – Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, pour cette présentation très complète.

Vous remplacez la nomination sur titre des magistrats judiciaires par un nouveau concours. Or des inquiétudes pèsent sur la qualité de ce concours, la formation prévue étant très réduite, d'une durée de douze mois. Les solutions miracles sont souvent des solutions mirages, avez-vous dit : ne craignez-vous pas qu'en voulant remédier à la lenteur de la justice on opte pour la quantité au détriment de la qualité ? Dans cinq ou six ans pourrait se poser un problème d'indépendance, de formation et d'efficacité de ces nouveaux magistrats... Il faut avant tout réconcilier les citoyens avec la justice et restaurer leur confiance envers une institution qui est parfois fortement décriée.

Vous proposez, à l'article 15 du projet de loi d'orientation et de programmation, de transférer aux juges non spécialisés certaines compétences civiles du juge des libertés et de la détention (JLD). Cette mesure relève de la gestion de crise : *quid* de la perte de sens de la fonction du JLD ?

Concernant la réforme de la procédure pénale, comment justifiez-vous l'extension des perquisitions de nuit aux crimes flagrants de droit commun ? Le droit en vigueur n'est-il pas amplement suffisant pour collecter les preuves ? La banalisation d'une procédure pénale d'exception ne risque-t-elle pas de contrevenir à l'équilibre indispensable en démocratie entre protection de l'ordre public et protection de la vie privée des justiciables ?

M. Guy Benarroche. – En déjudiciarisant la saisie des rémunérations, on supprime la conciliation qui existait en la matière entre les parties et le juge. Or, dans le rapport annexé, il est préconisé de développer toutes les procédures de conciliation. N'y a-t-il pas là une contradiction ?

Je m'interroge par ailleurs sur le système d'information de l'aide juridictionnelle et la mise en place du site internet justice.fr : sera-t-il possible malgré tout, pour les justiciables qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas effectuer leurs demandes par la voie dématérialisée, de les présenter par voie papier ?

Concernant les travaux d'intérêt général réalisés dans le secteur privé, une expérimentation est en cours depuis la publication du décret du 26 décembre 2019. Le Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport procédant à l'évaluation de cette expérimentation six mois avant sa fin ; or ce rapport n'a pas été publié et vous envisagez de généraliser l'expérimentation aux personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire et de l'étendre aux sociétés dont les statuts leur assignent des objectifs sociaux et environnementaux. Nous sera-t-il possible de disposer de ce rapport avant l'examen des projets de loi ?

Mme Laurence Harribey. – Je m'associe aux remarques de mes collègues concernant le volet carcéral : un seul article dans une loi de programmation, c'est peu, compte tenu des problèmes et des besoins.

Pour ce qui est de la lutte contre les violences intrafamiliales, êtes-vous prêt à accepter l'intégration dans le texte, lors de sa discussion au Sénat, d'un certain nombre d'amendements visant à préciser les contours de ces pôles spécialisés ou à instituer un délai de 24 heures pour la délivrance d'une ordonnance de protection ?

En matière de formation des magistrats, si la diversification des recrutements peut être une garantie de qualité, la durée de la formation apparaît insuffisante : êtes-vous prêt à modifier cette durée pour les recrutements directs ?

Quant à l'évaluation à 360 degrés, elle pose question, car aucune expérimentation n'a été menée. Quelle sera la composition de la commission d'évaluation ?

À propos des juristes assistants, vous avez parlé de « révolution » : constituer une équipe autour du juge, c'est en effet très novateur, mais ce dispositif ne réussira que si ces juristes sont focalisés sur une fonction d'appui au juge et ne deviennent pas les supplétifs tous azimuts d'une institution qui manque de moyens. Êtes-vous prêt à définir précisément leurs missions ?

Mme Maryse Carrère. – En tant que présidente de la mission d’information sur l’avenir de la commune et du maire en France, dont le rapporteur est Mathieu Darnaud, je souhaite revenir sur l’affaire de Saint-Brevin-les-Pins. Je vous remercie pour les précisions que vous avez d’ores et déjà apportées, monsieur le garde des sceaux. Avez-vous eu connaissance de la demande de protection rapprochée que le maire avait formulée ? Avait-elle été prise en considération ?

Au gré de nos déplacements et de nos auditions, nous avons auditionné des maires qui ont été victimes d’agressions ou de menaces ; tous déplorent que les délais d’instruction de leurs affaires soient trop longs et les réponses pénales parfois inadaptées.

La prise en considération de pareilles agressions est-elle identique sur tout le territoire ? Nous avons eu connaissance d’une initiative intéressante prise par un procureur dans son ressort : il a consacré une boîte mail spécifique à ses échanges avec les maires sur ces sujets de violences faites aux élus et la relève lui-même tous les jours.

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Madame Canayer, si le quota de recrutement de 50 % d’externes est suspendu jusqu’en 2028, c’est tout simplement parce que nous avons besoin de souplesse. À défaut, nous ne parviendrons pas à recruter 1 500 magistrats d’ici 2027, ce qui est quand même le but !

Pourquoi ne fait-on pas du témoin assisté la règle ? Le témoin assisté a actuellement moins de droits que le mis en examen, alors qu’il n’existe pas d’indices graves et concordants corroborant sa participation aux faits incriminés. L’idée était donc de renforcer ses droits afin qu’il accède à davantage de contradictoire, dans l’espoir que la procédure aille à son terme plus rapidement. Si l’on fait des mis en examen des témoins assistés, l’évolution ne sera guère que cosmétique. Inspiré par mon expérience d’avocat, j’ai souhaité, quant à moi, renforcer les droits du témoin assisté.

Pour ce qui est de la simplification des voies de recrutement, le véritable changement a trait à la suppression des anciennes voies d’accès latérales, qui sont remplacées par un concours professionnel unique. Toutes les personnes recrutées par cette voie se verront offrir une formation probatoire. Nous voulions par ailleurs maintenir les équilibres entre les modes de recrutement et permettre l’arrivée rapide des nouveaux entrants dans les juridictions.

Dans le cadre des États généraux de la justice, exercice démocratique réussi, nous avons recueilli 1 million de contributions : ce qui revient de manière insistante, c’est la lenteur de la justice. L’objectif est de diviser par deux le temps de procédure et nous nous en donnons les moyens – vous le verrez en prenant connaissance des mesures relatives à l’amiable contenues dans le volet réglementaire de cette réforme. Aux Pays-Bas, par exemple, on cultive l’amiable à hauteur de 80 % – nous sommes, nous, aux alentours de 1 %... – et on y enregistre deux fois plus de contentieux civil réglé en deux fois moins de temps.

Concernant la répartition des emplois, nous ne souhaitons pas graver dans la loi le recrutement qui sera fait sur les années 2024 à 2027 afin de conserver un peu de flexibilité dans l’allocation de nos moyens et de répondre aux besoins exprimés au plus proche du terrain.

Quant à la place du greffier dans l'équipe autour du magistrat, elle est absolument essentielle : le rôle des greffiers, garants du respect de la procédure, ne saurait être confondu avec celui des attachés de justice ; mais ils vont intégrer cette équipe.

Les magistrats se sont exprimés, dans la « tribune des 3 000 » notamment, évoquant la solitude du magistrat. L'équipe permet de régler cette question, mais aussi d'aller plus vite. Affecter un attaché de justice auprès d'un magistrat, nous le savons, c'est diviser par deux le temps que ce dernier prend pour rendre une décision. De surcroît, nous aurons là un vivier : les jeunes qui seront recrutés sur ces postes seront totalement intégrés, *via* la prestation de serment, à la grande famille judiciaire ; peut-être deviendront-ils plus tard magistrats. Songez à ce qui s'est passé avec les contractuels, à propos desquels c'est la circonspection qui dominait au début : les chefs de juridiction nous ont demandé de les pérenniser, ce que nous avons fait.

Madame Vérien, je rappelle que nous allons créer un pôle spécialisé dans le traitement des violences intrafamiliales dans chaque juridiction, avec un coordonnateur du siège, un coordonnateur du parquet, des magistrats référents, le renfort d'attachés de justice CDIés et formés, des audiences spécialisées. Votre rapport a été remis, le texte de loi arrive au Sénat ; cela tombe bien, mais parfois le hasard fait bien les choses – il n'y a pas de hasard, il n'y a que des rendez-vous, écrivait Éluard !

La contribution pour la justice économique est expérimentale : nous verrons bien. Sur les grandes places commerciales, le service qui consiste à trancher les litiges est payant ; et beaucoup d'entrepreneurs se défient de notre justice parce qu'elle est gratuite – curieux réflexe, mais c'est ainsi. Les recettes d'une telle contribution viendraient abonder le budget de l'État et le garde des sceaux, au moment de la préparation du budget, pourrait faire valoir auprès de Bercy que la justice ne fait pas que coûter, mais qu'elle rapporte beaucoup d'argent ! Le barème tiendra évidemment compte du montant de la demande, de la nature du litige, de la capacité contributive du demandeur : le sens de cette disposition n'est absolument pas de faire payer les petites entreprises...

Pour ce qui est du transfert des opérations de saisie des rémunérations aux commissaires de justice, il présente un véritable intérêt pour les greffiers, dont il faut alléger le travail : il s'agit d'une tâche répétitive. Toutes les garanties seront prises, notamment liées à la désignation du commissaire de justice répartiteur : il ne faut pas que cela coûte plus cher qu'auparavant, et vous aurez très prochainement communication de ces éléments relatifs au coût de l'intervention du commissaire de justice.

Monsieur Sueur, à propos des prisons, vous faites le bilan suivant : plus on en construit, plus on les remplit. Pour tout vous dire, ces propos me laissent dubitatif... On compte actuellement 73 000 détenus pour 60 000 places. Il n'y a pas cinquante solutions : on peut certes choisir de libérer plus de 10 000 détenus, envoyés en prison par des magistrats indépendants dans le cadre de leur liberté juridictionnelle, mais il faut en assumer la responsabilité. Je ne suis d'ailleurs pas certain que cela ne provoque pas une révolution..

On peut aussi décider de construire des prisons. La moitié des établissements pénitentiaires du programme « 15 000 places » seront sortis de terre et opérationnels à la fin de l'année 2024. J'inaugurerai déjà dix établissements supplémentaires d'ici la fin de 2023.

Lorsque Nicole Belloubet a libéré des détenus, en pleine pandémie, elle a eu raison de le faire, parce que la promiscuité carcérale risquait de causer une catastrophe. Voyez

les polémiques que cela a déclenché, on en parle encore aujourd'hui. Prendre une telle décision, c'est s'exposer à ce que l'extrême droite s'en empare !

Cela dit, on ne saurait résumer notre politique de réduction de la surpopulation carcérale à la construction d'établissements pénitentiaires.

Dans le texte que je soumetts à votre appréciation, nous étendons le champ des travaux d'intérêt général. Par ailleurs, nous avons mis en place, au 1^{er} janvier de cette année, la libération sous contrainte. Cet outil est tout nouveau, attendons de voir ce qu'il donne. Cette décision, je le rappelle, est prise par un magistrat. Lorsque l'on peut écarter une peine parce que toutes les garanties d'insertion sont réunies, il faut le faire, en tâchant d'éviter les sorties sèches, dont on sait qu'elles sont génératrices de récidives. Le calcul doit être fait à très long terme. Si le détenu, une fois sa peine purgée, sort de prison sans travail ni logement, chacun sait bien, statistiquement, où cela finira.

Au chapitre de la régulation, j'ajouterai le contrat d'emploi pénitentiaire, qui est susceptible de porter ses fruits et de prévenir la récidive.

Vous m'interrogez sur la jurisprudence de la Cour de cassation : je me félicite de l'arrêt rendu le 12 mai dernier par son assemblée plénière, qui clarifie l'appréciation de la condition de double incrimination, dont l'interprétation avait été durcie par l'arrêt Chaban. Il devrait permettre aux procédures en cours concernant les crimes commis en Syrie de prospérer. J'ai pris également note de la proposition de loi déposée par le député Gouffier-Cha, qui vise à clarifier dans la loi le critère de la double incrimination. Nous en reparlerons.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

M. Jean-Pierre Sueur. – Serait-il possible d'intégrer ces dispositions dans le présent texte ?

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Je ne suis pas convaincu que l'on ne se heurte pas à quelque problème majeur de recevabilité...

Tous ceux qui sont préoccupés par cette question de la compétence universelle des juridictions françaises ont lu cet arrêt ; il y aura à ce propos des initiatives parlementaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Un vote du Sénat a eu lieu voilà dix ans !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Sans doute, mais je n'étais pas là il y a dix ans !

Madame Cukierman, je précise que l'autorisation des perquisitions de nuit ne s'appliquera pas à toutes les infractions. Par ailleurs, la situation actuelle est la suivante : lorsqu'une personne est suspectée d'avoir commis un crime, deux policiers ou deux gendarmes stationnent toute la nuit devant la porte de son domicile. La protection du domicile n'est alors plus que symbolique, car sitôt la porte franchie le suspect sera interpellé. De surcroît, tous ceux qui participent à la mise en œuvre de justice ont évoqué, lorsque je les ai consultés, le risque d'un nettoyage des lieux. Dans le régime actuellement en vigueur, si une victime encore en vie se trouve au domicile du suspect, à supposer qu'il soit 23 heures, les policiers doivent attendre toute la nuit avant de perquisitionner... Les motifs de cette disposition sont donc purement pratiques.

Ces questions sont évidemment importantes : elles ne m'échappent pas et je suis, comme vous, très attaché aux libertés individuelles. Mais, en la matière, le juge des libertés et de la détention est là pour ordonner ou ne pas ordonner, et son intervention est soumise à un certain nombre de règles et de garanties.

J'en viens, précisément, aux JLD. Nous avons organisé deux grandes vagues de concertation. Des JLD nous ont dit qu'ils avaient trop de contentieux à traiter entre celui qu'ils tirent du code de procédure pénale et les tâches que leur a confiées le Conseil constitutionnel. Notre credo est de faire confiance aux acteurs de terrain. Pourquoi le chef de juridiction, avec son ou ses JLD, ne répartirait-il pas le travail en sollicitant d'autres magistrats ? Je ne crois pas du tout que ces matières soient trop complexes pour être traitées de cette façon. Une partie du contentieux des étrangers fait déjà l'objet d'un tel traitement. Et l'ENM sert à cela, à former les magistrats au regard des évolutions qui peuvent intervenir dans les modalités d'exercice de leurs missions.

En tout état de cause, madame la Sénatrice, imaginez-vous une seconde un chef de juridiction confiant ce contentieux-là à un magistrat qui n'y connaît rien ? Non, le chef de juridiction ira chercher le magistrat dont il estime qu'il est le meilleur pour traiter ce contentieux. C'est aussi cela faire confiance aux acteurs de terrain. Ainsi se donne-t-on les moyens d'alléger la charge de certains JLD. Quant aux autres, ils pourront conserver l'intégralité de leurs compétences.

Monsieur Benarroche, il restera bien sûr possible de demander l'aide juridictionnelle par papier. Au passage, je précise que l'application que je vous ai suggéré de télécharger permet de savoir si l'on est éligible à l'aide juridictionnelle, de simuler le montant d'une pension alimentaire ou de consulter 8 000 fiches thématiques relatives, par exemple, au changement de nom. Voilà de la justice de proximité, voilà qui parle à nos compatriotes !

Vous me direz que tout le monde n'a pas de téléphone portable mais le papier demeure, bien sûr, et il est possible de demander des renseignements dans les plus de 2 000 « points justice » répartis sur le territoire. L'accès de nos compatriotes les plus défavorisés à la justice n'a donc pas été négligé.

La justice amiable, que nous promovons par la voie réglementaire, permet d'ailleurs à des justiciables de rencontrer leurs juges. S'agissant de contentieux qui peuvent toucher à l'intime, comment voulez-vous aimer la justice si elle n'est pas incarnée à vos yeux ?

Quant au rapport d'évaluation sur l'expérimentation relative aux travaux d'intérêt général dans les sociétés qui se fixent des objectifs sociaux et environnementaux, il a été transmis en septembre. Nous allons vous le faire parvenir.

Madame Harribey, vous faites état d'une inquiétude quant à l'évaluation des chefs de cour. Le contenu de cette évaluation, je veux le construire avec le nouveau Conseil supérieur de la magistrature en préservant l'indépendance des magistrats et en en excluant l'activité juridictionnelle, laquelle, dans notre belle démocratie, ne concerne en rien le garde des sceaux. Une large concertation sera effectuée. Nous avons d'ailleurs déjà envisagé, à titre expérimental, l'évaluation des chefs de cour. À mesure que la déconcentration suit son chemin, ils vont avoir de nouvelles tâches à exercer. Il faut donc qu'ils puissent être évalués car avoir davantage de prérogatives sur le terrain exige de rendre des comptes. Tel est

le prix de la déconcentration. Des formations managériales seront d'ailleurs organisées à l'ENM.

Je dis un mot de l'article 2 et de la recodification du code de procédure pénale. Sous simplifions sans toucher en rien aux équilibres existants. Aujourd'hui, dans le code, certains textes ne se lisent que par renvoi à quatre autres. Il faut donc en lire cinq pour trouver la « solution », bonjour le cluedo. Le code étant devenu illisible, n'est-il pas possible de le réécrire en conservant exactement les mêmes solutions que dans la version antérieure ? Ces chausse-trappes produisent nullités, incompréhension, difficultés. Toutes les forces de sécurité intérieure appellent à une simplification du code de procédure pénale ! J'en ai deux versions sur mon bureau, l'une de 1959, l'autre de 2023 ; comparez les épaisseurs respectives... Simplifier, c'est tout réordonner en un bel outil sans en toucher le fond.

Toutes les garanties sont prévues, à commencer par l'habilitation. Vous regarderez ce que nous vous proposerons, et je sais que les sénateurs savent dire non. Un comité scientifique est créé, un suivi parlementaire organisé. À la fin de la procédure, un nouveau contrôle aura lieu au moment d'examiner le projet de loi de ratification, en sachant que l'excellent sénateur Richard et le Conseil d'État veilleront tout du long. C'est un boulot titanesque que d'accomplir cette simplification, qui n'est, je le rappelle, pas une modification. L'outil qui en sortira, tout le monde l'attend !

J'ajoute que le Conseil d'État, dans son avis, ne tique pas là-dessus. Ce n'est pas rien, c'est même une très belle garantie. Que le garde des sceaux s'échine à dire que la recodification se fera à droit constant, j'entends que cela puisse susciter votre circonspection ; mais le Conseil d'État ? Vous serez ceux qui contrôleront ce travail consistant à rendre lisible un outil qui est devenu illisible. La tâche est si complexe, je le précise, que le comité scientifique souhaite disposer, pour la mener à bien, de dix-huit mois ou deux ans.

M. Alain Richard. – Je complète le propos du ministre : il est très important que vous nous communiquiez dès maintenant le texte de l'amendement que vous comptez déposer à l'article d'habilitation pour créer un comité de suivi parlementaire. Envoyez-nous un projet « martyr » sur les modalités de désignation des membres de ce comité !

M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux. – Je n'y vois aucun inconvénient ; qu'en pensent vos rapporteurs ? Il y a longtemps que je plaide pour un tel suivi parlementaire.

M. Alain Richard. – J'y insiste. Le débat a eu lieu très souvent lors de l'examen de textes d'habilitation, et jamais les gouvernements successifs n'ont mis en place une telle concertation. Si j'avais l'esprit malin, je dirais que le secrétariat général du Gouvernement y est sans doute pour quelque chose... Il me semble que, sur un sujet aussi délicat que celui-là, il vaut mieux, une fois n'est pas coutume, matérialiser dans la loi la relation de confiance entre l'exécutif et le législateur.

Mme. Catherine Di Folco, présidente. – Je vous remercie. La commission examinera ces textes lors de sa réunion du 31 mai prochain.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 20 h 10.

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi relatif à l'industrie verte - Désignation d'un rapporteur pour avis

La commission désigne M. Jean-Yves Roux rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 607 (2022-2023) relatif à l'industrie verte, en remplacement de M. Arnaud de Belenet.

Projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous allons désigner un rapporteur pour avis sur le projet de loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, sous réserve de la constitution d'une commission spéciale.

La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 593 (2022-2023) visant à sécuriser et réguler l'espace numérique.

Proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Valérie Boyer, Mme Brigitte Lherbier, Mme Dominique Vérien, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Hussein Bourgi et Mme Patricia Schillinger comme membres titulaires, et de Mme Catherine Di Folco, M. François Bonhomme, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Hervé Marseille, M. Jérôme Durain, Mme Maryse Carrère et Mme Cécile Cukierman comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants.

Questions diverses

M. Jérôme Durain. – À la suite de l'audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, qui s'est tenue hier, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain sollicite, auprès du président de notre commission, l'audition de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Dominique Simonnot, afin d'éclairer notre réflexion sur le maintien de l'ordre.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Je transmets votre demande à M. le président François-Noël Buffet. Une réponse vous sera donnée dans les meilleurs délais.

Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces - Examen des amendements aux articles délégués au fond

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons maintenant les amendements de séance du projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces sur les articles qui nous ont été délégués au fond, ainsi que les amendements du rapporteur.

EXAMEN DES SOUS-AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Mon sous-amendement LOIS.6 vise à apporter une coordination afin de circonscrire la zone d'intervention des agents de la douane à un rayon maximal de 10 kilomètres autour des ports et aéroports, sur le modèle de la règle en vigueur pour les opérations de contrôle d'identité réalisées par la police.

Le sous-amendement LOIS.6 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Mon sous-amendement LOIS.7 a pour objet de supprimer la mention de la rédaction des procès-verbaux dans la définition des opérations matérielles de visite douanière. Cette opération juridique postérieure ne doit pas être prise en compte au cours des 4 heures d'immobilisation des personnes contrôlées.

Le sous-amendement LOIS.7 est adopté.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Mon sous-amendement LOIS.8 vise à préciser que l'information du procureur au-delà des 4 heures doit porter uniquement sur la visite de personnes et non sur la visite de marchandises.

Le sous-amendement LOIS.8 est adopté.

Après l'article 11

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Mon sous-amendement LOIS.9 a pour objet de donner aux agents de douane judiciaire – statut institué par le texte du Gouvernement – les mêmes prérogatives que celles des agents de police judiciaire, qui sont placés sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Le sous-amendement LOIS.9 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – La limite de 40 kilomètres du champ d'action terrestre des douanes va déjà au-delà de celle qui est inscrite dans le code frontières Schengen et le code des douanes de l'Union. Il n'est pas possible d'aller plus loin. Aussi, j'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 55, qui a pour objet d'allonger la distance 50 kilomètres.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 55.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – J'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 56, car il est satisfait par le texte actuel, dans lequel est prise en compte la limite des 40 kilomètres à partir des estuaires comme du littoral.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 9 vise à étendre le rayon d'action des douanes à 60 kilomètres. Cela n'est pas possible, pour les mêmes raisons juridiques que celles que j'ai avancées précédemment.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 2

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 23 a pour objet de rétablir à l'article 60 du code des douanes la possibilité pour les agents des douanes de procéder à la « *visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes* ». Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 24 tend à revenir sur la détermination du critère objectif d'un rayon de 10 kilomètres autour des ports et aéroports en rétablissant la notion d'abords, qui est plus littéraire.

Or cette distance, qui a été choisie à propos des contrôles d'identité, pourrait logiquement être appliquée pour les contrôles douaniers, en raison de la vitesse de circulation des personnes à contrôler.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Le droit d'intervention permanente dans tous les ports n'a pas été donné à la douane, car certains d'entre eux n'ont pas de trafic international. Aussi, il revient aux ministres de désigner les ports dans lesquels la douane intervient, afin d'éviter que ses agents ne soient dispersés dans l'ensemble des ports secondaires, ce qui risquerait de diminuer l'efficacité de son action.

Ainsi, j'émet un avis défavorable sur l'amendement n° 14 : il faut sélectionner les ports et aéroports appartenant au rayon douanier.

M. Dany Wattebled. – Si les trafiquants savent que certains ports ne sont pas contrôlés, ne risquent-ils pas d'y établir leurs trafics ? Une telle mesure me semble étrange : sélectionner certains ports, c'est transformer les autres en passoires !

Faisons plus de contrôles sur les ports importants, mais ne délaissions pas les autres !

Mme Nathalie Goulet. – Je soutiens les deux amendements présentés par notre collègue Éric Bocquet, même si, comme l'a fait observer le rapporteur pour avis la semaine dernière, le droit commun s'applique au-delà des 40 kilomètres.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Le droit de contrôle de la douane existe partout dans les 40 kilomètres. Les douanes sont présentes dans les ports ayant les plus importants trafics, où ils y disposent d’outils – des scanners de contrôle de conteneurs, par exemple –, pour intervenir de façon inopinée et sélective. Cela ne veut pas dire qu’ils n’interviendront pas dans les autres ports. Je rappelle qu’il n’y a que 16 000 douaniers pour contrôler l’ensemble des flux.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 15 vise à inclure dans le champ de contrôle des douanes les axes secondaires, situés au-delà de 40 kilomètres.

Or l’extension de la distance, qui se justifie sur les autoroutes – les douaniers peuvent contrôler les véhicules aux péages –, est inutile sur les routes secondaires, où ils ne peuvent réaliser leurs contrôles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Il est préférable que le ministre chargé des douanes et le ministre chargé des transports déterminent ensemble le périmètre de l’intervention des douanes dans les gares. L’amendement n° 25 indique que seul le ministre chargé des douanes est compétent pour définir les lieux d’intervention. Or de tels contrôles contraignent le trafic ferroviaire. J’émet donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 25.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Avis défavorable sur l’amendement n° 44.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 44.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 26, présenté par le Gouvernement, vise à mentionner explicitement que la tentative de délit donne lieu au même droit de contrôle que la commission de l’infraction. Une telle mesure est inutile, car elle est déjà garantie par un principe général du droit commun. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 26.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 27 tend à supprimer les clarifications rédactionnelles apportées par la commission des lois pour définir le processus de la visite. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 27.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 59 a pour objet de supprimer la faculté pour le procureur de s’opposer à une visite douanière. Or l’intervention judiciaire est nécessaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 59.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 5 rectifié *bis* a pour objet d’anonymiser les procès-verbaux des douaniers. Il est satisfait par l’article 55 *bis*

du code des douanes. Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 61 tend à préciser que le procureur du ressort soit invité à participer à la procédure. Cela va de soi. Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 61 et, à défaut, il sera défavorable.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 28 du Gouvernement tend à revenir sur l'amplitude horaire que nous avons étendue de 6 heures à 21 heures. Selon moi, une telle disposition ne présente pas de risque constitutionnel. Avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 28.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 54 vise à préciser les lieux dans lesquels les opérations de contrôle peuvent être conduites pendant une durée supérieure à 12 heures. Cela me semble utile, car une telle prolongation est exceptionnelle.

Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement LOIS.6 en séance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 54, sous réserve de l'adoption du sous-amendement LOIS.6.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 60 rectifié est satisfait. Je demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 60 rectifié et, à défaut, il sera défavorable.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 53 tend à prévoir une obligation d'informer le procureur au bout de 4 heures uniquement en cas de déroutement. Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement LOIS.8.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53, sous réserve de l'adoption du sous-amendement LOIS.8.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 29 vise à rétablir le texte initial du Gouvernement, qui est inspiré d'une décision du Conseil constitutionnel relative à la limitation des atteintes aux personnes. Avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 29.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 30 tend à rétablir la notion de fouille à corps. Nous préférons l’expression de fouille intégrale, qui figure déjà dans le code de procédure pénale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 30.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 31 tend à rétablir le texte initial du Gouvernement relatif au procès-verbal, qui ne fait pas partie des opérations matérielles de visite. J’en ai pris en compte dans le sous-amendement LOIS.7, qui a été adopté. Dans ces conditions, mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 31, sous réserve de l’adoption du sous-amendement LOIS.7.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 2 a pour objet de limiter l’application du régime de visite domiciliaire aux fouilles des caravanes ou de camping-cars aux moments où ils sont utilisés comme domicile. Cette disposition figure déjà dans le code des douanes. Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, mon avis sera défavorable.

Mme Nadine Bellurot. – Ce qui va sans le dire va encore mieux en le disant : il est important de préciser que ces moyens d’habitation peuvent être visités comme des domiciles lorsqu’ils sont à l’arrêt et non en circulation. Les camping-cars sont des points clés du trafic de stupéfiants, ne l’oublions pas. Si nous n’apportons pas cette précision, des contentieux vont voir le jour.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Notre texte indique bien que les garanties contre la fouille ne valent que si les véhicules sont utilisés comme résidence au moment du contrôle. Tel est l’objet de votre amendement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2 et, à défaut, il sera défavorable.

Article 11

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 12 vise à supprimer l’article 11. Cela reviendrait à enlever une chance à la douane de repérer des mouvements liés au trafic de stupéfiants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – Les amendements n°s 45 et 46 n’auront plus d’objet si l’amendement n° 47 de la commission est adopté en séance. Il importe en effet de supprimer la notion d’« événements prédéterminés ». En conséquence, mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 45 et 46.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 35 a pour objet de supprimer le test de plusieurs durées de conservation des données des lectures de plaques d’immatriculation.

Cet amendement résulte d'une incompréhension. Il s'agit non pas d'appliquer des régimes différents au cours de la période d'expérimentation, mais d'effectuer un test à partir des lectures de plaque, afin d'identifier ce qui leur est possible de détecter lorsqu'ils gardent les images pendant deux, trois ou quatre mois. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 36 tend à préciser les modalités rédactionnelles relatives au futur décret encadrant les traitements de données issus des lecteurs de plaques d'immatriculation, en mentionnant l'expression « *mise en relation automatisée ou interconnexion* » plutôt que celle de « *consultation* ». Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 37 tend à substituer deux rapports d'évaluation de l'expérimentation aux trois rapports.

La publication d'un seul rapport au bout de dix-huit mois me semble justifiée.

Avis favorable, mais je relève que le calcul de la durée de remise du rapport doit partir de la publication du décret ayant pour objet d'organiser le système de lecture, et non de la promulgation de la loi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 37, sous réserve de rectification.

Après l'article 11

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 62 rectifié *ter* a pour objet de permettre aux services de douanes et de la police de s'échanger des informations et des renseignements tirés de leurs contrôles. Cette disposition complète un régime qui existe déjà. Avis favorable, sous réserve également d'une rectification rédactionnelle que je proposerai à M. Bascher.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 62 rectifié *ter*, sous réserve de rectification.*

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 42 rectifié a pour objet d'instituer une catégorie de fonctionnaires qui aideraient les officiers de police judiciaire. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement de précision LOIS.9.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42 rectifié, sous réserve de l'adoption du sous-amendement LOIS.9.

M. Alain Richard, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 52 rectifié a pour objet de permettre aux douanes d'utiliser les drones dans les conditions du droit commun et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'objectif est de lutter contre le trafic de tabac et de surveiller les frontières. Avis favorable, sous réserve d'une rectification que je proposerai en séance. En effet, les missions doivent être précisées.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 52 rectifié, sous réserve de rectification.

Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 9		
M. RICHARD, rapporteur	48	Adopté
Article 10		
M. RICHARD, rapporteur	49	Adopté
M. RICHARD, rapporteur	50 rect. <i>bis</i>	Adopté
Article 11		
M. RICHARD, rapporteur	47	Adopté
Article 12		
M. RICHARD, rapporteur	51	Adopté

La réunion est close à 10 h 00.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Jeudi 25 mai 2023**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

La réunion est ouverte à 11 heures 05.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de la Première ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux se réunit au Sénat le jeudi 25 mai 2023.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de Mme Sophie Primas, sénateur, présidente, de M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président, de Mme Amel Gacquerre, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de MM. Arthur Delaporte et Stéphane Vojetta, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue à nos collègues de l'Assemblée nationale. Nous sommes réunis aujourd'hui pour la commission mixte paritaire (CMP) sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux : 21 articles sont encore en discussion et un article a été adopté conforme par le Sénat, à savoir l'article 5.

La proposition de loi pour laquelle notre CMP est aujourd'hui réunie est inédite : c'est la première fois que les parlementaires que nous sommes légifèrent sur le sujet de l'influence commerciale, et c'est la première fois qu'un pays de l'Union européenne s'apprête à adopter une loi dédiée à ce sujet. C'est l'honneur du Parlement français d'être précurseur en la matière et, au Sénat, nous sommes fiers d'être à l'avant-garde de la régulation de l'économie numérique. Le sujet s'ouvre et ne se refermera pas à la fin de cette CMP.

Je tiens ainsi à saluer la qualité des travaux préparatoires, transpartisans et concertés menés par l'Assemblée nationale et qui ont été très largement complétés par le Sénat, nos deux chambres ayant adopté ce texte à l'unanimité.

Si des divergences persistent à l'issue de la première lecture dans nos chambres respectives, nos rapporteurs ont su trouver des points d'accord qu'ils nous présenteront et qui démontrent, une nouvelle fois, la qualité du dialogue institutionnel entre nos deux assemblées, et plus spécifiquement entre nos deux commissions.

Je rappelle qu'il ne peut y avoir d'accord partiel en CMP et que, dans l'hypothèse où nous trouverions un accord final, celui-ci devra porter sur l'ensemble des articles du texte. Les quelques divergences qui subsistent pourront être, je l'espère, dépassées, afin que cette CMP aboutisse à l'adoption d'un texte transpartisan et consensuel.

Je précise que M. Éric Bothorel est titulaire, en remplacement de Mme Violette Spillebout et que M. Yves Bouloux remplace Mme Micheline Jacques.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Madame la présidente, je vous remercie de nous accueillir au Sénat pour cette commission mixte paritaire. Ce texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 mars 2023, puis par le Sénat le 3 mai dernier.

Cette proposition de loi a permis de rassembler les députés au-delà des clivages politiques. Il a été présenté par un député de la majorité et un député de l'opposition, à savoir M. Stéphane Vojetta, député Renaissance, et M. Arthur Delaporte, député socialiste, et elle a été adoptée à l'unanimité en séance publique. Un tel consensus nous donne à penser qu'un accord en CMP est largement atteignable.

Je rappelle ma position constante. Il est légitime et nécessaire que le législateur s'attache à réguler une activité émergente, face aux dérives constatées ; toutefois, il n'y a aucune raison d'imposer à ces professionnels des contraintes supérieures à celles qui sont supportées par des secteurs d'activité similaires, notamment par les publicitaires. Maintenons l'équilibre.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – Je tiens premièrement à remercier MM. Arthur Delaporte et Stéphane Vojetta pour notre bonne entente et notre excellente collaboration. Ce texte est aujourd'hui très attendu par nos concitoyens : ce phénomène de société méritait un encadrement législatif. Nous pouvons nous féliciter du compromis trouvé.

Premièrement, ce texte devrait permettre aux pouvoirs publics de mieux définir et encadrer l'activité d'influence commerciale, grâce à une définition de l'activité d'influence commerciale suffisamment large, tout en distinguant leur activité des autres activités publicitaires plus classiques. Nous nous félicitons de l'obligation d'afficher le caractère publicitaire ou commercial d'une publication, afin d'éviter la publicité dissimulée, face à un manque de transparence des influenceurs. Nous saluons le rattachement des influenceurs établis à l'étranger et le renforcement des pouvoirs de police administrative de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et des moyens d'action de l'Autorité des marchés financiers (AMF) concernant les promotions d'offres illicites sur les réseaux sociaux.

Deuxièmement, ce texte devrait permettre de clarifier le cadre légal applicable, dans un effort de pédagogie à l'égard des acteurs de l'influence commerciale. Il s'agit non pas de contraindre cette nouvelle activité commerciale, mais d'encadrer et de clarifier les droits et les obligations des influenceurs. Il était indispensable de ne pas pénaliser, par exemple, les acteurs du commerce en ligne ou la filière française des crypto-actifs.

Troisièmement, ce texte permettra, de façon inédite et significative, de renforcer la protection des consommateurs et des internautes que nous sommes, particulièrement de nos adolescents et de nos enfants : c'est l'une de mes grandes priorités. Voilà qui justifie

l'adoption d'interdictions spécifiques à l'activité d'influence commerciale, notamment pour interdire la promotion de l'abstention thérapeutique, des produits de nicotine et des conseils ou prestations à des pronostics sportifs : ces ajouts du Sénat mériteraient d'être conservés.

Dans un mouvement contraire, il s'est avéré nécessaire de rectifier le texte lorsque des interdictions trop larges avaient été votées. Encore une fois, l'objectif n'est pas d'interdire l'influence commerciale, mais d'encadrer son développement et de mieux sanctionner les acteurs mal intentionnés.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes tous satisfaits et fiers d'être présents dans cette CMP, que nous espérons conclusive. Je tiens à mon tour à saluer la qualité du travail effectué par Mme Gacquerre. Nous avons maintenu de manière constante une concertation exemplaire entre nos deux chambres. Nous avons su donner une image qui fait l'honneur du Parlement, celle d'un dialogue apaisé, constructif et serein. Nous avons toujours cherché les compromis, pour atteindre notre objectif commun : protéger les consommateurs, porter la parole des victimes de l'influence et présenter un texte qui réponde aux enjeux de l'influence.

C'est une première en Europe, tant par l'objet que par son ampleur. Nous abordons des thématiques de santé publique, de régulation des activités commerciales et publicitaires et de sensibilisation des citoyens et des influenceurs à de meilleures pratiques sur les réseaux sociaux – ce sujet nous intéresse particulièrement, notamment à l'approche de l'entrée en vigueur du règlement européen sur les services numériques (RSN) .

Notre satisfaction est grande, sur la méthode comme sur le fond. Cette proposition de loi nous semble de nature à tirer le meilleur du texte initial et des apports du Sénat, entre autres d'une meilleure régulation de l'activité des influenceurs sur les sujets de santé publique, apport sénatorial que je tiens à saluer particulièrement.

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – C'est aussi pour moi un grand plaisir d'être ici auprès de parlementaires qui ont su travailler en confiance, désireux de répondre aux attentes liées à l'influence. Il fallait réguler, les victimes ont été entendues, tout comme les acteurs du secteur. Nous avons collectivement réussi à proposer un texte équilibré.

Il fallait, dans notre contexte politique complexe, oser se faire confiance et tenter d'oublier les divergences politiques qui existent au-delà de ces murs. Ce respect mutuel se matérialise dans ce texte. Ce respect est aussi celui que les députés ont pour le Sénat et les sénateurs : M. Delaporte et moi-même sommes venus assister à vos débats dans l'hémicycle, pour témoigner notre respect et comprendre la façon dont vous abordez ce texte, texte que nous considérons un peu comme notre enfant, et que nous avons vu allègrement adopté par les sénateurs. Je suis très satisfait que l'esprit du texte ait été respecté par le Sénat, confirmant son soutien à notre initiative par des votes unanimes.

Ce texte clarifie les règles du jeu, notamment l'obligation de sincérité et de transparence à l'égard des images publicitaires. Nous protégeons les consommateurs, les investisseurs et les jeunes. J'espère d'ailleurs que nous avancerons sur d'autres sujets, par exemple lors de l'examen à venir du projet de loi sur le numérique.

Nous protégeons aussi les influenceurs et les créateurs de contenus, en imposant un cadre qui co-responsabilise les agents et les annonceurs. Tout en respectant la légitimité du

souhait de certains Français de s'établir à l'étranger – M. Lemoyne y est particulièrement sensible –, nous avons pris des mesures pour nous assurer que tout influenceur qui exerce de l'influence commerciale et vise le marché français se voit appliquer la loi française, afin de mieux protéger les consommateurs.

Ce texte responsabilise enfin les plateformes et les réseaux sociaux, pour les inciter à mettre en place rapidement des instruments de signalement et de modération efficaces, dans le respect du RSN. C'est par la modération des plateformes plus que par l'action de notre justice que les comportements pourront évoluer.

EXAMEN DES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION

Article 1^{er}

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je me permets, avant de présenter cette proposition de rédaction, de mentionner le groupe de travail transpartisan, lancé au sein de l'Assemblée nationale, qui a permis d'enrichir le texte. Je pense notamment aux apports de mon collègue M. Aurélien Taché, qui, le premier, avait déposé une proposition de loi sur la régulation de l'influence, ainsi qu'à ceux de M. François Piquemal et Mme Nadège Abomangoli, qui avaient également déposé une proposition de loi.

Nous proposons de conserver le mot « onéreux », terme adopté au Sénat qui reprend une définition du code civil, permettant d'inclure à la fois la notion de rémunération économique et financière et d'intégrer la question des avantages en nature. Ce mot condense les deux notions.

Néanmoins, nous proposons de rétablir les termes : « mobilisent leur notoriété auprès de leur audience pour communiquer » adoptés par l'Assemblée nationale, pour préciser la notion de l'activité d'influence commerciale. Voilà une rédaction de compromis, pour cette définition qui est la pierre angulaire de ce texte.

La proposition commune de rédaction n° 1 des rapporteurs est adoptée.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} bis

La proposition commune n° 2 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

La proposition commune n° 3 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 A

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 4 vise à supprimer, par souci de simplification, la consultation obligatoire de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) pour l'adoption du décret en Conseil d'État. L'ARPP n'est pas une autorité publique ou une agence de l'État.

Le décret précisera, si nécessaire, les règles existantes applicables à l'activité d'influence commerciale, ce qui n'exonère pas le Gouvernement, lors de la préparation du décret, de consulter les acteurs.

La proposition commune de rédaction n° 4 des rapporteurs est adoptée.

La proposition commune de rédaction n° 5 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 6 vise à supprimer l'alinéa 4 du texte, qui insère une référence au règlement général sur la protection des données (RGPD).

La proposition commune de rédaction n° 6 des rapporteurs est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 7 vise à intégrer les dispositions relatives à la publicité des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* prévues au sein du code de la santé publique.

La proposition commune de rédaction n° 7 des rapporteurs est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale est attaché à la proposition de rédaction n° 8. Elle permet de rappeler que les normes qui s'appliquent à la publicité pour les produits gras, sucrés et salés s'imposent aussi aux influenceurs. Ce rappel est utile et judicieux, pour des raisons sanitaires.

La proposition commune de rédaction n° 8 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 B

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 9 vise à supprimer la référence à l'atteinte à la protection de la santé publique, cette mention, trop restrictive, étant de nature à limiter excessivement la portée de l'interdiction de promotion visée à l'alinéa 1 de l'article 2B.

La proposition commune de rédaction n° 9 des rapporteurs est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 10 vise à supprimer l'alinéa 2. Le champ de cet alinéa semble en effet trop large et juridiquement fragile.

La proposition commune de rédaction n° 10 des rapporteurs est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 11 vise à exclure de l'application de l'interdiction de promotion prévue à l'article 2 B les établissements autorisés à détenir des animaux sauvages, c'est-à-dire les zoos. Nous respectons la volonté du Sénat et des écologistes de l'Assemblée nationale.

La proposition commune de rédaction n° 11 des rapporteurs est adoptée.

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 12 vise à rétablir l'alinéa 9 relatif à la publicité des offres au public de jetons, au sens de l'article L. 552-3 du code monétaire et financier. Il confirme que les influenceurs qui exercent l'influence commerciale se verront interdire de faire de la publicité ou de la promotion d'offres de jetons, sauf si l'annonceur a obtenu le visa prévu à l'article L. 552-4 du même code.

La proposition commune de rédaction n° 12 des rapporteurs est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 13 vise à faciliter la lecture de l'article en rappelant dès la fin du paragraphe II du présent article la peine encourue en cas de violation des dispositions concernées.

La proposition commune de rédaction n° 13 des rapporteurs est adoptée.

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 14 vise à supprimer les alinéas 13 à 15 concernant le quasi-démarchage relatif aux services financiers. Il apparaît plus pertinent de renvoyer la prise en compte de cet enjeu au sein de l'article 2 A, *via* la référence à l'article L. 222-16-1 du code de la consommation à son alinéa 6.

Les dispositions apparaissent en effet redondantes avec le droit existant : les alinéas 2 et 3 de l'article L. 222-16-1 du code de la consommation interdisent d'ores et déjà le « quasi-démarchage » consistant en la promotion diffusée par le biais d'un formulaire de réponse ou de contact, pour les mêmes opérations, à savoir la fourniture de services sur actifs numériques et une offre au public de jetons.

La proposition commune de rédaction n° 14 des rapporteurs est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 15 trouve un compromis entre les rédactions de l'Assemblée nationale et du Sénat concernant l'interdiction pour les personnes exerçant une activité d'influence commerciale par voie électronique de faire la promotion d'abonnements à des conseils ou pronostics sportifs.

La rédaction proposée sécurise juridiquement la sanction applicable, en renvoyant à l'article L. 132-2 du code de la consommation.

La proposition commune de rédaction n° 15 des rapporteurs est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 16 trouve un compromis entre les rédactions de l'Assemblée nationale et du Sénat en intégrant les deux références aux jeux d'argent et de hasard discutées devant chaque chambre. Je remercie ma collègue Mme Amiot de son alerte sur ce point.

La proposition commune de rédaction n° 16 des rapporteurs est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 17 trouve un compromis entre les rédactions de l'Assemblée nationale et du

Sénat concernant la mise en place d'un mécanisme d'exclusion des publics mineurs vis-à-vis de la publicité pour les jeux d'argent et de hasard.

La proposition commune de rédaction n° 17 des rapporteurs est adoptée.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 18 supprime l'alinéa 19 relatif à la protection des données des utilisateurs, cet enjeu étant d'ores et déjà pris en compte par le droit européen.

La proposition commune de rédaction n° 18 des rapporteurs est adoptée.

La proposition commune n° 19 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 20 vise à faciliter la lecture de l'article 2 B en rappelant dès la fin du paragraphe III du présent article la peine encourue en cas de violation des dispositions concernées.

La proposition commune de rédaction n° 20 des rapporteurs est adoptée.

La proposition commune n° 21 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 22 permet de modifier l'article L. 511-7 du code de la consommation et d'habiliter les agents de la DGCCRF à procéder à la recherche des infractions visées au sein du paragraphe II de l'article 2B.

La proposition commune de rédaction n° 22 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 CA (supprimé)

L'article 2 CA est supprimé.

Article 2 C

Mme Amel Gacquerre, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 23 a donné lieu à quelques discussions. L'idée dans cet article est de clarifier l'activité commerciale de l'influenceur et de la rendre plus transparente en précisant sur chaque contenu la mention soit « publicité » soit « collaboration commerciale ». La mention « publicité » proposée initialement par le Sénat ne couvrant pas tous les contenus proposés par les influenceurs, nous avons prévu d'intégrer la seconde mention « collaboration commerciale ».

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit de la proposition de rédaction dont nous avons le plus débattu. Malgré nos divergences, nous avons su aboutir à un consensus, car nous n'avons jamais perdu de vue notre objectif : garantir la transparence des contenus commerciaux. L'Assemblée nationale voulait conserver le plus de souplesse possible. Cette nouvelle version permet de mieux protéger les consommateurs.

Nous espérons qu'elle sera bien acceptée par le secteur, le cas échéant nous pourrions y revenir lors du bilan d'évaluation.

M. Guillaume Kasbarian, député, vice-président. – Il est utile que nous soyons parvenus à nous entendre sur une rédaction plus flexible. Nous aurions pu davantage élargir la prise en compte de la diversité des pratiques promotionnelles, car ces deux mentions ne seront peut-être plus appropriées d'ici à quelques années. Je salue néanmoins cet esprit d'ouverture.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il s'agit du premier texte sur le sujet ; force est de reconnaître que ce ne sera sans doute pas le dernier...

La proposition commune de rédaction n° 23 des rapporteurs est adoptée.

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 24 vise à supprimer l'alinéa 9 de l'article 2 C relatif à la promotion de la souscription de contrats d'abonnement, qui prévoit que la communication au public concernée doit inclure les informations liées à cet abonnement. Cette rédaction est satisfaite par l'état actuel du droit.

La proposition commune de rédaction n° 24 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 D (supprimé)

L'article 2 D est supprimé.

Article 2 E

L'article 2 E est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 2

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 25 vise à trouver un équilibre sur la définition de l'activité d'agent d'influenceurs en excluant de son champ les acteurs qui agissent seulement comme intermédiaires et mettent simplement en relation les différentes parties.

La proposition commune de rédaction n° 25 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 26 vise à réinsérer un seuil en dessous duquel il ne serait pas opportun de faire peser sur les personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique les obligations prévues au sein du I du présent article. À l'Assemblée nationale, Mme Spillebout avait beaucoup insisté sur cet ajout afin de protéger certains petits influenceurs, qui n'ont qu'un recours très ponctuel à l'influence commerciale. Il incombera au Gouvernement de

spécifier par décret le seuil à partir duquel s'appliquera l'obligation de rédaction d'un contrat écrit.

La proposition commune de rédaction n° 26 des rapporteurs est adoptée.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 ter

La proposition commune n° 27 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

La proposition commune n° 28 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 29 vise à s'assurer de la conformité avec le *Digital Services Act*.

Mme Louise Morel, députée. – Si l'on n'exerce pas d'activité d'influence commerciale en dessous d'un certain seuil, *quid* pour les nano-influenceurs très spécialisés dans un domaine ?

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La question du seuil concerne l'article 2 *bis*. Il incombera au Gouvernement de fixer par décret les seuils, qu'il s'agisse de la valeur individuelle de la rémunération de la prestation en nature ou de la valeur cumulative, à partir desquels s'appliquera l'obligation contractuelle. Certains nano-influenceurs ayant des activités très ponctuelles sur des produits à valeur individuelle ou cumulative assez basse pourront « échapper » à cette obligation.

Mme Louise Morel, députée. – Je vous remercie de ces explications.

M. Arthur Delaporte, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Quoi qu'il en soit, pour répondre à votre interrogation initiale, l'ensemble de la loi s'appliquera à tous les influenceurs, quel que soit leur volume d'influence. Seule la question du contrat écrit fait l'objet de seuils.

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition de rédaction n° 29 vise effectivement à préciser qu'il incombera « notamment », mais pas uniquement, aux signaleurs de confiance de signaler les infractions dans le cadre de l'influence commerciale. Mais ils seront bien évidemment appelés à exercer ce rôle de signaleurs de confiance sur d'autres sujets.

La proposition commune de rédaction n° 29 des rapporteurs est adoptée.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 bis

La proposition commune n° 30 des rapporteurs, rédactionnelle, est adoptée.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 ter A

L'article 4 ter A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4 ter

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6 (supprimé)

L'article 6 est supprimé.

Article 7

L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 8 (supprimé)

L'article 8 est supprimé.

Article 9

M. Stéphane Vojetta, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 31 vise à sécuriser l'entrée en vigueur de la majorité des dispositions du présent texte dès son adoption définitive et sa promulgation, à l'exception des articles 3, 3 bis, 4 et 4 ter, qui sont relatifs au RSN et pour lesquels une date d'entrée en vigueur spécifique est prévue, après réponse de la Commission européenne consécutive à la notification desdits articles.

La proposition commune de rédaction n° 31 des rapporteurs est adoptée.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte à l'unanimité, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

La réunion est close à 11 h 50.

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

Mercredi 17 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 05

Audition de M. Jean-Marc Aubert, président de IQVIA France

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – M. Jean-Marc Aubert, vous êtes président de la filiale française de la société américaine IQVIA, leader mondial de l'exploitation des données de santé, spécialisé dans, je cite, « *la fourniture d'informations, de technologies innovantes et de services d'étude de recherche sous contrat utilisant la donnée de la science pour aider les acteurs de la santé à trouver les meilleures solutions pour les patients* ». Cette société est née de la fusion de deux sociétés américaines : Quintiles, spécialisée dans les études cliniques, et IMS Health, qui propose des études, du conseil et des services pour l'industrie pharmaceutique.

Nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui parce que nos auditions nous ont permis d'identifier plusieurs points cruciaux qui entrent dans votre « business model » : la connaissance de la chaîne d'approvisionnement du médicament, la cartographie et la traçabilité des risques de rupture et le traitement de l'information disponible en la matière ; le suivi de la disponibilité des médicaments, l'articulation des différentes plateformes existantes ; et enfin, la question des lacunes et des défaillances de cette information et du pilotage de l'approvisionnement.

Or IQVIA, en tant que courtier en données de santé, se présente elle-même comme « *à l'interface des industries et établissements de santé, des pharmacies, des agences gouvernementales, des autorités de santé et des payeurs* » : au cœur du jeu, en quelque sorte. Les données auxquelles vous avez accès vous donnent un regard privilégié sur la problématique des pénuries de médicaments et vos publications couvrent à peu près toutes les questions relatives à la consommation, à la dispensation et à la production de produits de santé.

Vous avez d'ailleurs été consacré, sur le sujet des pénuries, comme un interlocuteur incontournable du Gouvernement – vous nous direz exactement à quel titre –, avec la nomination de Mme Anne-Aurélié Epis de Fleurian, directrice associée accès au marché chez IQVIA, parmi les six « personnalités » de la « mission Borne », mission interministérielle chargée de formuler des pistes « avant l'été » – nous y sommes bientôt – sur la régulation et le financement des produits de santé.

Quant à vous, Monsieur Aubert, vous connaissez bien le monde de la santé et du médicament, au gré des allers-retours que vous avez effectués, depuis le début de votre carrière professionnelle, entre la sphère privée et la sphère publique : vous êtes successivement passé par les cabinets des ministres Jean-François Mattei et Xavier Bertrand, par la Caisse nationale de l'assurance maladie et par le cabinet de conseil Jalma, spécialisé dans le secteur de la santé. Puis, vous avez exercé, à partir de 2013, des fonctions dirigeantes au sein de l'une des sociétés américaines dont IQVIA est issue, avant d'être nommé, en

octobre 2017, à la tête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la Drees. Dans le cadre de ces fonctions, vous avez notamment dirigé la *task force* sur la réforme du financement de la santé et été l'un des responsables du Health Data Hub, la très décriée plateforme numérique des données de santé. Vous avez enfin, en décembre 2019, quitté la Drees, avant même le lancement de cette plateforme, pour revenir chez IQVIA, à la présidence de sa filiale française.

Dans votre propos introductif, vous aurez l'occasion de nous présenter, depuis la position particulière qui est la vôtre, vos analyses et préconisations concernant la prévention et la gestion des pénuries de médicaments – problématique s'étant étendue de manière exponentielle depuis la réalisation d'une première mission d'information du Sénat sur le sujet à l'été 2018, avec entre 2 500 et 3 000 médicaments aujourd'hui en situation de pénurie, contre 700 en 2018.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle 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, Monsieur le président, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête
M. Jean-Marc Aubert prête serment.

M. Jean-Marc Aubert, président de la filiale française de la société américaine IQVIA. – La société IQVIA, dans le cadre de ses activités, suit la commercialisation des produits de santé dans un peu plus de 100 pays d'Europe, d'Amérique, d'Asie et d'Afrique. Nous avons ainsi pu constater, à la suite de l'épidémie de covid, un accroissement des pénuries de médicaments. Auparavant, cette problématique existait, mais n'était pas au cœur des discussions.

Ce constat nous a conduit à réfléchir à la manière d'apporter aux gouvernements, à partir des données dont nous disposons, des informations leur permettant de mieux gérer les situations de pénuries.

En fonction des pays, les gouvernements ont plus ou moins l'habitude de travailler avec des sociétés comme la nôtre. En France, nous travaillons davantage avec les industries de santé qu'avec le gouvernement. En revanche, au Royaume-Uni, nous travaillons beaucoup avec le gouvernement.

Nous avons donc produit un certain nombre d'analyses, pour identifier et essayer de comprendre les pénuries de médicaments les plus marquées. J'ai adressé à votre commission d'enquête une présentation de ces chiffres.

Parmi les pénuries de médicaments, certaines apparaissent locales, concernant un ou deux pays ; d'autres apparaissent plus générales, s'étendant à l'ensemble de l'Europe.

Nous avons tenté d'analyser ces pénuries à partir de différents types de données : des données de ventes, des données de stocks (que nous fournissons désormais, en France, à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)) et des données publiques (reportées par les différentes agences européennes en charge du sujet).

Ceci nous a permis d'identifier quelques molécules ayant fait l'objet de signalements de pénuries plus importants, parmi lesquelles l'amoxicilline, l'ibuprofène et le

paracétamol. S'agissant de ces molécules, des pénuries ont été constatées à l'échelle européenne et non uniquement en France. Ceci est important car les pénuries à l'échelle européenne appellent une gestion différente de celle des pénuries nationales.

Avant l'épidémie de covid, ces pénuries transeuropéennes existaient très peu. Or, lorsque les pénuries demeurent locales, une répartition des stocks peut éventuellement être envisagée pour répondre aux besoins. En revanche, lorsqu'une pénurie est transversale, en raison d'un dysfonctionnement de la chaîne de production ou de surconsommation, cette méthode ne peut être appliquée.

Vis-à-vis de l'amoxicilline, les données de consommations, anglaises notamment, ont mis en évidence des consommations aberrantes durant l'hiver dernier, par rapport aux années précédentes. Or les industriels prévoient en fonction des consommations attendues. Une surconsommation dans un pays important en Europe, en lien avec une phase épidémique, voire un cumul d'épidémies, peut donc entraîner une pénurie. Il convient alors de regarder si cette surconsommation est observée dans l'ensemble des pays. Des données existent ainsi pour identifier en amont les risques de pénuries. Nous en sommes relativement convaincus.

Pour identifier les médicaments les plus concernés par des pénuries, nous avons étudié 7 200 cas actifs de pénuries à travers l'Europe signalés par les autorités en 2022 (jusqu'au 17 février 2023). 61 % de ces pénuries concernaient des médicaments génériques produits par plusieurs compagnies ; 23 % des médicaments génériques produits par une seule compagnie et 4 % des médicaments de marques. En outre, 12 % n'ont pu être catégorisées, du fait de standardisation des données au niveau européen ou de défauts d'informations sur les médicaments dans les données remontées par les agences des différents pays.

Pour faire face à ces pénuries, nous préconisons la transparence. Plus les autorités européennes pourront avoir une vision anticipée des pénuries, plus les risques de pénuries communes pourront être identifiés, en considérant les risques liés aux sources d'approvisionnement uniques, les mécanismes d'entraide susceptibles d'être mis en œuvre en cas de pénuries locales, les risques induits par les consommations aberrantes liées à des problèmes épidémiologiques, etc.

Avec Santé publique France, nous avons pu ainsi remarquer, à partir de la fin février 2020, avant même le déclenchement de l'alerte concernant la covid et le premier confinement le 15 mars 2020, une augmentation de la consommation de paracétamol. De telles consommations de paracétamol étaient synonymes, jusqu'à présent, de très fortes épidémies de grippe.

Avec les données d'ores et déjà collectées dans le monde, par notre société, nos concurrents ou des États, il devrait donc être possible de prévoir mieux et plus en amont les pénuries, pour discuter avec les industriels des moyens de les gérer.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous recueillez et analysez auprès de 14 000 pharmacies en France et auprès des professionnels de santé des données concernant les volumes de médicaments commercialisés et consommés. Ces données sont-elles accessibles et exploitées par les autorités publiques ? Vous avez déjà indiqué qu'une partie de ces données étaient transmises à l'ANSM. Vos données sont-elles complémentaires à celles du système national des données de santé (SNDS) ?

Nous avons aujourd'hui le sentiment que les différents acteurs de la politique du médicament travaillent en silos. Les éléments que vous nous avez transmis indiquent que vous travaillez à la mise en place d'une plateforme de transparence sur les pénuries. Cependant, plusieurs organismes travaillent sur cette plateforme. De la même manière, des travaux sont menés par différents acteurs sur la liste des médicaments critiques, ce qui soulève des enjeux de convergence.

Qu'en est-il par ailleurs de la participation d'une directrice d'IQVIA à la mission Borne sur les pénuries de médicaments ? Quel regard portez-vous sur cette démarche ? Quelles pistes de réformes avez-vous envisagées à ce stade ?

Pourriez-vous également nous apporter un éclairage sur votre rôle de conseil auprès des entreprises pharmaceutiques ? Le site internet d'IQVIA indique que vous proposez des solutions en matière de lancement de produits, de fixation des prix et d'entrée sur les marchés. Or, en France, le prix des médicaments est fixé par le comité économique des produits de santé (CEPS). Quels conseils apportez-vous donc aux industriels, le cas échéant pour leur permettre de négocier le prix de leurs produits avec le CEPS ?

Enfin, dans le cadre de son activité de conseil, IQVIA a-t-elle pu avoir une influence sur la politique de délocalisation mise en œuvre par l'industrie pharmaceutique, en Europe et particulièrement en France, depuis une trentaine d'années – cette politique, ayant consisté, dans un objectif de réduction des coûts, à délocaliser dans des pays moins exigeants en termes de critères sociaux et environnementaux, semblant aujourd'hui être remise en question, avec un potentiel mouvement de relocalisation soulevant des enjeux de coordination à l'échelle européenne ?

M. Jean-Marc Aubert. – Pour analyser les pénuries, nous utilisons plusieurs types de données. Vis-à-vis des données de ventes, sur le marché français, nous sommes en concurrence avec la société GERS Data. Ces données sont utilisées par plusieurs acteurs en France. Le CEPS, quant à lui, utilise les données du GERS.

Des données de stocks nous sont par ailleurs transmises par un certain nombre de pharmaciens. Nous transmettons ensuite ces données à l'ANSM.

Nous mettons également à disposition du CEPS, dans le cadre d'un contrat, des données de ventes internationales, représentant un agrégat des données de ventes de différents pays et nécessitant un travail d'harmonisation, pour tenir compte de l'hétérogénéité des circuits de distribution.

Nous travaillons également sur les données relatives aux pénuries déclarées par les agences, en nous efforçant de les harmoniser car les conditionnements et les noms des produits peuvent varier d'un pays à l'autre.

Sur les ventes de médicaments, le SNDS est alimenté par les données de l'Assurance maladie. Cependant, ces données exhaustives, devant donner lieu à des remboursements financiers, font l'objet d'un certain nombre de contrôles. Leur remontée dans le Système national d'informations inter-régions d'assurance maladie (SNIIRAM) nécessite donc quatre à cinq jours. Nous traitons pour notre part ces données en temps réel. Au sein de notre panel de 14 000 pharmacies, assurant une bonne représentativité, les données de ventes sont remontées à 95 % à J+1 et à 99 % à J+3. Durant la crise de la covid, nous avons pu

mettre ces données un peu plus récentes à disposition de l'Etat et de l'Assurance maladie, gracieusement, pour permettre une évaluation de l'utilisation des autotests notamment.

En pratique, le nombre d'acteurs travaillant sur ces données demeure limité. La société IQVIA travaille aujourd'hui beaucoup sur les pénuries, car ce sujet a été signalé comme important dans beaucoup de pays européens. Sur ce sujet, nous apportons une vision transnationale, car les pénuries transnationales appellent des réponses différentes, à court terme et à long terme, en fonction de leurs origines (problématiques de stockage, de production, etc.).

En France, je ne saurais vous dire si les acteurs travaillant sur ces données sont trop nombreux. Nous constatons simplement qu'en France, par rapport à la pratique dans d'autres pays, l'utilisation des données de santé (sur les pénuries, la qualité des soins, etc.) demeure relativement faible.

À l'échelle européenne, nous travaillons sur notre plateforme avec l'agence européenne et les agences de plusieurs pays, dont l'Espagne, l'Allemagne, la Suède et la Belgique. Nous sommes toutefois confrontés à une hétérogénéité des données, en fonction des pays, C'est pour cela que nous conservons une présence très locale.

Madame Anne-Aurélié Epis de Fleurian, quant à elle, a été choisie à titre personnel pour rejoindre la « mission Borne », du fait de son expérience (au sein du ministère de la santé et du SNITEM (Syndicat national de l'industrie des technologies médicales notamment) et de son expertise vis-à-vis de la régulation des dispositifs médicaux. Nous avons donné notre accord pour qu'elle participe à cette mission, au titre de ses compétences personnelles et non en tant que représentante d'IQVIA, à cette mission. Nous n'intervenons cependant pas les travaux de cette mission, par laquelle je serai moi-même auditionné, en tant qu'expert de la régulation du médicament et des systèmes de santé.

Les conseils que nous apportons aux industriels de santé portent sur leur stratégie de commercialisation. Vis-à-vis des prix, nous les conseillons sur leurs stratégies de négociation, en leur indiquant ce qu'ils peuvent attendre des différents systèmes nationaux – les systèmes français, anglais ou allemand de fixation des prix étant prévisibles (en fonction des types de médicaments, de leurs services rendus, des résultats de leurs études cliniques, etc.). Il appartient ensuite aux industriels de suivre ou non nos conseils.

En revanche, nous ne travaillons pas sur les chaînes de production. Nous en avons connaissance pour alimenter certaines de nos analyses. Nous ne proposons cependant de pas de conseils quant à leur organisation ou leur localisation. D'autres cabinets sont davantage spécialisés dans ces sujets industriels.

Du reste, un médicament se compose rarement d'un seul produit. La question de la localisation de la production est donc complexe. Certains médicaments intègrent un nombre très important de composants. Leur chaîne de production peut donc s'appuyer sur plusieurs usines. A cet égard, un des enjeux se trouve être la localisation des usines chimiques produisant les matières brutes initiales. Le classement, en France, de ces usines en sites SEVESO, pourrait avoir conduit à certaines délocalisations. Nous ne travaillons cependant pas sur ce sujet.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous conseillez néanmoins les entreprises sur leurs stratégies de prix. Or les entreprises, pour accroître leur rentabilité, ont

procédé à des délocalisations, en vue de notamment de réduire leurs coûts liés aux critères sociaux et environnementaux. Au cours de nos auditions, le prix a par ailleurs été cité comme un des critères pouvant expliquer un certain nombre de pénuries.

M. Jean-Marc Aubert. – Nous travaillons principalement sur des médicaments en première inscription. Les demandes de conseils sur les prix de médicaments génériques sont très peu nombreuses, car les formules de fixation des prix de ces produits sont très mécaniques et prévisibles. Les producteurs de génériques disposent de très peu de marge de manœuvre pour négocier leurs prix, excepté pour des médicaments extrêmement particuliers et rares. Or les pénuries concernent essentiellement des produits génériques.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Dans le document que vous nous avez fourni, vous proposez quatre axes pour prévenir les pénuries. Dans ce cadre, vous indiquez que les sanctions peuvent être contreproductives. Vous préconisez par ailleurs une amélioration de l’usage de prévisions de la demande. Avec les données dont vous disposez, êtes-vous aujourd’hui en capacité d’assurer une prévisibilité des pénuries, quels que soient les médicaments, s’agissant d’analyser en amont les tensions, les contingentements, les périodes épidémiques conjoncturelles ou récurrentes, etc. ? Êtes-vous capables de caractériser ces risques (chiffrage, calendrier, conduites à tenir, etc.) ou simplement d’identifier des facteurs de risques, liés notamment aux monopoles de production de matières premières ? Travaillez-vous sur ces questions avec l’Agence européenne du médicament, le cas échéant pour définir des conduites à tenir pour prévenir les pénuries de médicaments identifiés comme critiques ou essentiels ?

À ma connaissance, en France, les données administratives disponibles ne permettent pas d’appréhender précisément cette réalité. A tel point que nous sommes amenés à faire reposer nos décisions sur des estimations, produites par exemple par le groupement d’intérêt scientifique (GIS) Epi-Phare. Au-delà de l’agilité dans l’utilisation des données de santé que vous revendiquez, êtes-vous en capacité de proposer des prescriptions précises et utiles à la puissance publique pour la définition de politiques de prévention des pénuries ?

M. Jean-Marc Aubert. – Nos recommandations s’appuient sur les constats que nous avons faits dans différents pays européens. Dans certains pays, l’usage de prévisions de la demande est plus important, ce qui permet la mise en œuvre de politiques actives. Ces politiques réduisent les pénuries, sans nécessairement pouvoir les empêcher. Elles nécessitent toutefois de disposer de moyens d’action.

Les épidémies demeurent très imprévisibles. Néanmoins, nous disposons aujourd’hui de données permettant de prévoir et d’analyser les évolutions de la consommation de médicaments. En France, nous sommes limités par la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil). Nous disposons malgré tout de données avec 10 à 20 années d’ancienneté. Depuis une dizaine d’années, IQVIA travaille par ailleurs avec le réseau Sentinelles sur la prévision des épidémies hivernales. Nous sommes également en discussion avec l’Agence européenne du médicament.

Cela étant, nous travaillons avec les agences qui le souhaitent. Cela dépend des gouvernements et de leurs habitudes. En France, nous discutons avec l’ANSM de l’utilisation de certaines de nos données. Cependant, nous ne travaillons pas avec l’ANSM sur l’analyse des risques de pénuries. Nous laissons les experts de l’ANSM utiliser nos données. Dans d’autres pays, nous allons plus loin.

Mme Pascale Gruny. – En France, les pénuries sont-elles gérées correctement ? Quels pays assurent une meilleure gestion ? Comment nous positionnons nous ? Qu’aurait-il fallu ou que pourrait-on mettre en place pour améliorer cette gestion ? On constate aujourd’hui que les pénuries sont mondiales, mais sont plus importantes en France. Notre commission d’enquête a vocation à identifier les problématiques à l’origine de cette situation, les responsabilités associées et les solutions à y apporter.

M. Jean-Marc Aubert. – Nous ne considérons pas que la France soit confrontée à un nombre incroyable de pénuries ces derniers temps. Nous ne considérons pas non plus que la France soit le pays le moins confronté à des pénuries.

Parmi les pays assurant une meilleure gestion des pénuries, je citerai le Danemark. Des appels d’offres y sont lancés toutes les deux semaines sur les génériques. Tous les médicaments y sont par ailleurs achetés à l’hôpital. Cependant, le Danemark est un petit marché. De telles pratiques ne seraient donc pas nécessairement envisageables en France.

La France a également la particularité d’être le premier pays exportateur parallèle de produits – l’Allemagne étant, à contrario, le plus gros importateur parallèle.

Mme Pascale Gruny. – Qui sont les exportateurs parallèles ?

M. Jean-Marc Aubert. – Je vous communiquerai une étude réalisée par une autre société sur le sujet. En pratique, les exportations parallèles sont susceptibles de créer des risques de pénuries. Ces flux parallèles sont liés aux différences de prix. Du reste, dans le système européen, ces flux nécessitent un reconditionnement des produits. Ils sont donc contrôlés.

Pour ce qui est des sanctions, il ne nous appartient pas de porter un jugement sur les choix de politiques publiques des différents pays. Il convient toutefois de rappeler que nous parlons ici de produits génériques, dont le prix est faible. Les Pays-Bas ont tenté de mettre en place des sanctions pour prévenir les pénuries. Cependant, celles-ci ont conduit les génériqueurs à abandonner la commercialisation de près de 700 conditionnements. Des produits de forte consommation tels que le paracétamol ont peu de chance d’être ainsi abandonnés. Pour les produits chers ou à forts volumes, la question ne se pose pas. En revanche, pour les produits de faible consommation et à faible marge, le risque est plus important. Avec un risque de pénalités, les producteurs peuvent s’interroger sur l’opportunité de maintenir leur production (le cas échéant au regard de leurs risques liés à la sous-traitance de la production de certaines matières premières). La réduction du nombre de producteurs peut alors accentuer le risque de pénuries. L’exemple des Pays-Bas montre que ce risque est réel.

Pour éviter les sanctions, les producteurs peuvent par ailleurs être amenés à signaler davantage les risques de pénuries. Cet accroissement du bruit peut complexifier l’anticipation et la gestion des pénuries.

C’est pour ces raisons que nous avons indiqué que les sanctions pouvaient parfois être contreproductives.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Les choix de produire à l’étranger et les monopoles exercés sur la fabrication de certaines matières premières ou de certains principes actifs figurent parmi les causes identifiées des pénuries. Quelle est la part prise par

cette problématique dans les pénuries actuelles de médicaments – celles-ci conservant un caractère multifactoriel ? Comment expliquer l'accélération des pénuries observée en Europe au cours des dernières années sur de multiples classes thérapeutiques ?

M. Jean-Marc Aubert. – Nous n'avons pas une explication finale à proposer. Depuis la crise de la covid, nous constatons effectivement le développement de pénuries transversales en Europe. La covid semble ainsi avoir eu un impact fort sur les chaînes logistiques, y compris dans le domaine du médicament.

Les produits de santé conservent la particularité de correspondre à des volumes physiques relativement faibles. Il s'agit de surcroît de productions très contrôlées. Ceci encourage la concentration de la production d'un certain nombre de matières premières dans très peu d'usines. Dans ce contexte, le dysfonctionnement d'une chaîne de production peut générer une problématique mondiale.

Nous considérons également qu'un travail pourrait être mené, au niveau européen, sur les possibilités de redistribution des stocks entre pays, en cas de pénurie non-multilatérale. Le Gouvernement belge a formulé une proposition en ce sens. Du reste, de tels flux nécessiteraient de disposer de « e-notices » dans toutes les langues de l'Union européenne, pour éviter d'avoir à reconditionner tous les produits transférés.

Mme Corinne Imbert. – Depuis quand la société IQVIA transmet-elle les données de stocks de son panel de pharmaciens à l'ANSM ?

M. Jean-Marc Aubert. – Depuis le début de l'année 2023.

Mme Corinne Imbert. – Seriez-vous également en mesure de transmettre à l'ANSM, si la demande vous en était faite, vos données de ventes internationales ?

M. Jean-Marc Aubert. – Ceci ne soulèverait pas de difficulté majeure. Nous les fournissons déjà à d'autres acteurs gouvernementaux français, dont le CEPS.

Mme Corinne Imbert. – Collectez-vous également des données d'achats ou de marges auprès des pharmaciens ?

M. Jean-Marc Aubert. – Non. Nous ne collectons que des données de ventes.

Mme Corinne Imbert. – Dans le cadre de l'analyse de vos données de ventes internationales, faites-vous le lien entre les volumes et les prix observés et le système de protection sociale de chaque pays ? Le prix du médicament revient sans cesse dans nos discussions. Or, en France, le médicament est bien remboursé par la Sécurité sociale, avec une loi de financement chaque année.

M. Jean-Marc Aubert. – Tel est le cas dans à peu près toute l'Europe.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – En France, quelle est la part de responsabilité du prix du médicament dans les pénuries actuelles ? Un certain nombre d'interlocuteurs nous disent que le prix du médicament est bas en France, du fait d'arbitrages rendus par le CEPS et d'un système de protection sociale permettant un accès normé aux médicaments, y compris innovants. À ce sujet, vos données internationales vous permettent-elles de comparer d'un pays à l'autre ?

M. Jean-Marc Aubert. – Les consommations peuvent être très variables d’un pays à l’autre, y compris sur des médicaments comme l’amoxicilline ou le paracétamol. Ceci est toutefois davantage lié à des habitudes de consommation qu’au prix. Certains pays consomment beaucoup d’aspirine ; d’autres consomment davantage de paracétamol ou d’ibuprofène. Il est donc très difficile de répondre à votre question.

Du reste, on constate que les pénuries les plus importantes observées récemment en Europe sont multilatérales, ce qui tendrait à démontrer un impact du prix limité. Le prix pourrait davantage avoir un impact sur la capacité à diriger des produits vers l’Europe plutôt que vers les Etats-Unis – les prix pouvant, en fonction des produits, être plus élevés aux Etats-Unis. Il conviendrait de réaliser une étude fine sur le sujet. Au regard du caractère multifactoriel des pénuries, une telle étude ne permettrait pas forcément de répondre à votre question.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Vous avez indiqué que le Danemark procédait à des appels d’offres toutes les deux semaines. Cependant, la population du Danemark n’excède pas six millions d’habitants, quand la population française avoisine les 70 millions d’habitants. L’échelle n’est donc pas la même.

M. Jean-Marc Aubert. – Telle est la réserve que j’ai émise.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Les comparaisons internationales apparaissent ainsi complexes. Dans la question du prix, les volumes jouent un rôle important.

M. Jean-Marc Aubert. – Durant les 20 dernières années, le marché français du médicament a reculé de la première à la deuxième place à l’échelle européenne ; il est aujourd’hui très proche de celui de l’Italie ou du Royaume-Uni. Je pourrai vous transmettre un rapport public que nous avons établi sur le sujet, reposant sur des données en prix de vente, sans prise en compte des éventuelles remises, et non en prix de consommation.

Pour les producteurs, le marché français a donc perdu de son exceptionnalité en termes de rentabilité, ce qui pourrait expliquer en partie la désindustrialisation observée en France. Chaque pays conserve par ailleurs sa propre politique d’attractivité. Dans les années 2000, la politique d’attractivité française vis-à-vis de l’industrie pharmaceutique était relativement simple, car la France constituait le plus important marché européen. Le Royaume-Uni, quant à lui, a mis en place des mécanismes permettant de favoriser les implantations sur son territoire.

En tout état de cause, il est clair que les risques de pénuries sont plus importants pour les médicaments qui rapportent peu à leurs producteurs. Pour les médicaments courants, il est par ailleurs plus compliqué de constituer des stocks importants.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Certains de nos interlocuteurs nous ont indiqué que le prix du médicament jouait un rôle important dans les pénuries ; d’autres, dont le Directeur de la Caisse nationale d’assurance maladie (CNAM), nous ont indiqué que cette dimension ne comptait pas. Nous essayons donc d’identifier la part jouée par chacun des facteurs de pénuries.

M. Jean-Marc Aubert. – De fait, avec des chaînes logistiques complexes, les pénuries sont multifactorielles. Sans visibilité sur la production de chaque usine de matières

premières, il est donc difficile de répondre à certaines questions, sur les délais de reconstitution des stocks notamment.

Mme Sonia de La Provôté, 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 séance est levée à 19 h 15.

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de représentants de cabinets de conseil (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 15 h 10.

Jeudi 25 mai 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition de M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Notre commission d'enquête entend aujourd'hui M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie.

Monsieur le ministre, vous êtes bien au fait des missions et du fonctionnement des commissions d'enquête, puisque vous étiez, avant votre nomination au Gouvernement en août 2022, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Les enjeux de souveraineté ne vous sont pas non plus étrangers, puisque vous avez participé, en votre qualité de député, aux travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée sur la fusion Alstom-Siemens et la politique industrielle de la France, ainsi qu'à la mission d'information sur la gestion de l'épidémie de covid-19, dans laquelle les questions de souveraineté sanitaire étaient au premier plan.

Depuis que vous occupez le poste de ministre délégué chargé de l'industrie, j'imagine que les dossiers relatifs à l'industrie pharmaceutique vous ont beaucoup occupé. Je pense aux échanges très tendus autour des dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) relatives à la régulation des prix du médicament et à la clause de

sauvegarde, à la reprise de Carelide qui fabriquait des poches à perfusion, ou encore à la gestion des pénuries aiguës sur l'amoxicilline et le paracétamol au cours des derniers mois. Nous connaissons des pénuries depuis une quinzaine d'années, mais leur progression est exponentielle et elles ont pris un tour critique cette année.

L'action du Gouvernement concernant les pénuries et la souveraineté sanitaire semble s'inscrire essentiellement dans une logique de réaction, plutôt que d'anticipation, même si votre gouvernement ne peut être tenu responsable du manque d'anticipation d'il y a quinze ans...

Pourtant, la crise de la covid-19 a permis d'opérer un changement dans les consciences et mettre au jour les conséquences dramatiques de vingt ans de délocalisation pharmaceutique permise, sinon encouragée, par les pouvoirs publics. Nous parlons ici médicaments, mais le sujet est le même s'agissant des dispositifs médicaux.

Vous pourrez donc nous exposer, dans un propos liminaire, les mesures prises par votre ministère et votre administration pour atténuer ces pénuries, mais surtout pour les prévenir. Une mission placée sous l'égide de la Première ministre est chargée d'approfondir cette réflexion avec l'ambition d'apporter des changements structurels. Installée en janvier, elle devait rendre ses premières conclusions sous trois mois, mais nous attendons toujours. Vous pourrez nous dire si elle formulera des recommandations au Gouvernement d'ici l'été, de sorte qu'elles puissent être prises en compte dans l'élaboration du PLFSS pour 2024, voire du projet de loi de finances pour 2024, car certaines questions ne relèvent pas du budget de la sécurité sociale.

Vous nous donnerez peut-être également davantage de précisions sur les aides publiques à la réindustrialisation et à la relocalisation, pilotées par votre ministère : nous avons auditionné la direction générale des entreprises (DGE) il y a quelques semaines, mais sommes loin d'avoir obtenu toutes les réponses à nos questions concernant le ciblage et la stratégie de ces aides.

Vous pourrez, je l'espère, nous rassurer sur le fait que les enjeux sanitaires sont bien pris en compte dans la conception de notre politique industrielle, ce dont certaines auditions ont pu nous faire douter : il semblerait que certaines aides ne soient pas conditionnées à des engagements en matière sanitaire en faveur de notre pays.

Pour cette audition d'une durée d'environ une heure et demie, nous vous laisserons tout d'abord la parole pour un propos général de dix minutes, puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera des questions plus 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.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle 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. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roland Lescure prête serment.

M. Roland Lescure, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie. – Vous l'avez évoqué : deux molécules emblématiques ont fait l'objet de tensions importantes cet hiver, l'amoxicilline et le paracétamol, qui font partie des molécules les plus connues des Françaises et des Français. Ces tensions ont mis au jour des pénuries qui ne datent pas d'hier, mais qui sont particulièrement aiguës dans cette période post-covid. Je souhaite être très clair avec vous : ces tensions sont inacceptables et nous devons tout faire pour qu'elles disparaissent dans les mois et les années à venir.

C'est un sujet ancien : il y a toujours eu des tensions sur des molécules, mais on a changé de dimension ces dernières années, avec neuf fois plus de tensions sur les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur depuis moins d'une dizaine d'années : nous connaissions entre 300 et 400 tensions par an sur ce type de médicament, aujourd'hui on est dans l'ordre du millier.

Je comprends, respecte et trouve vos travaux extrêmement bienvenus. L'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà consacré des missions d'information à ces sujets. Nous sommes sur un point d'actualité extrêmement important. Il est toujours plus facile de refaire, le lundi, le match du samedi, mais profitons de notre capacité collective à analyser ce qui s'est passé et à nous projeter vers l'avenir.

Ce sujet n'est pas que franco-français : tous les pays ont connu des pénuries récentes. L'industrie pharmaceutique a été, au même titre que d'autres secteurs industriels, une victime collatérale de la globalisation un peu galopante que nous avons collectivement mise en œuvre depuis une trentaine d'années, singulièrement depuis un peu plus de vingt ans, avec l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Cette globalisation a quand même eu une face lumineuse : n'oublions pas que ces vingt dernières années, le taux de mortalité infantile, la capacité à soigner, l'espérance de vie dans le monde ont augmenté de manière exceptionnelle et nous le devons en partie à la globalisation de l'industrie pharmaceutique. Cette mondialisation a également permis de limiter la hausse des prix des médicaments consommés dans les pays occidentaux.

Mais la face sombre, ce sont des délocalisations, des emplois en moins et une insuffisante prise en compte des vulnérabilités dans notre politique globale de santé publique – mon collègue chargé de la santé y reviendra – et d'industrialisation – qui est de ma responsabilité.

Les prises de conscience ne datent pas uniquement de la covid, mais elles ont été magnifiées à cette occasion. La mise en œuvre d'une première feuille de route, élaborée essentiellement autour des biomédecines pour la période 2019-2022, a été affectée par la covid. Mais cette crise a clairement été l'occasion d'une prise de conscience. Les tensions récentes sur certaines molécules ont également accéléré la prise de conscience collective.

Nous avons agi dans l'urgence pour limiter les effets de ces tensions en restreignant les exportations par les grossistes répartiteurs, en améliorant la qualité et le partage de l'information, notamment sur les stocks, *etc.* L'État a réagi rapidement pour essayer de gérer l'urgence. Nous avons aussi agi dans le cadre du plan de relance en lançant la relocalisation de la production d'un certain nombre de molécules : depuis la covid, nous comptons 42 projets de relocalisation ou de sécurisation de capacités de production de principes actifs. Mais il faut reconnaître que ces actions sont encore insuffisantes.

La responsabilité est partagée. Les industriels, que vous avez reçus, ont reconnu leur part de responsabilité dans les tensions observées, mais aussi dans notre capacité collective à anticiper, à partager l'information – notamment sur les stocks – et à bien articuler stratégies nationales et européennes.

Nous n'avons pas de liste de produits critiques, mais une liste de 6 000 références de médicaments dits d'intérêt thérapeutique majeur. Mais avoir une liste comportant 6 000 références, c'est comme n'avoir aucune liste : nous devons la sérier, la préciser, la concentrer sur quelques dizaines – au plus quelques centaines – de médicaments, sur lesquels nous devons mettre le paquet. C'est un travail que nous avons lancé avec le ministre de la santé, à la suite des tensions observées cet hiver.

Les pénuries concernent tous les pays. Avant même la covid, une étude de l'OCDE portant sur quatorze pays montrait que tous les pays faisaient face à des pénuries croissantes, en hausse de 60 % entre 2017 et 2019. Ces chiffres ne sont pas actualisés, mais ils se sont évidemment détériorés en 2022. De nombreux pays ont vécu cet hiver ce que nous avons vécu concernant le paracétamol.

Nous sommes à un moment clé, c'est pourquoi je pense que votre commission d'enquête est particulièrement bienvenue. Cinq facteurs se conjuguent pour rendre notre action plus ambitieuse et plus efficace.

Il s'agit en premier lieu, de la crise de la covid et en second lieu des pénuries de médicaments emblématiques, qui ont rendu ces tensions politiquement et collectivement inacceptables.

En troisième lieu, l'Europe, qui ne jouait quasiment aucun rôle dans les politiques médicales, assume désormais son rôle avec les achats groupés de vaccins, la mise en place d'une autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence, *etc.* Nous pouvons être fiers que la France ait participé à cette évolution.

Je pense en quatrième lieu à la réindustrialisation du pays, à laquelle sommes extrêmement attachés. Elle va concerner l'ensemble des industries, notamment les industries vertes, mais aussi les industries de santé qui profitent des politiques menées par le Gouvernement pour réindustrialiser la France, avec notamment la baisse des impôts de production. Certaines dispositions du projet de loi pour une industrie verte, qui sera présenté au Sénat d'ici une quinzaine de jours, visent à accélérer et simplifier les installations industrielles en France : bien évidemment, le secteur de la santé en profitera également.

Enfin, le système de régulation du médicament est en cours de réinvention. La mission que vous avez évoquée, lancée par la Première ministre à l'automne, ne vise pas directement le sujet des pénuries, mais la remise à plat du système de régulation des prix et des volumes peut avoir un effet indirect sur celles-ci. Ses conclusions devraient être rendues d'ici au mois de juillet.

Le prix n'est pas nécessairement la cause majeure des pénuries – nous avons un vrai sujet d'organisation des chaînes de valeur et de production et de notre capacité collective à anticiper –, mais c'est un facteur aggravant : si l'on paye peu les médicaments produits en France, ils risquent d'être produits ailleurs. Pendant très longtemps, les médicaments ont constitué la variable d'ajustement du budget de la sécurité sociale. Les produits innovants sont

financés par des économies sur les produits matures – qui sont l’objet des pénuries dont on parle.

Nous souhaitons accélérer, tant du côté du ministère de la santé que du mien, notamment sur nos politiques de réindustrialisation et de relocalisation des productions médicales. Plus de sept milliards d’euros de crédits de France 2030 sont fléchés vers l’anticipation pour éviter les pénuries, l’encouragement à la décarbonation, à l’innovation et à la relocalisation. Avec le ministère de la santé, nous établissons une liste de médicaments stratégiques sur les plans sanitaire et industriel. Il faut reconnaître qu’historiquement nos administrations ont insuffisamment travaillé ensemble : la santé dans son couloir, l’industrie dans le sien. Nous avons mis en place des coopérations ces dernières années afin de faire en sorte que la santé et l’industrie travaillent davantage ensemble, notamment sur la constitution de cette liste de médicaments stratégiques.

Des travaux interministériels sont en cours pour favoriser les relocalisations et avoir une vision globale pour réfléchir aux débouchés et au modèle économique. Nous souhaitons également mettre en place une nouvelle contractualisation avec les industriels, avec des contreparties, pour sécuriser l’approvisionnement.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Merci pour vos propos introductifs. En juillet 2018, une précédente mission d’information sur les pénuries de médicaments – à laquelle Mme la rapporteure et moi-même avons participé – avait proposé de nouvelles réglementations et une réforme de l’organisation. Nous avons alors fait preuve d’anticipation.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Malheureusement, les recommandations de ce rapport n’avaient pas été reprises par le gouvernement de l’époque : cela aurait peut-être pu changer la donne.

Je reviendrai tout d’abord sur votre propos liminaire, avant d’évoquer notre visite de la plateforme de Seqens dont nous avons rencontré les équipes et le directeur.

Vous avez dit dans votre propos introductif que, depuis une trentaine d’années, une politique de délocalisation était à l’œuvre, pas seulement en France, mais au niveau mondial, et surtout en Europe. Les industriels y ont vu la possibilité de maximiser leurs profits, grâce à de moindres exigences en termes environnementaux et sociaux. Si nous voulons relocaliser, il faut l’avoir en tête et récompenser le respect des normes environnementales et sociales. Autrement, le match serait injuste par rapport aux industries qui ne s’en préoccuperaient pas. Qu’êtes-vous prêts à faire pour prendre en compte le respect de ces normes et identifier les médicaments produits tout au long de la chaîne – du principe actif au produit fini – non pas seulement en France, mais à tout le moins en Europe ?

Le Gouvernement a un certain nombre d’outils à sa disposition. Or, pendant la crise, ils n’ont pas été mis en œuvre : pourquoi une telle inertie ? Je pense notamment à la licence d’office et aux réquisitions, que le Parlement a autorisées au titre des mesures d’urgence. Ces outils vous semblent-ils adaptés ? Êtes-vous prêts à les mettre en œuvre ?

En outre, vous avez dressé le constat d’un fonctionnement en silos, qui nous a nous-mêmes frappés au cours de nos auditions. Il y a d’un côté la politique sanitaire, de l’autre la politique industrielle, et les deux ne sont pas suffisamment coordonnées, que ce soit à l’échelle nationale ou à l’échelle européenne. Quelles mesures concrètes comptez-vous prendre pour y remédier ? Vous soulignez combien vous êtes attaché à la défense de notre

souveraineté : dès lors, les décisions gouvernementales ne sauraient dépendre des seules performances des géants pharmaceutiques. Elles doivent d'abord être guidées par les besoins de la population en médicaments et, évidemment, par la sécurité sanitaire.

M. Roland Lescure, ministre délégué.— J'entends que, sur ce sujet, les travaux parlementaires ne datent pas d'aujourd'hui ; il y en a eu d'autres dans le passé. Toutefois, la première feuille de route du Gouvernement relative aux pénuries date de 2019. Couvrant la période 2019-2022, elle a évidemment été bouleversée par la covid.

Nous n'avons sans doute pas suivi toutes les recommandations de la précédente mission d'information, mais un certain nombre d'entre elles ont été mises en œuvre, à commencer par la création de cette feuille de route, qui concernait essentiellement la biomédecine. À l'époque, c'était un enjeu majeur ; c'est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui. Nous partions du constat que la France, tout en comptant parmi les pays les plus innovants du monde, risquait d'être totalement absent de la production de médicaments innovants.

Votre première question porte sur les délocalisations.

Je l'ai rappelé dans mon propos liminaire : pendant vingt-cinq ans, on a délocalisé en invoquant l'argument du coût et celui de l'efficacité. Pourtant, comme le démontrait un livre fameux publié dès 2001, le monde est plat : le fait de produire ici ou là ne change pas grand-chose.

Certains avaient alerté au sujet de cette stratégie avant que nous ne soyons au pouvoir, mais – vous pourrez le reconnaître avec moi – c'est bien depuis six ans qu'elle a été inversée. Nous avons mis en œuvre une stratégie active d'attraction, en particulier des capitaux internationaux, pour réindustrialiser la France, notamment en matière de santé.

Au début du quinquennat précédent, la stratégie dite « *Choose France* » a été assez largement critiquée, pour ne pas dire moquée. Mais, depuis six ans, on voit que de grands groupes internationaux, notamment dans le secteur pharmaceutique, choisissent de s'installer en France, comme Pfizer.

Reste un défi majeur : on fait beaucoup de recherche et d'innovation en France, mais pas encore assez de production. C'est l'un de nos sujets de discussions avec les industriels lorsqu'ils viennent installer des forces de production chez nous.

Cela étant, le mouvement de désindustrialisation, auparavant si fort, s'est interrompu depuis six ans et nous sommes en train d'inverser la tendance. D'ailleurs, au travers de vos questions et, plus largement, au fil de mes discussions avec les parlementaires, j'entends une forme de consensus national sur ce point.

La réindustrialisation est une cause nationale, laquelle est particulièrement juste en matière de santé. Pour la mener à bien, il faut éviter des déficits de concurrence excessifs sur les composantes extrafinancières, notamment la composante environnementale. Si l'on n'impose pas aux produits élaborés ailleurs des contraintes similaires à celles que nous nous fixons, nous risquons d'être toujours en déficit de compétitivité.

Nous travaillons sur ce point, y compris avec la filière du médicament, qui a des objectifs extrêmement ambitieux de décarbonation, de dépollution du processus de production. Elle entend ainsi réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % d'ici à 2030, par rapport à 2015.

Ces engagements sont pris en compte dans les politiques publiques, notamment pour fixer le montant des subventions accordées à telle ou telle industrie dans le cadre du plan France 2030. Pour bénéficier de subventions à ce titre, les industries, y compris pharmaceutiques, doivent décarboner. Sur son site d'Indre-et-Loire, Novo Nordisk a décarboné son processus de fabrication en passant à la biomasse. L'entreprise a bénéficié de subventions ; tel n'aurait pas été le cas si elle n'avait pas opté pour cette stratégie de décarbonation.

Dans le cadre du projet de loi relatif à l'industrie verte, qui a été présenté en conseil des ministres il y a une quinzaine de jours et que le Sénat étudiera en séance plénière à partir du 19 juin prochain, nous allons encore plus loin. En effet, nous souhaitons que la commande publique prenne plus largement en compte les facteurs environnementaux. Le processus de production, sa qualité environnementale et notamment son impact sur le dérèglement climatique doivent devenir des critères explicites de la commande publique.

En établissant la procédure de sauvetage d'une entreprise, nous sommes d'ores et déjà prêts à retenir des facteurs de capacité d'approvisionnement au titre de la commande publique.

Madame la présidente, vous avez cité le groupe Carelide. Si la fermeture d'une entreprise peut obérer durablement notre capacité à disposer de tel ou tel produit – il s'agissait, en l'occurrence, de poches à perfusion –, nous sommes prêts à consentir un petit surcroît de prix. À ce titre, nous avons travaillé en étroite collaboration avec le ministère de la santé et avec les acheteurs publics.

Historiquement – il faut le reconnaître –, ces acteurs ne se parlaient pas beaucoup. Le ministère de la santé était en première ligne pour appliquer les objectifs d'économies qui lui étaient fixés : quand on achetait des poches à perfusion, ce qui comptait, c'était le prix et rien que le prix. À l'inverse, au cours de ces discussions, nous avons admis que les poches à perfusion coûteraient peut-être un peu plus cher pendant trois ou quatre ans, mais que, si cet effort permettait de sauver un champion français afin qu'il se développe de nouveau, il valait la peine d'être consenti.

J'y insiste, les enjeux extrafinanciers sont pris en compte de manière tout à fait explicite dans nos politiques publiques, qu'il s'agisse de l'environnement ou de la souveraineté. Le projet de loi relatif à l'industrie verte en témoigne également. En outre, les administrations travaillent de mieux en mieux et de plus en plus ensemble pour que les politiques industrielles et sanitaires soient mieux coordonnées dans le cadre de nos stratégies.

Enfin, vous m'interrogez au sujet des outils employés par le Gouvernement. Nous en avons mobilisé un certain nombre. Je le répète, nous avons interdit les exportations aux grossistes-répartiteurs. De même, nous sommes intervenus directement auprès d'un certain nombre de producteurs.

Je crois savoir que, dans le cadre de vos travaux, vous avez visité l'usine Upsa à Pau. Au terme d'une discussion extrêmement claire que nous avons eue avec lui, ce laboratoire a redirigé un million de doses de paracétamol pour enfant. En parallèle – c'était l'objet de cette négociation –, des dispositions ont été prises pour stabiliser le prix dudit produit dans les années qui viennent.

En revanche, nous n'avons pas mobilisé la licence d'office : nous avons considéré que, face à une pénurie globale, cette arme s'apparentait à une bombe atomique. À l'heure où l'Europe entière connaissait des pénuries de paracétamol, l'instrument risquait d'être contreproductif. Le paracétamol, notamment pour enfant, est en bonne partie produit en Allemagne : en optant pour la licence d'office, les concurrents d'Upsa, qui assurent l'essentiel de la production, nous auraient privés d'approvisionnements. Cet outil existe, mais on ne doit le manier que d'une main tremblante et nous avons estimé que ce n'était pas le bon moment pour l'employer.

Les mêmes arguments nous ont conduits à écarter la réquisition des stocks au profit de négociations, parfois assez fermes, avec les producteurs.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – La réquisition des stocks a tout de même été décidée pour les curares.

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Effectivement, il s'agissait d'une situation extrêmement tendue...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Mais elle pourrait se reproduire pour d'autres produits.

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Je le reconnais.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – À mesure que nous menons nos auditions, nous avons le sentiment que la puissance publique doit se doter d'outils lui assurant une plus grande indépendance à l'égard des industriels. Pour l'heure, son pouvoir d'intervention reste assez diffus.

J'en viens aux aides à la relocalisation accordées depuis 2021. Selon les représentants de la direction générale des entreprises (DGE) que nous avons auditionnés, l'octroi de ces aides fait l'objet d'une exigence toute relative, qu'il s'agisse du maintien de l'activité en France ou de l'approvisionnement du marché français. De quel dispositif le Gouvernement se dote-t-il pour s'assurer que l'entreprise soutenue ne va pas repartir deux ou trois ans après avoir relocalisé, en prétextant une rentabilité insuffisante ?

De même, le crédit d'impôt recherche (CIR), qui représente un investissement public substantiel, n'est pas assorti de réelles contreparties quant aux choix industriels futurs.

Le Sénat est la chambre des collectivités territoriales : nous sommes bien placés pour savoir que, lorsque ces dernières accordent des aides, elles demandent des contreparties. J'y insiste, nous avons le sentiment que le Gouvernement n'en exige pas suffisamment. Avez-vous pris des mesures concrètes pour remédier à cette situation ?

J'en viens au cas de Seqens. Nous avons visité sa future unité de production de paracétamol sur la plateforme de Roussillon. Par définition, les moyens y sont fédérés, ce qui est extrêmement positif, notamment pour la sécurité. Cette unité, qui sera bientôt mise en service, pourra produire environ 10 000 tonnes de paracétamol par an. Elle a bénéficié d'un fort soutien du Gouvernement dans le cadre du plan France relance.

Il s'agira d'une production durable, respectant *a priori* tous les critères environnementaux et sociaux ; avec vos homologues européens, êtes-vous prêt à décider que, si une entreprise ne respecte pas ces règles, ses produits seront taxés lors de leur mise sur le

marché européen ? Cette solution nous a été suggérée par le président-directeur général (PDG) de Seqens lui-même. Peut-être avez-vous d'autres pistes.

Dans le secteur du médicament, la production délocalisée relève pour l'essentiel de la chimie ; ces activités sont par nature assez polluantes. Souvent, les populations sont prêtes à accepter les relocalisations à condition que ce ne soit pas trop près de chez elles. Comment travailler avec elles pour que ces chantiers soient mieux admis ?

Enfin, selon le PDG de Seqens, l'enjeu, en matière de production, c'est désormais d'anticiper les crises. Vous êtes-vous penché sur ce point ? En avez-vous débattu avec les industriels ? D'après lui, cela ne coûterait pas spécialement cher de relocaliser la production des 100 produits critiques, dans la mesure où les usines dont il s'agit peuvent fabriquer plusieurs produits en parallèle. Mais les industriels ont besoin d'engagements, car ils ne produiront pas sans la garantie d'un marché suffisant. À cet égard, l'enjeu, c'est le volume, en France et surtout en Europe.

M. Roland Lescure, ministre délégué. – On ne peut pas laisser croire qu'aujourd'hui les aides publiques sont des chèques en blanc.

Le CIR est un instrument extrêmement efficace. J'évoquais *Choose France* ; en général, quand vous rencontrez un investisseur international, ce dispositif vient très vite dans la conversation. S'il est si bien perçu, c'est parce qu'il permet d'avoir des ingénieurs, des docteurs et, plus largement, des chercheurs français « à bon prix ».

Si la compétitivité de la recherche et de l'innovation françaises est aujourd'hui exceptionnelle à l'échelle mondiale, c'est grâce au CIR. Certains jugent qu'il est insuffisamment conditionné à d'autres critères. Mais, pour ma part, je suis extrêmement réservé quant à notre capacité à multiplier les objectifs en les concentrant sur un instrument.

Le CIR vise à financer des activités de recherche et de développement en France, de la part de groupes français ou de groupes internationaux s'installant en France, et il fonctionne. Il compte parmi nos grands facteurs d'attractivité. Dans le secteur pharmaceutique, Pfizer a annoncé 500 millions d'euros d'investissements lors du dernier sommet *Choose France* ; ce groupe avait annoncé 500 autres millions d'euros il y a un an, pour installer des laboratoires de recherche et de développement en France.

En parallèle, nous exigeons d'ores et déjà des contreparties pour d'autres aides accordées aux industriels. Ainsi, dans le cadre du projet important d'intérêt européen commun relatif à la santé, ou Piiec santé, nous avons écarté un ambitieux projet de recherche et de développement avec une entreprise qui souhaitait s'installer en France : à nos yeux, les garanties d'industrialisation sur le sol français n'étaient pas suffisantes, étant donné l'ampleur des subventions prévues.

Le plan France Relance était assorti de peu de conditionnalités. Je rappelle en passant qu'il nous a permis de relancer l'économie française de manière extrêmement dynamique après la crise de la covid. Mais, pour l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) dit « *Capacity Building* », nous avons prévu des clauses d'option d'achat pour les aides de Bpifrance et des clauses de non-délocalisation, portant uniquement sur la durée d'exécution du contrat.

Effectivement, madame la présidente, imaginer qu'une installation d'usine que l'on aurait subventionnée puisse conduire à un départ quelques années plus tard est très douloureux. Mais il est tout de même compliqué de fixer des critères objectifs pour interdire toute délocalisation ultérieure. Voyez l'exemple de l'usine Valdunes : l'actionnaire chinois, qui a investi voilà dix ans – avec un faible montant d'aide publique, d'ailleurs – perd environ 10 millions d'euros par an. Je comprends que son choix de repartir suscite de l'émoi, mais si, dans un monde ouvert, on empêchait le capital de sortir de France, il ne reviendrait pas !

Mon objectif stratégique est celui d'un solde positif en termes de création d'usines et de placements de capitaux en France. Pour l'instant, il est respecté.

Le cas de Seqens offre un bon exemple de ce que l'on doit pouvoir faire. Si, visiblement, son dirigeant vous parle d'une opération peu onéreuse, c'est que nous aidons très activement la relocalisation de la production du paracétamol en France. Mais nous le faisons en innovant, en favorisant une montée en gamme de la production, mettant ainsi la France et l'Europe sur le devant de la scène dans ce domaine.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je ne voudrais pas qu'il y ait d'ambiguïté, monsieur le ministre. Ce qui a été dit, c'est que, s'il y avait la volonté de produire plus en passant par des usines aujourd'hui existantes, cela ne nécessiterait pas d'énormes investissements supplémentaires, les usines étant « multi-produits ».

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Il y a, de toute manière, un défi d'accroissement de la capacité de l'industrie pharmaceutique en France. Mais, si c'était simple, on l'aurait déjà fait ! N'oublions pas que nous parlons d'une industrie très intense en capital et en recherche et développement. Les grands groupes industriels ont donc une dimension mondiale et intègrent, dans leur choix de localisation, la qualité de la main d'œuvre, la qualité des procédures, le montant des subventions et les potentialités en termes de marché à conquérir.

Il faudrait aller plus vite... Nous œuvrons à l'accélération des installations industrielles, mais la question se pose du délai d'obtention des autorisations. Avec Bruno Le Maire, nous avons inauguré voilà quelques jours une usine de biotechnologie flambant neuve : il faudra attendre un an avant qu'elle ne puisse ouvrir !

Nous travaillons sur le sujet, notamment dans le cadre d'un projet commun avec nos voisins belges visant à pousser, à l'échelle européenne, un projet de *Critical Medicines Act*, sur le modèle du *Critical Raw Material Act*. Le but serait de s'assurer d'une meilleure orientation de la production des quelques dizaines de médicaments critiques. Nous souhaitons également accélérer le soutien réglementaire, en mettant en place des *fast tracks* ou pistes rapides pour l'enregistrement des fournisseurs européens.

Compte tenu du caractère polluant des entreprises chimiques, nous devons effectivement répondre au défi de l'acceptabilité. Il faut que l'industrie s'engage dans une démarche de décarbonation et dépollution – ce qu'elle fait, reconnaissons-le – et que l'on puisse mettre en place un *level playing field* pour éviter tout phénomène de concurrence déloyale. Il faut aussi, j'y insiste car c'est un virage stratégique mis en œuvre dans la commande publique, valoriser les critères environnementaux, tout comme nous réfléchissons à une meilleure valorisation, y compris dans les prix, des bénéfices environnementaux ou en termes d'approvisionnement d'une production en Europe de molécules données.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Santé publique France, d’après les propos recueillis en audition, est autorisée par la loi à agir pour fabriquer des médicaments en cas de menace sanitaire grave. Or le Gouvernement ne l’a jamais sollicitée en ce sens, alors qu’elle ne peut s’autosaisir et que les pénuries s’aggravent. Pourquoi ?

Alors que le laboratoire Upsa s’est engagé sur des livraisons supplémentaires de paracétamol vers la France, le groupe Sanofi n’a, à ma connaissance, rien fait de tel. Êtes-vous intervenu pour qu’il en soit autrement ?

Le prix trop faible des médicaments matures en France est souvent évoqué pour expliquer les pénuries. Or celles-ci ont été européennes, voire mondiales. La Suisse, par exemple, en a connues alors même que les antibiotiques y sont plus chers qu’en France. Vous l’avez dit, monsieur le ministre, les réponses ne sont pas simples... Quel est votre avis sur le sujet ? Allez-vous envisager, à un moment donné, de limiter les prix des médicaments innovants, qui deviennent exorbitants.

Mme Patricia Schillinger. – Vous avez répondu par avance à ma question sur le *Critical Medicines Act*. Mais je voudrais souligner qu’il est important de travailler ensemble et qu’il faudra du temps pour y parvenir.

Comment, par ailleurs, favoriser l’acceptabilité de la relocalisation d’une industrie particulièrement polluante ? J’habite dans le Haut-Rhin, dans le secteur des Trois Frontières, où se trouvent des usines liées à la chimie. Pour certains élus, il serait hors de question d’envisager, aujourd’hui, une réintroduction d’usines polluantes. Il y a un travail à faire sur ce sujet.

Je me demande également si la France est toujours attractive pour les investisseurs étrangers dans le domaine de la santé. Quels sont les obstacles ? Pourquoi n’y arrivons-nous pas ? Est-ce simplement dû aux mécanismes de l’ultralibéralisme ? Que dire des politiques menées depuis quarante ans sur notre territoire ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Beaucoup de mes questions ont déjà été exposées. J’en ajouterai deux. Tout d’abord, une réflexion générale me semble devoir être menée, en ce début de XXI^e siècle, sur la structuration des prix, notamment l’intégration de la valeur environnementale ou sociale. Quel sera le délai d’aboutissement de travaux européens sur ce sujet, crucial pour la problématique que nous examinons ? Par ailleurs, les projets soutenus dans le cadre du plan de relance permettront-ils de sécuriser l’approvisionnement sur la quarantaine de médicaments stratégiques pré-identifiés ? Si oui, a-t-on une idée du taux de sécurisation que nous pouvons atteindre ?

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Certes, le groupe Sanofi n’a pas accru la part de production de paracétamol dirigée vers la France, mais il a globalement augmenté sa production. Tous les industriels ont donc fait des efforts, ce qui n’enlève en rien une certaine forme de responsabilité de leur part en matière d’anticipation. On a observé une très forte volatilité de la répartition entre médecine de ville et hôpital de la consommation de paracétamol au sortir de la pandémie de la covid-19. L’industrie pharmaceutique, à l’échelle mondiale, n’a pas su correctement anticiper ce phénomène.

La capacité de l’État à reprendre en main la capacité de production de médicaments s’apparente à une arme de destruction massive. Il faut pouvoir le faire, comme ce fut le cas pour les curares à travers la réquisition de stocks. Mais, si l’on pourrait imaginer

ce type de démarche à l'échelle européenne, l'utilisation solitaire et trop fréquente de telles prérogatives serait susceptible de conduire la France à se faire pas mal d'ennemis, y compris dans les pays adjacents.

Je confirme que le prix n'est pas le facteur le plus important dans le déclenchement des pénuries. Pour autant, la question de la régulation des prix est à traiter. Nous encadrons les prix de manière extrêmement ferme. Par ailleurs, la clause de sauvegarde nous permet de récupérer une bonne partie des recettes quand les chiffres d'affaires vont au-delà de ce que l'on avait anticipé. Le dispositif français de régulation a donc des conséquences désastreuses sur les capacités des industriels à se projeter : ils savent combien ils vont produire, mais ils ne savent pas combien ils vont gagner ! Il faut donc procéder à une remise à plat, étant précisé qu'il n'y a pas de recette miracle et que l'on se trouve, en fait, dans un véritable triangle des Bermudes : il faut soigner les Français, à des coûts acceptables et en réindustrialisant.

Dans ce cadre, on peut se demander s'il faut réguler de la même manière médicaments matures et thérapies innovantes. Nous travaillons sur le sujet, tout en ayant conscience que l'on compare là des pommes et des oranges...

La réindustrialisation prendra effectivement du temps. Pour un projet emblématique annoncé en grandes pompes à Versailles en 2022, nous obtiendrons les premières doses de principe actif en 2026 ! Cela ne doit pas nous empêcher de travailler sur le court terme – disposer de procédures d'urgence en cas de pénurie – et le moyen terme – mieux anticiper la demande avec les capacités de production actuelles.

Les enjeux environnementaux et l'acceptabilité de la réindustrialisation sont des sujets très importants. Dans le cadre du PIIEC, le projet dit EuroAPI entraînant la relocalisation pour des molécules matures de capacités de production dans le Haut-Rhin et en Normandie s'accompagne d'un processus de décarbonation. De telles démarches participent à l'acceptabilité.

S'agissant de l'attractivité, je vous rappelle la création en 2018 du premier comité stratégique des industries de santé (CSIS), suivi par un second en 2021. À cette occasion, le Président de la République a annoncé une politique ambitieuse de relocalisation. Depuis un an, je reçois régulièrement des industriels de santé qui souhaitent venir en France, plus pour la recherche, d'ailleurs, que pour la production. C'est un défi que de les convaincre d'investir aussi dans des outils de production. Nous l'avons fait avec Pfizer, et nous allons y arriver !

Il est essentiel que nous travaillions à une bonne compréhension de la formation des prix, notamment en prenant en compte, au-delà de l'impact du coût de la recherche et de l'innovation, principal facteur dans ce mécanisme, les coûts liés au fait d'avoir un processus de production propre ou à des conditions sociales améliorées. Cette réflexion, qui sera longue, devra se faire au niveau européen.

Enfin, nous finalisons actuellement la liste des premiers médicaments stratégiques identifiés. À ce stade, sur la quarantaine de médicaments repérés, nous avons constitué, grâce au plan de relance, une capacité de production pour 14 produits finis et deux principes actifs.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous avons entendu, au cours de nos auditions, que, s'agissant du CIR, on avait gardé la recherche et laissé partir les usines. Est-on prêt à créer un mécanisme équivalent pour les faire revenir ? On nous a également confirmé

que, au niveau des aides d'État, la destination de la production n'était pas une condition, même en cas de crise. On peut tout de même se poser des questions sur ce point.

Par ailleurs, la problématique des pénuries ne fait pas partie de la feuille de route de l'Agence de l'innovation en santé (AIS). Ce n'est pas un sujet, alors même que, au-delà de la reconstitution stricte de la chaîne de production chimique, l'innovation peut aussi porter sur les formes galéniques, sur les nouveaux antibiotiques face aux germes multirésistants et, même, sur le processus industriel lui-même.

Enfin, la taxe carbone européenne peut-elle être stratégiquement utilisée dans le domaine particulier qui nous intéresse, et ce afin de favoriser davantage l'investissement en vue de doter la France et, plus largement, l'Europe d'un outil industriel ?

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Doit-on préférer la recherche sans les usines ou les usines sans la recherche ? Préférant voir le verre à moitié plein, je répondrai que nous sommes très attractifs en matière de recherche et d'innovation, et que nous pouvons aller plus loin sur la production. Nous en débattons dans le cadre du PLF, mais nous allons continuer à réduire les impôts de production, en compensant les recettes perdues par les collectivités locales, et ce pour rendre les territoires français plus attractifs pour l'installation d'usines. Cela fonctionne ! Nous créons aujourd'hui plus d'usines que nous n'en détruisons. Il faut poursuivre cet effort pour avoir, et la recherche, et les usines.

S'agissant du régime des aides d'État, effectivement la condition évoquée n'est pas prévue, mais nous avons tout de même intégré des critères de capacité d'approvisionnement dans les appels d'offre publics. S'il fallait aller plus loin, cela ne pourrait se faire qu'au niveau européen, dans le cadre du *critical medicines act*. Comme toujours s'agissant de l'Europe, la réflexion prendra un peu de temps, mais cela vaut le coup de la mener.

L'Agence de l'innovation en santé n'a pas explicitement pour rôle de lutter contre les pénuries. Considérant ses effectifs, soit 15 ETP, nous avons concentré ses missions sur la croissance et le maintien dans le territoire des innovations issues de la recherche française. Le sujet des pénuries est abordé de manière indirecte, à travers le travail mené par l'AIS sur la localisation des systèmes de production.

Indépendamment de l'agence, le financement de relocalisations liées à l'innovation est bien intégré dans France 2030, et cette innovation peut porter sur les formes galéniques, les procédés de production ou même les principes actifs.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), qui constitue une véritable victoire française, concerne à ce stade les biens intermédiaires. Il ne peut donc pas nous être utile dans le domaine de la santé, comme, par exemple, dans l'automobile : si vous taxez l'acier qui vient de pays moins-disants, vous risquez de moins taxer les voitures qui viennent de ces pays. Il faudra sans doute réfléchir à l'élargissement de ce mécanisme, mais cette question constitue un défi.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Je vous remercie d'avoir précisé que Sanofi avait augmenté sa production ; il aurait néanmoins pu faire comme Upsa !

Vous annoncez vouloir poursuivre la baisse des impôts de production, tout en compensant les collectivités territoriales. Celles-ci, je le rappelle, ne cessent de dénoncer une

absence de compensation à l'euro près. Par ailleurs, le Gouvernement baisse les impôts de production, ce qui prive les collectivités de ressources, mais maintient la clause de sauvegarde, qui est une forme d'impôt de production partant directement dans les poches de l'État. Cela nous ramène à la question de savoir s'il ne vaut mieux pas imposer dès l'origine des conditions claires aux grands laboratoires pour l'obtention d'aides, plutôt que d'essayer de récupérer l'argent par derrière. Quel est votre avis sur ce point ?

Combien de hausses de prix de remboursement de médicaments stratégiques le Gouvernement autorisera le Comité économique des produits de santé (CEPS) à consentir cette année ? Combien de médicaments seront concernés parmi ceux pour lesquels des pénuries sont constatées ?

Nous avons été surpris par la liste des médicaments stratégiques, qui comprendrait *a priori* des médicaments dont l'approvisionnement est déjà en situation de vulnérabilité. Cela nous semble très restrictif.

M. Roland Lescure, ministre délégué. – Sans vouloir polémiquer sur l'évolution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), j'indique que, pour l'heure, les baisses ont été compensées plus qu'à l'euro près. La réduction des impôts de production n'est pas une solution miracle, mais elle nous a tout de même permis de réduire le déficit de compétitivité de la France, notamment par rapport à l'Allemagne. Je reconnais que, si les recettes sont maintenues, elles ne sont plus directement liées à l'industrialisation du territoire. Cela doit nous conduire à réfléchir à la façon d'intéresser l'ensemble des acteurs à la réindustrialisation : en général, les élus et les maires y sont plutôt favorables, mais il faut les aider à convaincre leurs concitoyens.

La clause de sauvegarde ne peut être considérée comme un impôt de production, mais j'admets les effets pervers et imprévisible du dispositif. Nous devons travailler sur le sujet.

J'ai passé quelques heures à débattre, à l'Assemblée nationale, sur la conditionnalité des aides. Il existe des désaccords politiques sur la question, mais je ne voudrais pas laisser l'impression que le Gouvernement accorde des chèques en blanc. La plupart des aides publiques, notamment le CIR ou les subventions du plan France 2030, sont conditionnées. Les allègements de charges ne le sont pas, mais je considère qu'ils ne font que remettre la France au niveau de ses concurrents et voisins en termes de coût du travail.

S'agissant des médicaments stratégiques, une revue a publié une liste que je ne suis pas prêt, aujourd'hui, à endosser. Nous travaillons encore sur la question : partant de 6 000 médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, nous allons en retenir 200 à 300 considérés comme essentiels, avant de dresser une sous-liste de médicaments véritablement stratégiques. Celle-ci ne sera pas rendue publique, mais pourra être communiquée dans le cadre de travaux parlementaires confidentiels.

Je ne peux pas répondre à la question concernant le CEPS. Cela se fait au cas par cas et nous ne communiquons pas sur la liste des médicaments concernés.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – D'après les documents de France Stratégie, la moitié de l'innovation est portée par le secteur public depuis 2009. Il est important de le noter, eu égard à l'envol des prix des produits innovants. Il y a un retour à attendre de ces aides publiques !

M. Roland Lescure, ministre délégué. – C’est exact, et nous devons d’ailleurs améliorer encore la coopération entre les secteurs privé et public. Les bioclusters – cinq sont en cours d’homologation – permettent de formaliser des relations et alliances d’intérêt entre laboratoires de recherche publics et entreprises privées. Pour autant, certaines bonnes idées peuvent parfois se traduire par des effets pervers. Je ne suis par exemple pas favorable à l’intégration de la rentabilité de l’industriel dans la fixation du prix du médicament : outre la difficulté à contrôler les marges, ce serait donner des incitations aux plus inefficaces !

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Quand certains médicaments ont des prix si bas qu’ils sont largement en deçà du coût de production, on va tout de même très loin dans ce genre de considérations. Peut-être faut-il trouver un équilibre...

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.

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Audition de MM. Philippe Truelle, président-directeur général, et Olivier Truelle, administrateur, des laboratoires CDM Lavoisier

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d’enquête par l’audition de MM. Philippe Truelle, président-directeur général, et Olivier Truelle, administrateur, des laboratoires CDM Lavoisier, que je remercie de s’être mobilisés.

Nous souhaitons recueillir le point de vue des petites et moyennes entreprises (PME) de santé et des sous-traitants pharmaceutiques, souvent désignés par leur acronyme anglo-saxon, CDMO – *Contract Development Manufacturing Organisations*. Bien que moins connus du grand public que les *Big Pharma*, ils jouent un rôle déterminant dans le tissu industriel français et l’approvisionnement de notre pays en médicaments essentiels. Je note ainsi que les PME de santé représentent 34,4 %, soit plus d’un tiers, des ventes totales de médicaments d’intérêt thérapeutique majeur, les fameux MITM, consommés en France. J’ajoute que M. Philippe Truelle est membre du comité exécutif de Polepharma, que nous avons sollicité par ailleurs. Vous pourrez donc nous faire partager l’analyse et les propositions de cet organisme, qui structure la filière biopharmaceutique française et dont les membres sont aussi divers, pour ne citer que quelques exemples, que l’Université de Tours, Axtyntis, Novo Nordisk, laboratoires que nous avons auditionnés voilà moins d’un mois, ou Les Entreprises du médicament (Leem).

Proximité, indépendance et sécurité sanitaires, maillage du territoire : ces mots sont omniprésents dans le débat public, mais peinent à trouver, dans notre pays, une traduction du point de vue des politiques publiques. Or ils sont le socle commun, l’« élément naturel » des entreprises comme la vôtre. Naturellement positionnés sur le « fabriqué en France », bien avant que ce sujet ne soit sur toutes les lèvres, vous êtes particulièrement bien placés pour faire entendre la voix spécifique des « moyens laboratoires » et indiquer un chemin, peut-être, en matière de lutte contre les pénuries de médicaments.

Cette voix singulière, dont vous déplorez régulièrement, au gré de vos interventions publiques, qu'elle soit mal reconnue par les autorités, vous l'avez portée notamment, monsieur Philippe Truelle, dans le cadre de l'association des moyens laboratoires et industries de santé (Amlis). Vous avez présidé cette association et vous en êtes aujourd'hui le vice-président, après avoir été le chef de file des PME au sein du Leem de 2015 à 2021.

Vous exploitez une trentaine d'autorisations de mise sur le marché (AMM), dont les trois quarts sont des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, tels le chlorure de sodium, le potassium ou la morphine sous format injectable : il s'agit en majorité de médicaments « du quotidien », ou « commodités », dont le prix moyen est bas, bien qu'ils soient indispensables dans l'arsenal thérapeutique de nos médecins. Votre témoignage est d'autant plus essentiel que les formes injectables semblent plus particulièrement sujettes aux pénuries, par comparaison avec les autres formes galéniques : elles représentent 10 % des médicaments consommés, mais, selon le Leem, plus de 50 % des ruptures d'approvisionnement – vous nous direz si ces chiffres sont toujours valables.

Surtout, 8 % de votre activité seulement se fait à l'export, et 92 % à destination des services de soins français. Il nous importe, à cet égard, de comprendre ce qui fait la viabilité de votre modèle économique, l'absence d'attractivité du marché français concernant au moins les produits dits matures étant souvent pointée du doigt. À cet égard, je citerai les propos du directeur général d'un grand laboratoire français, Pierre Fabre : « Quand un médicament est exporté à moins de 50 %, il est en risque ; ce qui sauve les produits, ce sont les exportations. » Que pouvez-vous répondre ? Quant à votre activité de sous-traitance, elle se fait auprès d'acteurs aussi variés que le LFB, Coloplast, Sanofi Pasteur ou l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP).

Dans quelle mesure les médicaments consommés en France doivent-ils et peuvent-ils être produits en France ? Jusqu'où l'exigence de souveraineté industrielle peut-elle remonter, s'agissant de biens très particuliers, dont le prix est administré et dont la chaîne de production est parfois très complexe et composée de nombreuses étapes, de la chimie fine à la distribution, en passant par la fabrication du produit fini et le conditionnement ?

Telles sont quelques-unes des questions que nos échanges doivent permettre d'éclairer.

Avant d'aller plus loin, je vais vous céder la parole pour un bref propos introductif. Puis Mme Laurence Cohen, rapporteure de notre commission d'enquête, vous posera une première série de questions. Vous l'aurez compris, notre commission d'enquête entend obtenir des réponses étayées à des questions précises.

Je précise également que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle 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. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Philippe Truelle et Olivier Truelle prêtent serment.

M. Philippe Truelle, président-directeur général des laboratoires CDM Lavoisier. – Comme d’autres PME indépendantes françaises, nous représentons une frange d’une industrie silencieuse et peu visible.

Les laboratoires CDM Lavoisier sont une entreprise industrielle constituée de 135 femmes et hommes, fondée en 1888.

Depuis l’origine, la raison d’être d’une entreprise comme la nôtre est de mettre au point, fabriquer et distribuer des médicaments essentiels. Il s’agit uniquement de formes injectables, dans des domaines comme l’anesthésie-réanimation et la prise en charge de la douleur. Cette production demande évidemment un savoir-faire de pointe et le respect d’exigences réglementaires très strictes, qui n’ont cessé d’évoluer.

Au quotidien, nous fabriquons et commercialisons une trentaine d’AMM se déclinant en 150 présentations – poches, flacons, ampoules. Leurs usages sont bien établis, depuis de nombreuses années, aussi bien à l’hôpital qu’en ville. Ce sont donc plus de 30 millions de doses de médicaments qui sortent chaque année de notre usine de production située dans le Loir-et-Cher.

Nous travaillons majoritairement avec des fournisseurs locaux : 88 % de nos principes actifs proviennent d’Europe, dont un tiers de France, et 68 % de nos composants de production de France et 100 % d’Europe. C’est un élément de stabilité et de sécurité en termes d’approvisionnement, qui ne résout cependant pas tout.

Notre savoir-faire repose essentiellement sur la compétence de nos équipes, auxquelles je tiens à rendre hommage. Ce savoir-faire, nous le mobilisons régulièrement pour fabriquer d’autres produits de santé et d’autres médicaments d’entreprises ou d’entités tiers dans des établissements publics. Ce sont des solvants pour vaccin, des solvants pour reconstitution de médicaments en poudre, des préparations hospitalières, en partenariat avec l’établissement de production de l’AP-HP, ou des matières premières à usage pharmaceutique.

Nous appartenons à plusieurs collectifs, l’Amlis, le Leem et Polepharma, dont je reprendrai certaines propositions d’action.

Voilà dix ans, nous n’avions pas à faire face à des situations de rupture d’approvisionnement, à l’exception de la période de canicule de l’été 2003. Depuis lors, un travail en commun a été mené entre les industriels et l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) pour anticiper ces situations.

Les causes de la pénurie sont bien évidemment multifactorielles et très complexes. La hausse de la demande a été plus rapide que l’augmentation des capacités de production. Les approvisionnements en matières premières et composants sont devenus de plus en plus compliqués, notamment à l’issue de la crise de la covid, avec une concentration de l’offre et une baisse de capacité d’un certain nombre de nos fournisseurs. Par ailleurs, pour certains médicaments, on est passé de quatre acteurs, à trois acteurs, voire deux. En outre, les normes de qualité sont devenues de plus en plus complexes et allongent les temps de cycle. Ainsi, nos médicaments, qui sont des médicaments injectables, nécessitent, pour être produits, un délai incompressible théorique de 16 jours. Alors que nous tenions une moyenne de 22 jours voilà quinze ans, nous sommes passés à 45 jours. Cet allongement est lié à plusieurs étapes supplémentaires, notamment la sérialisation, qui nécessite des vérifications supplémentaires. Une étape supplémentaire peut engendrer, en constatant quelques petits défauts, une

réduction, dans de petites proportions, de nos capacités de production. Une telle situation est susceptible d'entraver, dans certaines situations, des mesures d'atténuation rapide. Parmi les causes conjoncturelles, l'inflation joue bien évidemment un rôle.

Nous considérons aujourd'hui que le système actuel de financement du médicament, en tout cas pour les médicaments qui nous concernent, ne fonctionne plus. Nous attendons avec impatience les conclusions de la mission mise en place par la Première ministre sur ce sujet. Le budget global du médicament ne permet plus de mettre à disposition les médicaments matures du quotidien et les innovations de rupture, qui apportent de réelles chances dans le cadre de pathologies qui n'étaient pas prises en compte auparavant.

Il faut donc donner à la Haute Autorité de santé (HAS) et au Comité économique des produits de santé (CEPS), des outils pour évaluer différemment ces deux types de médicaments, tous deux nécessaires.

Au regard de l'objectif national de relocalisation, il nous semble essentiel de protéger le tissu industriel existant.

Pour conclure, je dirai qu'il faut repenser rapidement le système de financement, travailler à mieux orienter la commande publique, valoriser notre filière, s'engager dans une démarche d'optimisation réglementaire, revaloriser les prix des médicaments essentiels produits localement et, enfin, revoir le pilotage de notre secteur.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – L'ANSM a récemment révélé l'existence de tensions d'approvisionnement sur le bicarbonate de sodium Lavoisier 1,4 % que vous exploitez. Ce médicament est notamment indiqué en cas d'acidité élevée du sang.

Pourriez-vous, sur cet exemple précis, préciser les causes des tensions observées ?

Le Leem vient d'appeler à la nomination d'un Haut Commissaire au médicament chargé de la lutte contre les pénuries. Partagez-vous une telle vision des choses ?

Mme Karine Pinon, présidente de l'Amlis, a déclaré devant notre commission d'enquête que cette association, dont vous êtes le vice-président, était le « petit frère du G5 Santé ».

Dans quelle mesure vos préoccupations et vos demandes diffèrent-elles de celles des grands laboratoires ? Corrélativement, vous sentez-vous représentés auprès des autorités de santé ? Sont-elles suffisamment sensibilisées aux problématiques spécifiques que doivent affronter les PME de santé ?

Avez-vous bénéficié des crédits des plans France Relance et France 2030 ? Pour quels types de projets exactement ?

Votre activité de façonnier sous-traitant se fait y compris pour le compte d'acteurs publics : pouvez-vous nous dire dans quelle proportion ? Auditionnés, les représentants de l'Agence générale des équipements et produits de santé (Ageps), l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP, ont insisté sur la force du tissu des sous-traitants, « capables de fabriquer l'essentiel des formes nécessaires ». Ne faut-il pas systématiser, pour les médicaments qui connaissent des ruptures structurelles, les coopérations sous pilotage public, sur le modèle de ce qui a été fait pendant la crise du covid, pour la production de cisatracurium, entre Santé publique France, l'Ageps, le façonnier Delpharm et les pharmacies

à usage intérieur (PUI) de certains centres hospitaliers universitaires (CHU) ? À quelles conditions une telle organisation vous semble-t-elle envisageable ? Dans quelle mesure le fait que vous ne soyez pas chimistes et ne puissiez pas fabriquer des principes actifs est-il gênant ?

Par ailleurs, vous demandez une augmentation du prix des médicaments matures, et un moratoire sur les baisses de prix a d'ores et déjà été décidé.

Que répondez-vous à ceux qui contestent la nécessité d'une telle augmentation, arguant que, dans les pays où ce prix est plus élevé, le problème des pénuries se pose à peu près dans les mêmes proportions ? Pour ne prendre qu'un exemple, comment expliquer que la Suisse connaisse également de graves pénuries, notamment d'antibiotiques ?

Dernière question, avez-vous, depuis leur entrée en vigueur, sollicité auprès du CEPS l'activation des articles 27 et 28 de l'accord-cadre, permettant à un laboratoire d'obtenir une stabilité du prix facial en contrepartie d'investissements récemment réalisés ou à venir dans l'Union européenne ?

Qu'en est-il, dans le même sens, de l'application de l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022, qui consacre la prise en compte du critère de la « sécurité d'approvisionnement du marché français que garantit l'implantation des sites de production » dans la fixation du prix ?

M. Philippe Truelle. – La première question concerne la tension d'approvisionnement sur le bicarbonate de sodium, que nous fabriquons depuis plusieurs dizaines d'années.

Aujourd'hui, les tensions apparaissent principalement sur le marché de ville. Nous partageons ce marché avec une autre entreprise, qui détient 55 % des parts de marché.

Depuis le mois de février, les quantités appelées par nos clients ont augmenté d'environ 15 %. Nous ne sommes pas en mesure de dire s'il s'agit d'une augmentation de la demande ou bien d'une moindre livraison de l'autre acteur.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Ce second acteur est-il français ?

M. Philippe Truelle. – Oui, il est français.

Seule l'ANSM a la visibilité sur tous les stocks et capacités de production. Pour notre part, nous ne savons pas ce que les autres acteurs font. En l'état actuel des choses, nous considérons que nous répondons à notre responsabilité sur le marché.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Si j'ai bien compris, vous fournissez les mêmes quantités, voire un peu plus, que l'année dernière. Pour le moment, vous n'êtes pas en mesure de savoir s'il y a eu une augmentation de la demande ou bien si le second fournisseur a réduit sa production.

M. Philippe Truelle. – Vous avez évoqué la proposition, par le Leem, de la nomination d'un haut-commissaire au médicament.

Nous souffrons depuis de nombreuses années d'un fonctionnement en silo qui crée parfois des injonctions contradictoires. L'objectif de relocalisation peut ainsi se heurter

aux réticences à payer le prix d'une production française. Tant que toutes les parties prenantes ne seront pas réunies autour d'un objectif commun, ces difficultés persisteront.

Je soutiens donc cette proposition, car il serait opportun que les actions soient coordonnées dans le bon sens à l'échelon transministériel.

Vous avez rappelé les propos de Karine Pinon, qui évoquait nos préoccupations communes avec celles du G5 santé. Nous avons un ADN commun puisque nous sommes des entreprises pour la plupart d'origine française, avec une empreinte industrielle française, qu'elle soit directe ou partagée, un certain nombre de nos entreprises faisant fabriquer leurs médicaments chez des façonniers français.

L'association CDMO France, présidée par Stéphane Lepeu, directeur général délégué de Selpharm, fédère justement les principaux façonniers français.

Comme vous l'avez rappelé, les entreprises du G5 réalisent l'essentiel de leur marge, et parfois de leur chiffre d'affaires, en dehors du territoire national alors que leur empreinte industrielle reste très forte en France, ce qui est positif pour notre balance commerciale.

Notre modèle économique – une fabrication principalement française à destination du marché français, avec un prix de vente compris entre 1,2 et 1,5 euro – a été largement déstabilisé ces dernières années par l'inflation. Les coûts de l'énergie ont été quasiment multipliés par trois en un an et demi. Pour une entreprise comme la nôtre, c'est extrêmement important.

Vous avez ensuite évoqué le plan France Relance 2030. Nous nous sommes inscrits dans l'itération précédente, dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt *Capacity Building* qui visait, dans le cadre de la crise de la covid-19, à investir dans une nouvelle ligne de production, avec pour objectif d'augmenter notre capacité de production d'environ 15 millions d'unités de doses de médicament en ampoules plastiques.

Ce projet, qui a duré deux ans, a mobilisé environ 10 millions d'euros d'investissements, et il nous a permis de bénéficier d'une aide, qui n'est pas complètement convertie, d'un montant de 1,5 million d'euros. Il s'agit d'un très gros investissement pour une entreprise comme la nôtre, qui réalise 15 millions d'euros de chiffre d'affaires, et donc, d'un engagement d'avenir et d'un challenge particulièrement ambitieux.

Vous avez rappelé notre partenariat en tant que façonnier avec un certain nombre d'acteurs, notamment publics, comme l'Ageps, et vous m'avez interrogé sur l'intérêt des collaborations public-privé.

Il y a une vingtaine d'années déjà, nous fabriquons des médicaments sous AMM pour l'Ageps. Ces médicaments sont ensuite tombés dans le domaine concurrentiel et l'Ageps a cessé de les exploiter. En 2007, lors de la décision de fermeture de l'unité de fabrication et de contrôle hospitalier (UFCH) de Libourne, qui était un site de production hébergé au sein d'un établissement de santé, l'ANSM a demandé à l'Ageps de reprendre l'exploitation d'une quinzaine de préparations hospitalières. L'Ageps s'est alors rapprochée de nous et nous a demandé de produire ces préparations en son nom. Nous fabriquons depuis chaque année environ 100 000 unités de présentations hospitalières. Il s'agit de médicaments de niche ou

qui, dans certains cas, servent comme matière première pour des préparations de poches de nutrition.

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt l'audition du docteur Claude Bernard et de Renaud Cateland, et je souscris pleinement à leurs propos. Il est impossible d'instaurer un pôle public de production qui aurait la capacité d'intervenir sur des molécules et des présentations très diverses.

À notre niveau, nous mesurons ce que représente la création d'une entreprise en termes de moyens, de ressources humaines et de savoir-faire. Tout cela est très long.

Il est clair que notre entreprise n'a pas la capacité de synthèse chimique et ne l'aura jamais. Nous avons développé des partenariats avec un certain nombre de fournisseurs qui pourraient, le cas échéant, nous fournir d'autres molécules que celles sur lesquelles nous travaillons.

L'Ageps a, quant à elle, développé un réseau de fournisseurs de matières premières et des partenariats avec de nombreuses entreprises de façonnage implantées sur le territoire national qui ont des compétences sur tous les types de médicaments.

Cette capacité existe. Il convient aujourd'hui de faire un pas de plus afin d'être en mesure de la mobiliser pour faire face à certaines situations de crise, ce qui a été fait pour le cisatracurium dans des délais assez remarquables, ou même par anticipation. L'ANSM conduit chaque année un observatoire des arrêts de commercialisation. J'estime que l'on pourrait mieux anticiper les tensions qui affectent certains médicaments, que ces tensions soient dues au désengagement de certains acteurs, à l'augmentation de la demande, à l'évolution de l'utilisation de certains médicaments ou à de nouvelles indications pour des médicaments bien établis.

J'en viens au prix du médicament, qui est un sujet aussi complexe et divers que celui des pénuries.

Nos produits sont des médicaments essentiels et techniques qui mobilisent une vingtaine de composants différents. Nous produisons 30 millions de doses de médicament et nous réalisons 15 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cela donne une idée du prix de vente moyen.

Les prix n'ont pour la plupart pas évolué depuis quinze ans, dans le meilleur des cas puisque la convention avec le CEPS et l'accord-cadre prévoient la possibilité de baisses de prix des médicaments qui ne sont plus sous brevet, sachant que nos médicaments n'ont jamais été sous brevet puisqu'ils sont issus de la pharmacopée française – même s'ils n'en ont pas le statut, on pourrait même dire que ce sont les premiers médicaments génériques.

L'équation est de plus en plus difficile à résoudre, car nous devons remplir de plus en plus d'obligations et satisfaire à des critères réglementaires et de qualité de plus en plus nombreux, tels que la sérialisation, la conduite des nouvelles études, notamment pour vérifier l'absence de nitrosamines sur des matières pourtant bien connues, la constitution de stocks de sécurité supplémentaires, *etc.* Nous avons dû nous acquitter de ces nouvelles obligations à coûts constants, sans bénéficier d'aucun financement.

Vous avez enfin évoqué les deux articles qui ont été introduits dans l'accord-cadre à la suite de la dernière LFSS.

Sauf erreur de ma part, l'article 65 de la LFSS ne s'applique qu'aux nouvelles inscriptions. Or tous les médicaments exploités par les laboratoires Lavoisier sont des inscriptions anciennes.

En ce qui concerne l'article 28 de l'accord-cadre, subissant le choc d'inflation dès l'été 2021, nous avons déposé un dossier de demande de hausses de prix auprès du CEPS dès le mois d'octobre 2021. Après plusieurs mois, nous avons reçu une proposition de hausse de 2 centimes sur le prix du médicament concerné, alors fixé à 1,4 euro, ce qui nous semblait relativement éloigné de la réalité.

À l'époque, la doctrine qui présidait à l'application de cet article ne prenait en compte qu'un choc majeur sur l'un des entrants. Il fallait choisir le composant le plus exposé à l'inflation, seule la quote-part de l'augmentation des coûts induits par la hausse de son coût étant répercutée. Cette doctrine était centrée sur la matière première, qui ne pèse que marginalement sur le coût de certains médicaments, alors que les coûts de production, les coûts humains et les coûts supports ont beaucoup augmenté.

Nous avons continué nos échanges, y compris avec un certain nombre de directions ministérielles, en tentant de faire valoir que l'application stricte de cette doctrine ne porterait pas de résultats suffisants dans un certain nombre de situations.

Nous avons déposé de nouvelles demandes il y a quelques mois, à la fois sur ce produit et sur un autre. Nous avons reçu une nouvelle proposition, certes améliorée, mais qui reste éloignée de la réalité des coûts de production des produits concernés. Même si la doctrine a évolué, le nombre d'éléments et de critères pris en charge dans l'évaluation reste trop limitatif, puisque les coûts humains, par exemple, ne sont pas pris en compte.

M. Olivier Truelle, administrateur des laboratoires CDM Lavoisier. – Le partenariat public-privé (PPP) me semble un axe majeur pour la souveraineté sanitaire française. Des structures françaises comme l'Ageps, le service de santé des armées ou le laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) disposent d'un savoir-faire unique en Europe. Il faut renforcer ces structures, ce qui passe par l'extension des partenariats déjà existants et l'instauration de nouveaux partenariats avec des laboratoires pharmaceutiques français qui pourront porter des projets plus ambitieux.

Ces structures travaillent essentiellement sur des médicaments de niche, mais l'on pourrait tout à fait imaginer que leur savoir-faire soit mis à contribution pour de nouvelles thérapies, par exemple.

Le CEPS est pris en étau entre des contraintes budgétaires et les associations de patients qui attendent de nouveaux traitements souvent très onéreux. En tant que petit laboratoire produisant des médicaments matures, nous nous efforçons de survivre malgré les baisses régulières de prix et la hausse exponentielle des coûts, en particulier depuis trois ans.

Le CEPS a bien conscience de cette situation. Malheureusement, la doctrine actuelle ne lui donne pas la possibilité d'y répondre correctement, et il n'a manifestement pas reçu de directive du Gouvernement lui permettant d'aller au-delà de la doctrine.

M. Philippe Truelle. – La doctrine lie le CEPS, mais il est également contraint par les difficultés de financement. Aujourd'hui, il n'y a pas de budget mobilisé pour conduire des hausses de prix. L'application de l'article 28 reste donc très limitée.

Par ailleurs, le secteur s'autorégule au travers de la clause de sauvegarde, mécanisme par lequel les entreprises du secteur contribuent au financement des hausses de prix.

Mme Pascale Gruny. – Quelle est votre politique en matière de stocks ? Selon vous, qui devrait assumer le coût de ces stocks ? Attendez-vous quelque chose de l'Union européenne ? Pouvez-vous nous en dire davantage sur la clause de sauvegarde ?

M. Philippe Truelle. – La clause de sauvegarde a été complètement dévoyée de son objectif initial, qui était d'assurer à la solidarité nationale l'intégrité du budget alloué au médicament. En cas de non-respect de ce budget, une partie du dépassement devait être prise en charge par les industriels. Ce système a fonctionné pendant de nombreuses années, puis il a lentement glissé et, depuis quatre à cinq ans, il dérive fortement.

Aujourd'hui, le montant de la clause de sauvegarde s'élève entre 5 % et 6 % du budget global du médicament, car celui-ci n'est pas complètement aligné avec les besoins réels. Or ce mécanisme est réparti entre l'ensemble des acteurs, sans prise en compte des types de médicaments produits. L'on comprend que le sujet soit particulièrement sensible.

Les laboratoires Lavoisier réalisent à peu près la moitié de leur chiffre d'affaires sur des médicaments remboursés, c'est-à-dire peu onéreux. Il y a quatre ans, le montant de la clause de sauvegarde s'élevait à 40 000 euros pour mon entreprise. L'année dernière, et alors même que notre chiffre d'affaires résultant de la vente de médicaments remboursés était en baisse de 3 %, ce qui signifie que nous ne contribuons pas au dérapage des dépenses publiques, ce montant était de 160 000 euros, soit un quadruplement en quatre ans.

La clause de sauvegarde est devenue une taxe sectorielle dont le montant est imprévisible. Elle nous est parfois signifiée avec de grands décalages par rapport aux échéances initiales, plutôt en fin d'année, alors qu'elle doit normalement être connue six mois après la clôture de l'exercice. Dans le cadre de la nécessaire refonte de notre système de santé, il sera essentiel de revoir ce dispositif et de faire en sorte qu'il retrouve son rôle initial, qu'il a complètement perdu aujourd'hui.

L'Union européenne est leader sur tous les aspects de régulation et de réglementation. Vous citez l'exemple de la notice électronique ; sur ce point, lors de la crise sanitaire, les autorités européennes ont fait preuve d'agilité réglementaire. Nous pourrions déployer de telles solutions non seulement dans d'autres situations de crise, mais aussi au quotidien.

La notice électronique – sujet ancien – est un mécanisme de souplesse qui garantit de disposer d'une information disponible dans toutes les langues et à jour, tandis que la notice papier se périmé. Par ailleurs, c'est écologique ; on sait en effet que les professionnels de santé ne lisent pas les notices, dont 80 % sont détruites.

Les stocks sont apparus, à un moment donné, comme l'alpha et l'oméga pour beaucoup d'acteurs, notamment extérieurs. Il est évidemment important de disposer d'un stock minimal. La loi française a d'ailleurs évolué à cet égard, imposant des niveaux de stocks minimaux de deux à quatre mois pour les MITM. Sur ce point, si l'on adopte une approche globale et indifférenciée, on manque l'objectif. En effet, pour certains médicaments, il faut une approche particulière ; il est ainsi impossible d'avoir deux mois de stocks pour les médicaments radiopharmaceutiques, par exemple, qui sont fabriqués le matin pour être

utilisés l'après-midi. Il en va de même pour les solutés de perfusion. Néanmoins, en période de canicule, il est essentiel d'avoir des stocks ; cette obligation, qui s'applique la moitié de l'année, a donc été prévue par l'ANSM.

En matière de stocks, nous devons nous donner les moyens, collectivement, d'adapter plus finement nos besoins à la réalité des produits, des usages et des territoires. L'approche pourrait ainsi être différente entre la métropole et les outre-mer. Pour reprendre l'exemple de la canicule de 2003, même en disposant à cette époque de quatre mois de stocks standard, nous n'aurions pas pu faire face à cette crise majeure. Plutôt que de stocker énormément, mieux vaut maintenir nos capacités de réactivité et de reproduction rapide.

Mme Pascale Gruny. – Qui doit supporter le coût financier des stocks ?

M. Philippe Truelle. – Selon moi, ce coût doit être partagé entre tous les acteurs de la chaîne. C'est déjà le cas aujourd'hui, mais nous avons pu observer une évolution des couvertures de stocks, dans le sens de la réduction. S'ils visent un objectif de sécurisation, en focalisant leurs efforts sur des médicaments très particuliers, les industriels auront besoin pour constituer des stocks supplémentaires du soutien de la force publique.

M. Olivier Truelle. – Pour ce qui concerne les matières premières des consommables, la constitution de stocks par les laboratoires relève de l'aspect curatif. Or, en médecine, on nous apprend à faire du préventif. Mais pour agir de façon préventive, il faut renforcer la chaîne de production en amont, au niveau des consommables, des matières premières et du laboratoire. Par exemple, pour les filtres stérilisants que notre laboratoire utilise en vue de fabriquer des médicaments injectables, les délais d'approvisionnement étaient de quelques semaines ou mois ; du jour au lendemain, ils sont passés à plus d'un an pour certains filtres. Un tel problème peut bloquer complètement une chaîne de production. Et pour prendre un nouveau fournisseur, il faut tout requalifier, ce qui prend des mois et coûte une fortune.

M. Philippe Truelle. – Polepharma avait d'ailleurs proposé de privilégier une approche globale, en associant les fabricants de principes actifs et de composants. Le fait d'avoir des partenaires, locaux ou continentaux, bien identifiés et en place depuis de nombreuses années, comme les nôtres, est une ressource, même si cela ne répond pas à toutes les situations. Pour notre part, nous avons mis en place un double *sourcing* sur un certain nombre de composants critiques – notamment les ampoules – auprès de grands fabricants européens. L'un d'eux nous a annoncé qu'il arrêterait définitivement l'une de ces références, sans délai de prévenance ; un autre fournisseur, allemand, que nous avons sollicité pour prendre le relai ne peut pas le faire, car il n'arrive pas à recruter. Les mêmes problèmes de ressources humaines se posent en France.

Nous devons repositionner collectivement notre industrie comme étant un acteur de santé, un élément important de la chaîne, pour que les jeunes générations aient envie d'y travailler. L'industrie pharmaceutique, comme l'ensemble du secteur industriel, n'attire plus, alors qu'elle est un élément de richesse et de souveraineté. Il faudrait pour le domaine de la santé un texte sur le modèle du récent projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires, car ces sujets sont aussi stratégiques l'un que l'autre.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Le « super pilote » des pénuries pourrait-il anticiper ces problèmes, à défaut d'un dialogue éclairé entre l'ANSM et les fabricants ? Ce manque de transparence est une véritable faille de l'Agence.

Puisque vous fabriquez seulement des médicaments matures et n'avez donc pas de département recherche, votre entreprise est un outil de réduction de la dépense en matière de santé publique. Les négociations que vous menez au sein du CEPS ne devraient donc pas être de même nature que celles d'autres laboratoires apportant sur le marché des innovations de rupture.

On ne sait plus fabriquer un certain nombre de médicaments matures, comme on nous l'a expliqué aux Hospices civils de Lyon (HCL) ; pour un « fameux » curare, par exemple, il a fallu retrouver la monographie, la « recette ». Cela concerne aussi la transparence. Que faire lorsque ces savoir-faire sont perdus ?

M. Philippe Truelle. – Nous avons compris au cours de nos échanges avec le CEPS qu'il y avait un vide de fonctionnement : dans une situation de donnant-donnant, nous n'avons plus grand-chose à donner et nous sommes dans une impasse.

La question qui se pose avec l'ANSM relève non pas d'un manque de transparence, mais d'un problème de fonctionnement. Aujourd'hui, l'Agence n'a pas la latitude nécessaire, du point de vue réglementaire ou légal, pour partager les données des autres entreprises, alors qu'elle serait prête à le faire pour faciliter les choses. Ainsi, lorsque l'un de nos confrères, installé dans le Nord, s'est trouvé en difficulté, ce qui a commencé à impacter les fournitures, l'ANSM a eu besoin de plusieurs jours pour donner une visibilité des besoins couverts par cette entreprise, afin que les acteurs concernés trouvent les solutions adaptées. Cette limitation, qui freine les échanges et la réactivité, fait peser l'entièreté de la charge du pilotage sur l'ANSM, ce qui est un peu déloyal.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Du fait de cette répartition des compétences, chacun se renvoie la balle, et parfois il y a un bouc émissaire... Mais il se pose tout de même un problème d'anticipation ; c'est une faille du système et un danger pour la santé publique.

M. Philippe Truelle. – Des produits basiques comme les poches de soluté peuvent paraître simples à produire, mais ils nécessitent un savoir-faire ainsi que des moyens industriels et humains importants. Et comme leur utilisation est très courante, il faut développer la capacité de production : un seul acteur, quelle que soit sa taille, n'est pas capable de les fournir. À l'aune de ce pilotage plus large, il conviendrait de donner à l'ANSM les moyens d'aller plus loin en ce sens.

Mais cela demeure compliqué. Lors de la triple épidémie de la fin d'année dernière, lorsqu'on ne trouvait plus d'amoxicilline, il y a eu des reports sur des traitements mécaniques : la non-disponibilité de cet antibiotique a entraîné une surconsommation des dosettes de chlorure de sodium – utilisées pour nettoyer le nez ou les yeux des enfants, notamment –, lesquelles sont aussi devenues insuffisamment disponibles, et par rebond un report sur les flacons de chlorure de sodium injectable, produit stérile disponible en grande quantité. Au niveau de notre entreprise, une telle évolution était complètement imprévisible.

Ce sujet très compliqué nécessite un engagement collectif et coordonné.

M. Olivier Truelle. – Ma première proposition serait de séparer le budget consacré aux innovations et celui dédié aux médicaments matures – le prix de ces médicaments doit être fixé selon le prix de revient industriel, auquel s’ajoute une marge décidée par la loi. En effet, on voit bien que le système actuel de l’enveloppe globale ne fonctionne pas. Tant qu’on ne le changera pas, les mêmes problèmes reviendront chaque année.

Aujourd’hui, le CEPS n’a pas la capacité technique d’évaluer le prix de revient industriel d’un médicament ; il faut lui donner les moyens de le faire, ce qui nécessite une expertise. Cela permettra d’apporter un peu de transparence dans les discussions et de sortir d’une forme de défiance.

M. Philippe Truelle. – Il y a quelques années, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) avait mené des évaluations comparatives de prix de revient. Je suis convaincu qu’il y a les compétences, dans les différents services de l’État, pour conduire de telles actions.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Pour peu qu’elles ne soient pas trop externalisées...

Avez-vous connaissance d’un retour d’expérience sur cette chaîne en cascade, cet arbre des causes, que vous venez d’évoquer ? L’ANSM collige-t-elle ces informations ?

M. Philippe Truelle. – Dès 2003, l’ANSM et les industriels ont travaillé ensemble sur les arbres des causes pour mettre en place des dispositifs spécifiques. Le plan Canicule mis en œuvre chaque année en est un exemple. Cette anticipation des ruptures nécessite des ressources considérables, mais on peut aussi se demander si une telle action n’est pas curative plutôt que préventive. Dans notre entreprise, par exemple, nous mobilisons chaque semaine 20 % de nos effectifs, lors de réunions, pour anticiper ces situations.

Nous vivons les risques de tension en permanence, notamment au travers des problèmes de délai. Par ailleurs, il nous faut prioriser les libérations de lots en fonction des situations et des besoins, ce qui représente un pilotage extrêmement fin. L’ANSM est confrontée aux mêmes problèmes...

Si l’on souhaite aller plus loin dans notre pays en termes d’anticipation des ruptures, il convient de prévoir des moyens supplémentaires. Chaque entité – l’Ageps, Santé publique France, *etc.* – peut contribuer à cette action à son niveau, au sein d’une chaîne coordonnée qu’il faudra créer.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il y a des disparités de pénuries d’un territoire à l’autre, voire d’une pharmacie à l’autre. Les constatez-vous ?

M. Philippe Truelle. – Notre entreprise réalise 45 % de son activité en ville et concerne des médicaments remboursés, et 27 % à l’hôpital. Nous ne livrons pas jusqu’au bout de chaîne : nous passons par des grossistes répartiteurs. Il nous est donc difficile de répondre à la question des disparités.

Ce réseau des grossistes répartiteurs maille très bien le territoire et apporte des réponses quotidiennes aux hôpitaux : ils peuvent livrer des médicaments en quelques heures – notre laboratoire, en revanche, ne peut pas le faire. Au-delà du maillage, il s’agit de savoir comment attribuer les médicaments de la manière la plus fine. Les laboratoires et les

grossistes essaient de livrer au mieux lorsqu'il y a pénurie ; avec l'ANSM, nous avons mis en place des dotations : nous livrions une proportion des produits demandés par chaque grossiste à l'aune de ce qu'il avait consommé précédemment. Il peut cependant y avoir des disparités entre territoires, notamment lors des situations épidémiques.

Pour ce qui concerne l'hôpital, le risque de pénurie me semble moindre dans la mesure où les entreprises sont engagées dans des marchés. Si elles ne sont pas capables d'y répondre, des mécanismes d'achat pour compte permettent de mobiliser d'autres fournisseurs.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je vous remercie pour la clarté de vos réponses et pour les documents que vous nous avez fournis.

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.

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

Jeudi 11 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

Rôle des architectes dans la rénovation énergétique - Audition

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde consacrée à l'architecture, en recevant les représentants de trois organismes :

1. Le Conseil national de l'ordre des architectes, représenté par Mme Marjan Hessamfar, vice-présidente et M. Stéphane Lutard, chargé de mission transition écologique et maquette numérique. L'Ordre des architectes comprend, outre le Conseil national, 17 conseils régionaux. L'Ordre assure plusieurs missions de service public, comme la tenue du Tableau régional des architectes, de manière à protéger et contrôler le titre d'architecte, l'organisation de conciliations en cas de conflits, et la garantie du respect des règles déontologiques. L'Ordre également représente et promeut la profession auprès des pouvoirs publics.

2. Le Collège des directeurs d'écoles d'architecture, représenté par M. Raphaël Labrunye, directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Bretagne. Le Collège rassemble les directeurs des vingt écoles nationales supérieures d'architecture de France, dont le statut est défini par le décret n° 78-266 du 8 mars 1978.

3. La Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), est représentée par sa directrice, Mme Valérie Charollais. Ainsi que Mme Éléonore Chambras Lafuente, chargée de mission à la FNCAUE.

M. Denis Dessus, alors président du Conseil national de l'ordre des architectes, affirmait avec force dans une tribune du 8 octobre 2020 que les architectes sont des « acteurs indispensables de la rénovation énergétique ». En effet, en plus d'être un interlocuteur privilégié des ménages et des acteurs du bâtiment, l'architecte doit posséder une vision globale des enjeux du logement, dont ceux qui touchent à la transition énergétique.

La formation des architectes est donc fondamentale. À ce titre, la rénovation énergétique prend une place de plus en plus importante dans le cursus des écoles d'architecture. Estimez-vous que les efforts réalisés sont suffisants, ou qu'il faille aller plus loin ? Quant aux architectes en exercice, est-ce que les enjeux de rénovation énergétique vous semblent bien intégrés au sein de la profession ? Avez-vous des témoignages de difficultés rencontrées par des architectes relatives à la réglementation et aux dispositifs d'aides à la rénovation énergétique ?

Les architectes peuvent aussi jouer un rôle majeur d'accompagnement des ménages et des entreprises. Dès lors, que pensez-vous de la mise en œuvre de Mon Accompagnateur Rénov' ? Les architectes ont-ils été suffisamment associés à la conception du dispositif ?

Enfin, l'architecte doit assurer la conciliation entre les exigences de la rénovation énergétique et la préservation architecturale du bâti. Comment les spécificités des bâtiments ayant un caractère patrimonial sont-elles prises en compte ? Est-ce que la réglementation à ce sujet vous semble suffisamment complète et précise ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions et pour un propos introductif d'environ dix minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Mmes Marjan Hessamfar, Valérie Charollais, Éléonore Chambras Lafuente et MM. Stéphane Lutard et Raphaël Labrunye prêtent serment.

Mme Marjan Hessamfar, vice-présidente du Conseil national de l'ordre des architectes. – L'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1977 dispose que l'architecture est l'expression de la culture et qu'elle est d'intérêt public : le législateur a ainsi marqué sa volonté de promouvoir la qualité de l'architecture, et il a confié à l'Ordre des architectes le soin de garantir cette qualité tout en protégeant les usagers et les professionnels. On le sait peu, mais les architectes prêtent serment et leur déontologie leur interdit de travailler en entreprise en tant qu'architectes, le cadre de notre profession protège les intérêts de nos clients et nous permet de jouer aussi un rôle de conseil auprès d'eux – des clauses contractuelles doivent préciser les liens que nous avons avec les entreprises avec lesquelles nous avons déjà travaillé, il y a une obligation d'informer nos clients. Comme élue de l'ordre des architectes, je constate que les architectes ne sont pas beaucoup sollicités dans la rénovation énergétique et que leur utilité n'est pas bien connue, alors qu'ils jouent le rôle de tiers de confiance, à même d'apprécier l'utilité des travaux, c'est très important dans un secteur où les consommateurs se plaignent d'être victimes d'escroqueries.

Le Conseil de l'ordre des architectes est organisé en 17 régions et un conseil national composé d'élus ; nous avons quelque 39 000 architectes inscrits, notre rôle est d'assurer que les architectes soient de bonne moralité, qu'ils disposent d'une assurance professionnelle et qu'ils respectent leurs obligations de formation professionnelle continue.

Mme Valérie Charollais, directrice de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. – Institués en 1977, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) forment une sorte de service public de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, accompagnant les porteurs de projets, publics ou privés, et diffusant une culture de l'architecture et du paysage, grâce leur maillage départemental. Notre rôle se situe en amont, nous aidons à la décision, nous écoutons les besoins des territoires et nous tâchons de faire de la pédagogie sur les politiques publiques de notre secteur, pour aider à la définition du cadre d'intervention – mais nous ne faisons aucune maîtrise d'œuvre, et nos règles prévoient également qu'un architecte qui intervient dans un CAUE, ne peut exercer en libéral dans le département où ce CAUE est implanté.

Nous assumons cette double fonction aussi pour la rénovation énergétique et je veux souligner, d'emblée, que nous regrettons qu'une partie seulement des CAUE figurent dans la plateforme MaPrim'Rénov', puisque seuls y ont été inscrits ceux qui étaient auparavant « Espace information-énergie », soit 16 CAUE seulement sur les 92 qui forment le maillage actuel. Tous les CAUE ne sont certes pas équipés en ressources comme le sont ceux qui avaient créé en leur sein un tel espace, mais nous recevons tous les publics et nous connaissons les territoires, nous sommes donc tout à fait capables, quand nous n'avons pas les compétences en interne, d'indiquer aux porteurs de projet les structures à même de les accompagner. La rénovation énergétique nécessite du conseil, de l'accompagnement, aussi bien pour les collectivités publiques que pour les particuliers ; nous sommes reconnus par la loi et nous avons un rôle à jouer, j'indique au passage que le nouveau service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare), parce que son modèle économique passe par des actes marchands, rend difficile d'effectuer comme il le faudrait ces missions de conseil et d'accompagnement.

Comme réseau national, nous nous félicitons que la mobilisation pour la rénovation énergétique s'accélère, il faut parvenir à massifier la rénovation. On en parle désormais davantage, les acteurs convergent mieux, mais on confond encore trop ce qui relève du public et du privé et nous pensons aussi qu'il faut mettre plus de moyens dans la rénovation, après des années où ce sujet n'était pas prioritaire – mais aussi qu'il faut mobiliser davantage et mieux les ingénieries territoriales en place.

M. Raphaël Labrunye, directeur de l'École nationale supérieure d'architecture de Bretagne. – Je précise qu'en plus de diriger l'école nationale supérieure d'architecture de Bretagne, je suis architecte praticien et enseignant-chercheur, et que mes activités sont principalement liées à l'intervention dans l'existant, ce qui m'en donne une vision large.

Notre pays compte 20 écoles nationales supérieures d'architecture réparties sur le territoire national, elles accueillent environ 20 000 étudiants ; 3 300 étudiants y entrent chaque année, 2 500 diplômes de Master sont délivrés par an et 1 500 habilitations à la maîtrise d'œuvre ; les écoles comptent 1 736 enseignants et 723 agents administratifs et techniques. Seules deux régions ne comptent pas d'école nationale d'architecture : le Centre-Val de Loire et la Bourgogne-Franche-Comté, tandis qu'en outremer, seule La Réunion accueille une formation à l'architecture – *via* une antenne de l'école de Montpellier.

D'écoles professionnelles, les écoles nationales supérieures d'architecture se sont transformées considérablement depuis 30 ans pour devenir des établissements de type universitaires, accueillant des équipes de recherche, développant des enseignements académiques indispensables à la formation des architectes. Placées sous la double tutelle du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur elles délivrent, depuis l'adoption du système licence-master-doctorat (LMD) en 2006, des diplômes valant grade universitaire jusqu'au doctorat, selon le même déroulement de cursus que l'ensemble des universités européennes. Sous des formes plus ou moins intégrées, elles participent toutes au mouvement de regroupement universitaire à l'œuvre depuis quelques années.

La multiplication des doubles diplômes ou des formations conjointes avec des écoles d'ingénieurs, de design, ou des masters spécialisés avec des universités, a permis de développer l'offre de formation et de l'adapter à une réalité multiple. Cependant, même si les écoles d'architecture ont désormais un caractère universitaire plus marqué, elles dispensent des formations professionnalisantes, formant à une profession réglementée, préparant à

l'exercice du métier d'architecte, dans toutes ses acceptions. La double nature académique et professionnelle des écoles d'architecture, constitue la richesse de nos formations.

Les textes sont nombreux, depuis vingt ans, à souligner l'importance de la formation à la réhabilitation. C'est le cas des arrêtés de 2005 relatifs aux études d'architecture, du rapport Feltesse, de 2013, sur l'enseignement supérieur et la recherche en architecture, du rapport Bloche, de 2014, sur la création architecturale, de la Stratégie nationale pour l'architecture énoncée en 2015 et en passe d'être renouvelée, du Plan national en faveur des espaces protégés énoncé par le sénateur Yves Dauge en 2016, ou encore de la Stratégie pluriannuelle du patrimoine formulée en 2017 par Françoise Nyssen.

Après deux rapports internes du ministère en 2003 et 2011, une première enquête exhaustive sur la formation à la réhabilitation a été réalisée en 2018 par l'Ensa Normandie, financée par le ministère de la transition ; elle démontrait qu'à des degrés divers, toutes les Ensa forment leurs étudiants à l'intervention dans l'existant, avec 155 enseignements identifiés. Une deuxième enquête menée par le réseau Ensa ECO et financée par le Feebat - un programme d'EDF pour les économies d'énergie – a recensé 285 enseignements comportant des modules spécifiquement sur la question de la rénovation énergétique dans 17 Ensa, en Master et en Licence. Seuls 30 % d'entre eux sont spécifiquement dédiés à cette problématique avec plus de 50 % des contenus identifiés sur la rénovation énergétique. Les enseignants restent globalement attachés à produire des enseignements qui élargissent le spectre de la problématique avec une visée pluridisciplinaire qui ne soit pas uniquement concentrée sur des aspects purement techniques.

Une enquête, à laquelle je participe, est conduite actuellement par le réseau architecture, patrimoine et création, dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt sur les métiers d'avenir, et financée par la Caisse des dépôts. Elle montre que nous en sommes à 396 enseignements dans les Ensa, soit deux fois plus qu'il y a 5 ans, même si l'école de Chaillot représente à elle seule 142 enseignements. Il y aurait donc, en moyenne, par école, une vingtaine d'enseignements liés à l'intervention sur l'existant. Ce domaine se diffuse, il faut encore le structurer, lui donner sa place dans les enseignements fondamentaux, par exemple sur le relevé de diagnostic, ou encore sur la connaissance du bâti ancien, qui est peu dispensée en école d'architecture. En Master, les écoles ont en général un ou plusieurs domaines de spécialité sur l'existant, à diverses échelles, les étudiants peuvent se spécialiser, je pourrai vous communiquer la liste de ce type de spécialisation.

Les enseignements liés à l'intervention dans l'existant sont souvent articulés à ceux liés à la transition numérique ou à la transition écologique, il y a de quoi structurer des formations, comme c'est le cas dans d'autres pays européens. Nous constatons aussi une forte demande des étudiants dans ce sens, nous le voyons par exemple dans notre école en Normandie, où le Master en réhabilitation, que nous avons depuis une vingtaine d'années, est un motif de candidature. Nous sommes, également, très bien placés pour situer ces formations dans un cadre local, avec les élus et les habitants, et démontrer alors l'importance de l'intervention des architectes dans la rénovation énergétique au sens large. Le terme rénovation énergétique, du reste, n'apparaît que dans 19 des 396 présentations d'enseignement de l'enquête Feebat.

L'enquête à laquelle je participe, et dont nous présenterons les résultats le mois prochain à la Caisse des dépôts, établit aussi un besoin de renforcement de certains modules techniques dans nos enseignements et pose la question de nos moyens, sachant que les

ressources humaines et financières des écoles d'architecture n'ont pas progressé depuis vingt ans, depuis que le ministère de la culture a repris la tutelle des écoles.

Je souhaite, ensuite, attirer l'attention de la commission sur trois points.

Le premier concerne la dénomination de votre commission d'enquête. Les termes de « rénovation énergétique » restreignent le sujet et présupposent une orientation qui n'est pas que sémantique, mais qui se traduit par de réelles difficultés. Le terme « rénovation » suppose une remise à neuf, avec toute la matière et le bilan carbone défavorable que cela entraîne, alors qu'il y existe tout un panel d'interventions alternatives ; le terme « énergétique », ensuite, implique une focalisation sur la consommation énergétique de l'édifice, ce qui peut se traduire, par exemple en Normandie, par une isolation extérieure de longères à pan de bois et torchis, avec du polystyrène et du bardage plastique – soit un type de rénovation énergétique très contestable sur le plan environnemental, sans parler de la mise en danger du bâtiment lui-même ou encore de l'impact sur le vivant. Les architectes insistent pour que les politiques publiques ne soient pas segmentaires, mais qu'elles privilégient un diagnostic global intégrant l'usage et ses évolutions, la valeur patrimoniale, les techniques constructives originelles et leur fonctionnement, les techniques modernes d'amélioration des performances énergétiques et de confort des bâtiments et leurs liens avec les ressources.

Le deuxième point concerne la recherche scientifique, qui permet la production de connaissance et l'innovation. Les structures de recherche qui travaillent dans le domaine de la construction, de l'architecture ou du patrimoine sont dispersées, et se trouvent sous la tutelle de ministères différents. Il faut pourtant disposer d'une meilleure connaissance du bâti, mettre en place des bases de données qui caractérisent les constructions. Considérer que les bâtiments construits entre 1948 et 1974 sont des passoires thermiques, c'est partiellement faux et cela conduit à globaliser les solutions, comme le fameux décret sur les travaux embarqués qui impose des isolations thermiques par l'extérieur, comme si on imposait par décret le menu dans tous les restaurants de France. Le laboratoire TSAM de l'école polytechnique fédérale de Lausanne a démontré que, sur un grand ensemble datant des années 1960, une intervention fine et précautionneuse était deux fois moins chère et atteignant 80 % des performances attendues d'une rénovation énergétique aux normes, en préservant la qualité patrimoniale et architecturale de l'ensemble. Nous avons besoin de ce type d'études, mais nos écoles n'ont que très rarement la possibilité de les conduire, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens. Alors que pour le spatial, le cancer ou l'agriculture, l'État s'est doté d'instituts nationaux de recherche, il ne l'a pas fait sur la ville ou la construction, la recherche dépend de structures éparées, c'est regrettable. Il y a des exemples, pourtant, montrant que l'intervention de la recherche peut être décisive – je pense à une doctorante impliquée dans l'équipe du bailleur social Habitat-76, qui, en aidant l'organisme à définir une stratégie d'intervention sur le patrimoine individuel, parvient à changer les pratiques, pour mieux faire prendre en compte la qualité architecturale et la qualité d'usage.

Troisième point, l'ingénierie de projet est trop souvent marginalisée dans les dispositifs de financement et de politique publique, en particulier les missions de l'architecte. On estime qu'elle représente 1 % du coût global des opérations, mais elle peut avoir un impact majeur. Je prendrai l'exemple d'une opération à Fontainebleau, où l'étude technique avait préconisé la démolition du patrimoine ; or, l'agence Eliet et Lehmann, missionnée par le bailleur, a permis de trouver une solution qui a sauvé le patrimoine et atteint le label BBC Rénovation sans en passer par une isolation par l'extérieur, grâce à des études historiques et des sondages réalisés dans les murs qui ont révélé des qualités que l'étude technique n'avait pas vues. Aujourd'hui, trop de modèles normatifs sont pris en fonction des

constructions neuves et appliqués à l'existant sans adaptation et conduisent à des opérations peu pertinentes voire contre-productives, qu'on doit renouveler tous les vingt ans au gré de vagues de financement. Ceci pose la question d'une évaluation architecturale des projets par les financeurs, pour mieux allouer les fonds publics.

Mme Marjan Hessamfar. – Parmi les questions que vous nous avez adressées par écrit, vous nous interrogez sur le rôle de l'architecte dans la rénovation énergétique. L'architecte y joue le même rôle que dans la construction en général, sa première mission est d'accompagner son client pour formaliser son projet, de participer à la sélection des entreprises, d'analyser les devis et de suivre le chantier, jusqu'à sa réception. Il regarde aussi, bien entendu, quel projet est possible dans le budget de son client, et c'est aussi là qu'il est un tiers de confiance, en particulier pour les fonds publics. L'architecte est intéressant parce qu'il apporte une approche globale, il va regarder, à l'occasion de la rénovation strictement énergétique, les améliorations en qualité d'usage et en valeur patrimoniale, il va projeter l'évolution du bâti, c'est très important pour ne pas avoir à refaire des travaux trop rapidement.

Nous préconisons donc un diagnostic global à l'occasion de la rénovation énergétique. Les architectes ont pris le virage des crises successives, 87 % déclarent avoir dirigé un chantier de rénovation depuis 2020, ils se forment, 2 500 ont suivi une formation spécifique sur la rénovation énergétique. Je signale que la formation continue des architectes est obligatoire, à raison de 20 heures par an, nous y veillons.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – J'entends d'autant mieux votre remarque sur le titre de notre commission d'enquête, Monsieur Labrunye, que notre objectif est d'interroger les politiques publiques qui aident à la rénovation énergétique, de voir leurs effets et leurs omissions, en particulier sur la qualité de vie, sur les politiques du logement et d'habitat, c'est ce dont nous parlons avec les bailleurs et ce qui remonte de notre enquête, les sujets sont liés.

Une question sur le label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) : qu'en pensez-vous, de ses modalités et de ses effets ? Comment regardez-vous les réalisations qui sont faites sous couvert de ce label ? Vous paraissent-elles efficaces, durables ? Et quel peut en être le contrôle, au moins *a posteriori*, quand il n'y a pas de maîtrise d'œuvre, donc pour la plupart des rénovations chez les particuliers ? Peut-on s'inspirer de ce qui se passe avec le contrôle des installations électriques et l'attestation de conformité délivrée par le Comité national pour la sécurité des usagers de l'électricité (Consuel) ?

Quelle est votre analyse de l'accompagnateur Rénov' ? Et que pensez-vous de l'idée que ce poste devrait revenir à un architecte ?

Que pensez-vous, ensuite, de la place des matériaux bio-sourcés dans la rénovation thermique, mais aussi dans la formation à la formation thermique ? Nous sommes allés aux Grands ateliers de L'Isle-d'Abeau, en Isère, ce qu'on y a vu est impressionnant, en particulier pour les implications sur la formation des architectes, aussi bien que sur le développement d'activité en lien avec les filières locales : quelle est votre analyse sur le sujet ?

Mme Marjan Hessamfar. – Quand on parle de rénovation énergétique, à l'heure du réchauffement climatique, le prisme n'est pas seulement celui de l'énergie ni du thermique, il inclut bien sûr le confort d'été, et l'analyse que nous conduisons étant globale, nous

regardons également le fait par exemple qu'un bâtiment doit continuer à respirer, ces notions de confort et de cohérence font partie intégrante du travail global de l'architecte.

Le label RGE va dans le bon sens, mais le problème, c'est que quand une entreprise de fenêtres est labellisée RGE, il ne faut pas en attendre qu'elle propose autre chose que des fenêtres, ce qui est partiel – c'est ici que se situe notre critique. Un autre aspect est le fait qu'il a fallu débattre pour dispenser les architectes de la mention RGE, étant donné que la formation qu'ils ont reçue est déjà suffisante, que c'est pour eux déjà un acquis. Je crois aussi que sur ces sujets, on ne met pas assez de moyens sur l'ingénierie des projets et qu'on en gâche en finançant des actions partielles, mono-tâches, qui coûtent cher sans améliorer vraiment la situation, le principal problème est là.

Il y a, également, la question de la réception des chantiers. Faut-il un assistant à la maîtrise d'ouvrage qui préconise les actions, puis laisse les particuliers en face-à-face avec les entreprises, avec un contrôle *a posteriori* par une tierce personne – ou bien un intervenant assermenté, qui suit le chantier de l'amont à l'aval, qui vérifie en particulier que les assurances sont prises, et qui réceptionne les travaux ? Nous pensons que l'accélération de la rénovation, telle qu'on l'envisage désormais, incite à regrouper les aides et à « globaliser » les intervenants, et qu'on aidera mieux les ménages avec une approche plus globale.

L'accompagnateur Rénov' est un dispositif qui va dans le bon sens, mais ses missions sont encore définies de manière partielle, il faut aller plus loin.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – L'idéal serait qu'un architecte puisse intervenir sur tout chantier de rénovation énergétique ; cependant, est-ce réaliste, y a-t-il assez d'architectes formés pour le faire ?

Mme Marjan Hessamfar. – C'est possible, mais il faut que les écoles soient mieux dotées, on ne peut pas en rester aux moyens d'il y a vingt ou trente ans. Nous ne sommes pas assez nombreux, mais il y a des marges de manœuvre dès lors que la construction neuve ralentit et que la rénovation prend plus d'importance, un tournant a été pris. J'attire l'attention sur le fait que le diagnostiqueur doit être assuré, sinon cela ne pourra pas fonctionner, n'importe qui pourra se faire diagnostiqueur, sans être responsable de ce qu'il fait puisque les particuliers ne pourront pas se retourner contre lui. Les architectes, en tout cas, répondent présents, et s'ils ne sont pas assez nombreux, il faut regarder aussi du côté des ingénieurs, par exemple.

M. Stéphane Lutard, chargé de mission transition écologique et maquette numérique au Conseil national de l'ordre des architectes. – La question du nombre d'architectes se pose, effectivement, mais on pourrait très bien envisager de conditionner les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), en cas de rénovation globale, à la présence d'une maîtrise d'œuvre. On retrouve l'idée de contrôle dans l'attestation délivrée par l'auditeur énergétique : il ne se rend pas sur le chantier, mais il délivre son attestation au vu des factures que le ménage lui présente, il vérifie alors que ces travaux correspondent bien à ceux qu'il a prescrits. Un flou demeure cependant dans la définition du rôle de l'accompagnateur Rénov' : sur le site du ministère, les missions de cet accompagnateur s'apparentent bien à celles d'un assistant à la maîtrise d'ouvrage, – il aide au projet, oriente vers les entreprises, regarde le devis, assiste à la réception des travaux –, mais le Gouvernement ne franchit pas le Rubicon, refusant de faire de cet accompagnateur Rénov' un véritable assistant à la maîtrise d'ouvrage. Ceci, alors même qu'on sait pertinemment que des

rénovations partielles ne sont pas efficaces. Des milliards d'euros sont investis dans la rénovation énergétique, cela justifie un contrôle, une régulation.

Mme Valérie Charollais. – Si le recours à l'architecte est utile, la question se pose aussi du budget, c'est la clé d'entrée pour les particuliers, ils nous parlent d'abord argent – ce qui contribue à justifier la présence d'un homme de l'art, qui peut dire mieux que d'autres ce qu'on peut envisager de faire dans le budget déterminé. Reste, cependant, qu'il faut bien préciser que si un architecte intervient en amont du projet en tant qu'accompagnateur Rénov', il ne peut ensuite s'occuper du marché, c'est une question de déontologie.

Les architectes ne sont pas les seuls à ne pas toujours comprendre l'évolution des règles, les élus et les habitants ont eux aussi bien des difficultés à comprendre des règles qui changent souvent, qui en perdent leur lisibilité. Des règles sont définies, mais comment s'y prépare-t-on sur les territoires, comment les élus en sont-ils informés, comment les artisans s'y forment-ils ? Il y a maints décalages en la matière. Et je crois que s'y ajoute aussi une dimension culturelle, du lien qu'on entretient avec son habitat. Lorsqu'on achète une voiture, on sait qu'elle va s'user, qu'il faudra l'entretenir, remplacer des pièces ; c'est moins clair avec sa maison, on ne conçoit pas toujours les choses dans le temps, la rénovation n'est pas anticipée, en particulier sur le plan financier.

Je veux signaler également l'importance de la formation des syndics, c'est un vrai sujet car eux non plus n'anticipent pas bien les rénovations. Le CAUE du Val-de-Marne y travaille, on voit tout ce qu'il y a à faire en la matière.

Il faut aussi stimuler la qualité de la rénovation, c'est le rôle par exemple de l'association Effinergie, reconnue d'intérêt public et qui délivre des labels reconnaissant les bâtiments sobres en énergie et bas carbone, y compris les bâtiments ayant un caractère patrimonial, la méthode fait travailler ensemble architectes et ingénieurs. Je me réjouis aussi de voir que la formation des architectes évolue, il faut que les architectes et les ingénieurs se parlent, au-delà de l'expertise technique, il y a là aussi un enjeu culturel. Je signale que la place de l'architecte reste compliquée dans le comité de pilotage du SAR, c'est aussi le cas au sein des instances de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Je crois, enfin, que nous avons effectivement beaucoup à faire pour construire des filières, en particulier sur les matériaux bio-sourcés. Des initiatives existent ici et là, mais il faut mettre tout le monde autour de la table, localement, il faut rendre les choses plus fluides. C'est un chantier à ouvrir, pour intégrer aussi la dimension économique de ces enjeux.

M. Raphaël Labrunye. – Parmi les modules défaillants dans nos formations, il y a l'économie du bâtiment en général et de la rénovation en particulier. Ces questions doivent-elles être abordées à l'école d'architecture, ou bien en insertion professionnelle ? Les études d'architecture sont relativement courtes, comparées à celle d'un médecin ou d'un compagnon du devoir, cependant ces compétences économiques importent, on le voit par exemple dans le fait qu'un jeune diplômé d'un IUT en économie du bâtiment se voit proposer en moyenne un meilleur salaire qu'un jeune architecte qui a pourtant fait deux ou trois ans d'études en plus. Il faut donc, probablement, conforter ces aspects de l'économie du bâtiment dans nos cursus. Il y a aussi la formation continue, nos écoles peuvent former très largement, sous réserve que nous ayons les moyens de nous développer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – et ce sont des organismes privés qui s'en chargent, c'est dommage, nous pourrions faire bien davantage en étant soutenus dans cette direction, nous avons les

enseignants, les chercheurs, la pédagogie, mais pas les outils de développement, les ressources administratives pour développer cette offre de formation.

Les Grands ateliers de L'Isle-d'Abeau sont un outil extraordinaire, toutes les écoles d'architecture rêveraient de disposer d'un équivalent, alors que les écoles d'ingénieur, par exemple, sont dotées d'outils approchants. Le problème, en fait, c'est que cet outil ne soit qu'une exception. Il est adossé à une fondation d'université, une association a été montée pour le gérer et aller chercher des financements, ce fonctionnement fait rêver bien des écoles d'architecture.

Pour développer les matériaux bio-sourcés, nous butons sur le fait que notre tutelle, le ministère de la culture, n'a pas la compétence de développer des filières, nous parvenons à soutenir des initiatives, mais guère à aller plus loin et à porter des projets de filière. Il faut structurer le financement, comme les écoles d'ingénieur l'ont fait par exemple pour l'automobile, on pourrait le faire sur le lin, en Normandie, où nous avons un plan de transfert de R&D de l'enseignement supérieur vers les filières industrielles ; nous en sommes pourtant encore très loin.

Mme Sabine Drexler. – Nous déplorons nous aussi, en Alsace, que du bâti patrimonial soit saccagé par des techniques de rénovation inadaptées, les choses commencent à se savoir alors que les injonctions à la rénovation énergétique se font plus fortes depuis la loi « Climat et résilience ». Je me réjouis que les écoles d'architecture se saisissent enfin de cette question, ce que j'entends aujourd'hui me rassure – et je sais que vous pouvez compter sur les collectivités territoriales, qui mettent déjà des moyens à disposition de la rénovation énergétique.

Mme Marjan Hessamfar. – La construction de filières est freinée aussi par le défaut d'homologation de certains matériaux, qui ne sont pas reconnus pour la construction et certains lobbys des matériaux en place ne vont pas dans le sens de l'ouverture, il faut accélérer les choses de ce côté-là.

Certaines règles nouvelles, cependant, améliorent les choses, je pense par exemple à la souplesse sur la hauteur des bâtiments, qui permet d'inclure mieux l'isolation par de nouveaux matériaux : c'est une bonne nouvelle, cette souplesse va dans le bon sens.

Je veux signaler aussi l'importance des architectes des bâtiments de France (ABF), qui sont en quelque sorte les gardiens du temple de notre patrimoine, de sa beauté : ils apparaissent comme des censeurs, alors qu'ils pourraient mieux conseiller en amont s'ils étaient plus nombreux – les ABF sont tout à fait nécessaires et utiles, mais il faut qu'ils puissent travailler dans de bonnes conditions, ce qui n'est pas le cas actuellement.

M. Stéphane Lutard. – Il y a deux types d'audit énergétique : celui qui est fait lors de la vente d'un bien, il est alors réalisé par un diagnostiqueur immobilier, conformément à la réglementation ; le diagnostic incitatif réalisé dans le cadre de MaPrimeRénov', réalisé par des architectes et des bureaux d'études. L'administration réfléchit, apparemment, à les confondre, en les confiant aux diagnostiqueurs immobiliers et ce que nous craignons, c'est un recul des exigences, alors que le diagnostic est la clé d'une rénovation énergétique performante. Des diagnostiqueurs immobiliers font des scénarios irréalistes, avec des dégâts sur le patrimoine, il faut faire attention, en particulier dans les secteurs protégés – où les ABF n'acceptent pas, avec raison, des scénarios irréalistes qui ont été présentés aux particuliers.

Mme Valérie Charollais. – Il faut effectivement mieux sensibiliser les particuliers, nous le faisons avec des visites thermographiques, qui rencontrent un grand succès parce que les participants comprennent mieux comment les choses se passent ; il faut aussi mieux sensibiliser les élus, qui sont des acteurs clés : comment mieux les former sur la rénovation énergétique, afin qu'ils aient les meilleurs outils pour leur territoire ? Le président de l'association nationale des CAUE ne le cache pas, après 15 années passées à la tête des CAUE : il a beaucoup appris ! Cela pose la question d'une formation socle pour les élus, qui intègre les rôles de l'architecte, du thermicien et de l'artisan.

M. Raphaël Labrunye. – Cela montre aussi le caractère essentiel des CAUE et l'importance d'assurer leur financement, ce sont des acteurs incontournables pour informer et former en particulier les élus, et plus largement la population. Une autre piste est du côté de la simplification administrative, par exemple sur les règles relatives au patrimoine remarquable : beaucoup d'élus hésitent à s'y engager parce que les contraintes sont lourdes, alors que c'est un outil formidable pour faire comprendre et connaître les caractéristiques des bâtiments, mais aussi pour le dialogue entre les élus et les ABF. Il est curieux d'ajouter un règlement patrimonial spécifique au règlement urbain déjà en place, il doit y avoir des solutions plus simples pour intégrer ces règles dans le corpus habituel, pour mieux articuler les choses.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous avez signé la charte « Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique » (FairE) en 2019 : quel bilan en faites-vous ?

Mme Valérie Charollais. – Oui, nous l'avons signée, sans avoir le droit de figurer sur la plateforme Faire... Cette charte était déjà dans le réseau, elle a permis de mieux reconnaître le travail réalisé dans les territoires, où l'on travaille sur ces questions depuis longtemps. Le bilan est difficile à faire dans le détail, mais je suis convaincue qu'il est positif, cette charte a eu un effet d'entraînement.

Mme Marjan Hessamfar. – En tant que co-rapporteurs du groupe de travail n° 3 du Conseil national de la refondation, nous avons proposé de renforcer les moyens pour la thermographie, c'est un bon outil pour prioriser la rénovation thermique, en ciblant d'abord les passoires thermiques – c'est très intéressant en particulier pour les zones pavillonnaires.

Mme Valérie Charollais. – La charte Faire a eu comme effet de rapprocher les structures, la meilleure connaissance du réseau a certainement amélioré les choses ; cependant, les services publics historiques de la rénovation énergétique constatent que le programme SAR ne leur fait pas bénéficier de plus de moyens d'agir.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci encore pour vos témoignages, je dois malheureusement vous quitter, et laisse la présidence à notre rapporteur.

- Présidence de M. Guillaume Gontard, rapporteur -

M. Raphaël Labrunye. – La constitution de données fiables sur l'état du bâti reste problématique, nous n'avons pas de méthode de travail pour les regrouper et les agréger, alors que ces données existent, de manière dispersée : il faut structurer leur recueil et leur analyse, pour mieux cibler le déploiement des moyens et les outils à utiliser.

Mme Marjan Hessamfar. – Ce que nous préconisons aussi, c'est que l'accompagnateur Rénov' n'ait pas le statut d'assistant à la maîtrise d'œuvre, qui serait alors

« à côté » de l'assistant à la maîtrise d'ouvrage, car il s'agit en fait d'un travail d'accompagnement : celui qui fait le diagnostic devrait aussi pouvoir aider à sélectionner les entreprises et vérifier que les travaux ont été faits – ce serait mieux que l'accompagnateur Rénov' fasse l'ensemble de ces missions, plutôt qu'une partie seulement. Attention, aussi, à la tarification de ce service, parce qu'en deçà d'un certain prix, cela ne va plus intéresser d'expert.

M. Guillaume Gontard, président. – Effectivement, en deçà d'un certain, prix, la fonction ne saurait être attractive. Le constat est unanime, aussi, du manque de lisibilité de ce qui se profile, des missions que cet accompagnateur Rénov' devra assumer. En tout état de cause, merci encore pour votre participation à nos travaux.

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

La réunion est close à 17 h 10.

Mardi 16 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de Me François Devos, directeur des affaires juridiques, et de Me Frédéric Violeau, notaire associé, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques, du Conseil supérieur du notariat

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Maîtres, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition du Conseil supérieur du notariat, qui est représenté par deux notaires, M^e François Devos, directeur des affaires juridiques, et M^e Frédéric Violeau, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques du Conseil supérieur du notariat.

La loi Climat et résilience a imposé, il y a deux ans maintenant, un calendrier très exigeant pour conduire à la rénovation des logements. La mesure la plus connue est l'introduction de l'indécence énergétique, qui s'impose aux logements locatifs les plus énergivores, les G+, depuis cette année, puis en 2025, 2028 et 2034 aux logements G, F et E. À partir de cette année, s'impose également l'audit énergétique pour les immeubles en monopropriété classés G et F, avant de s'étendre, là aussi, dans un avenir proche. Ce calendrier se fonde sur l'opposabilité du diagnostic de performance énergétique (DPE), qui suscite pourtant beaucoup d'interrogations quant à sa fiabilité. D'autres mesures modifient la prise en compte de la rénovation dans les copropriétés à travers le DPE collectif, l'instauration d'un diagnostic technique global et d'un programme pluriannuel de travaux.

La commission voudrait donc savoir comment, en tant qu'experts de l'immobilier et du patrimoine, vous appréhendez ce calendrier et l'ensemble de ces obligations.

Cette nouvelle réglementation conduit-elle les propriétaires à retirer leur bien de la location en les vendant ou en les consacrant à la location saisonnière ? S'agit-il d'un

phénomène d'ampleur, qui doit susciter l'inquiétude pour la stabilité du marché du logement ? Doit-on craindre la création d'un marché gris de la location ?

Quel est l'impact de ces mesures sur le marché immobilier ? Voyez-vous un signal prix significatif à la hausse ou à la baisse selon l'étiquette énergétique ? Est-ce que cela dépend de la typologie des biens ou des zones géographiques ?

Comment peut-on aider les propriétaires bailleurs et quelles seraient, selon vous, les mesures fiscales les plus efficaces ?

Il semble que la rénovation soit en panne dans les copropriétés. Certains pointent les modalités de décision en assemblée générale. Comment, selon vous, le cadre législatif pourrait-il évoluer ?

Enfin, la loi Climat et résilience a voulu relancer le financement de travaux *via* des prêts hypothécaires, en l'espèce le prêt avance rénovation. Quel est votre avis sur ce dispositif ? Pourquoi ne fonctionne-t-il pas ?

Je précise que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié. Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M^e François Devos et M^e Frédéric Violeau prêtent serment.

Me Frédéric Violeau, notaire associé, membre de la section droit immobilier de l'Institut des études juridiques du Conseil supérieur du notariat. – Madame la Présidente, nous sommes très honorés d'être parmi vous. Vous avez évoqué l'opposabilité du DPE et son évolution rapide. Il existe depuis 2006. Pendant quinze ans, il fut peu coercitif, mais les choses ont évolué subitement, au 1^{er} juillet 2021, puisqu'il a été considérablement réformé. Sur le terrain, les notaires ont constaté des incidences notables sur le marché et sur les comportements du consommateur immobilier. Des journalistes nous ont sollicités rapidement, pour savoir si le marché risquait d'être bloqué ou si les ventes de logements énergivores allaient accélérer de manière invraisemblable, au risque de les brader. La date du 1^{er} janvier 2023 est retenue pour les logements dont la consommation énergétique en énergie finale est supérieure à 450 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré par an.

Déterminer les conséquences de ce calendrier sur le marché a pris du temps. Nous analysons nos statistiques immobilières grâce à l'Insee. Le nombre de transactions de biens classés F ou G a augmenté de manière significative : entre le troisième trimestre 2021, date d'entrée en vigueur du nouveau DPE, et la fin de 2022, le volume des ventes des biens classés G est passé de 3 % à 8 % du volume total, et celui des biens classés F de 8 % à 11 %. Cette approche statistique impose la prudence, car elle est mise à mal par le droit transitoire. Nous comparons des éléments qui ne sont pas comparables. Il est encore possible de muter des biens immobiliers avec des DPE d'ancienne génération, datant d'avant le 1^{er} juillet 2021,

ce jusqu'à la fin de l'année prochaine. Ce droit transitoire parasite la qualité de l'analyse, car nous associons des données qui ne sont pas encore homogènes.

Les paramètres ayant changé, le nombre de biens énergivores est potentiellement plus important. Cette augmentation des volumes peut traduire un comportement des vendeurs, mais peut aussi être liée à l'augmentation du nombre de biens dans telle catégorie. Nous ne sommes pas capables de quantifier ce qui relève du premier et du second phénomène. Toutefois, nous avons des impressions, nous constatons des tendances dans nos études. Il nous semble que beaucoup de vendeurs, faute de moyens ou d'envie, préfèrent ne pas réaliser les travaux et donc muter les biens en question, mais nous ne pouvons en déduire, en volume absolu, une augmentation des volumes de transactions. Il faudrait neutraliser les diagnostics d'ancienne génération – et donc raccourcir la période de droit transitoire – pour obtenir des données plus précises et déterminer le nombre de passoires énergétiques avant et après la réforme.

Selon le ministère de la transition écologique, nous comptons, avant 2021, 4,8 millions de passoires énergétiques sur 36 millions de logements. Ces chiffres ont probablement augmenté à la suite du nouveau DPE, ce qui n'était pas l'intention première des pouvoirs publics, dont l'objectif était de conserver environ le même nombre de passoires énergétiques, en faisant passer 800 000 logements énergivores vers des catégories non énergivores. La translation ne s'est pas opérée de cette façon. Il nous faudrait des chiffres à jour.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Vous avez parlé des logements à la vente. Les propriétaires décident-ils aussi de louer de manière saisonnière ?

Me Frédéric Violeau. – L'analyse des chiffres locatifs ne fait pas partie de nos prérogatives. Nous ne pouvons pas agglomérer des statistiques pertinentes. Nous constatons toutefois que nos clients envisagent cette possibilité. La proposition de loi visant à homogénéiser la réglementation en transposant la décence énergétique aux locations meublées, y compris de courte durée, serait un bon moyen d'endiguer cette déviance.

Le marché gris peut provenir de cette volonté de se soustraire à la législation de la location, mais il pourrait aussi naître du fait qu'une fois un logement déclaré indécent, et donc non louable, des bailleurs ne se priveraient pas pour autant de louer – des locataires seront toujours prêts à louer, car c'est pour eux le moyen d'accéder à un logement. Les sanctions attachées à l'indécence ne sont pas de nature à répondre à ce nouveau critère d'indécence qu'est le caractère énergivore du logement. Les sanctions pour indécence sont rattachées au droit commun des contrats : possibilité de demander à un juge de revoir le loyer, possibilité de remise en cause du bail. Or, par définition, celui qui louera dans ces conditions sera privé de cette possibilité, car ce qui l'intéresse est de louer aux conditions qui lui sont proposées. Le marché gris inclut ces deux comportements.

Nous étudions l'incidence de la classification des biens sur les prix depuis longtemps. Nous étions précurseurs sur la valeur verte ; nous avons communiqué sur ce point bien avant la réforme du DPE, et avons des chiffres à disposition. Dans l'ancien, nous prenons comme référence la classe D, qui représente 40 % des biens à la vente, et nous examinons quel est le différentiel avec les autres classes. Les écarts types sont symétriques : 9 ou 10 % voire 15 %. Cette indication de marché devient un vrai marqueur pour les acheteurs. C'est un outil de négociation avéré. Le caractère plus objectif et l'opposabilité du DPE y contribuent.

Cette incidence sur les prix doit être modulée en fonction de la zone géographique – la situation n’est pas la même à Cambrai ou à Nice. L’incidence ne porte que sur la capacité à chauffer, et l’on ne s’intéresse au confort d’été que depuis le 1^{er} juillet 2021. Il faut aussi moduler cette incidence en fonction de la tension du marché : plus le marché est tendu et moins l’incidence de la performance énergétique sera forte. Enfin, corrélérer la performance énergétique au prix est un raccourci un peu rapide : les logements aux bonnes performances énergétiques sont des logements rénovés, qui présentent donc d’autres attraits. Pour une maison individuelle, les prix peuvent aller du simple au double entre les moins et les plus performants.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Que pensez-vous du calendrier de la loi Climat et résilience ? Quelles mesures fiscales seraient les plus efficaces pour encourager les travaux ?

Me Frédéric Violeau. – Les choses vont vite, mais l’intégration du calendrier ne nous choque pas : c’est une question d’intérêt général.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Même pour les logements classés E, qui constituent la majeure partie du parc ?

Me Frédéric Violeau. – La majeure partie du parc relève de la classe D. La classe E sera concernée en 2034. L’année 2025 est bien réelle pour nos clients, mais 2034, c’est de la science-fiction. Un tel calendrier semble nécessaire pour nous donner les moyens de nos ambitions.

Nous déplorons cependant un manque de pédagogie dans la présentation du DPE, qui n’a été corrigé que très récemment. La distinction entre énergie primaire et énergie finale va susciter des incompréhensions, voire des erreurs de jugement. Il faut aller jusqu’à la page 3 du DPE pour connaître exactement la valeur de l’énergie finale du logement. Les notaires doivent expliquer les choses clairement aux clients, pour remédier au défaut de présentation. L’écart entre énergie finale et énergie primaire est d’autant plus important que le logement est chauffé à l’électricité.

Concernant les mesures d’accompagnement, nous avons imaginé l’émergence du statut d’un bailleur privé, la généralisation du dispositif Denormandie, en le majorant grâce à une augmentation du taux d’amortissement sous conditions d’engagement de rénovation globale, et donc performante, ou de mise en location à des tarifs sociaux, à l’instar du dispositif « Borloo ancien - Investissement locatif ».

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous l’avions proposé lors de l’examen du projet de loi Climat et résilience, mais cela n’a pas été retenu.

Me Frédéric Violeau. – Je le sais bien. Le prêt à taux zéro pourrait aussi être un outil très fort en matière de communication. Sa généralisation permettrait de financer des travaux plus importants, avec une durée d’emprunt plus longue.

Nous avons vu d’un bon œil le doublement du déficit foncier, mesure très parlante pour le contribuable. L’intention est louable, mais le dispositif engendre une difficulté technique : le doublement du seuil imputable au revenu global n’est pas une option, c’est-à-dire qu’il n’est pas possible, à l’inverse, de ne pas en faire usage et de proroger la déduction des travaux uniquement à concurrence de ses revenus fonciers sur les années

ultérieures. Il est possible que, pour certains contribuables, ce calcul soit plus satisfaisant. Cette solution alternative éviterait des effets de bord.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le congé donné au locataire pour réaliser des travaux d'économie d'énergie a été censuré par le Conseil constitutionnel, au titre de l'article 45 de la Constitution, comme cavalier législatif.

Me Frédéric Violeau. – À notre grand désarroi ! Cela faisait partie des propositions de la profession relayées par les notaires du Grand Paris en 2021. Les garanties juridiques avaient pourtant été apportées, en matière de relogement pendant les travaux puis de réintégration du logement rénové, pour protéger le locataire et rendre les travaux possibles. Nous souhaitions transposer la logique des processus de déconstruction/reconstruction. Toutefois, cela suppose que les entreprises soient au rendez-vous et que les devis soient produits rapidement. Nos clients éprouvent des difficultés à trouver des entreprises pratiquant des prix raisonnables et qui soient compétentes en matière de rénovation.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Quant aux copropriétés, la rénovation est en panne.

Me Frédéric Violeau. – La difficulté est importante, l'incompréhension est grande – les difficultés concernent notamment la mobilisation des fonds. Des mesures ont été prises, par l'intermédiaire du plan pluriannuel de travaux et du fléchage du fonds travaux vers les travaux de rénovation énergétique. Toute mesure susceptible de diminuer les seuils de majorité serait bienvenue, mais les points de blocage sont importants. Les problèmes sont générationnels, ou entre propriétaires occupants et propriétaires non occupants. Les copropriétés sont en train de prendre beaucoup de retard. Le portage serait très consommateur de finances publiques ; le problème est très délicat.

La possibilité pour le locataire de proposer à son bailleur de réaliser les travaux d'amélioration, mesure portée par la loi Climat et résilience, est excellente. Le mode opératoire est pertinent, les droits du bailleur sont préservés et le sens des prérogatives de chacun est respecté. Le dispositif serait plus efficace si le locataire pouvait bénéficier des mêmes aides d'État que le propriétaire qui réaliserait les travaux, d'autant plus que ce locataire se montre alors particulièrement diligent et vertueux.

Me François Devos, directeur des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat. – Éventuellement avec une garantie de maintien dans les lieux pour le locataire. Nous pourrions travailler sur la durée du bail ou sur les modalités de résiliation du bail de la part du bailleur, surtout dans les zones tendues.

Me Frédéric Violeau. – Sur le droit de surplomb, nous avons sans doute été trop timorés. Les notaires voulaient en faire une sorte de servitude d'utilité publique. Cela aurait permis d'imposer à un voisin des travaux d'isolation. Une telle systématisation serait un moyen pertinent pour fluidifier les aspects réglementaires du droit de surplomb. L'isolation par l'extérieur est une question récurrente, notamment dans les copropriétés.

Le prêt avance rénovation ne fonctionne pas. Nous essaierons de déterminer les causes et de revenir vers vous. Sur ce point, c'est le désert !

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Est-ce le secteur bancaire qui est frileux ?

Me Frédéric Violeau. – Cela est possible, mais il n'existe pas d'analyse des points de blocage. Il faudrait interroger les banques. Ces dernières sont devenues sensibles au DPE, qu'elles nous réclament et qui fait partie intégrante de la mesure des risques : le banquier analyse la réalité de sa créance en regard de la valeur de son gage. Attribuer le prix fort à une passoire thermique peut s'apparenter à un risque de recouvrement de la dette. Toutefois, nous n'avons pas de retour du marché.

Me François Devos. – Il s'agit d'impressions.

Me Frédéric Violeau. – Nous n'avons pas de données tangibles à vous fournir, mais nous constatons que c'est le désert : je n'ai pas vu passer un seul prêt avance rénovation.

Me François Devos. – Nous devons interroger les acteurs.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Quel est votre avis sur l'obligation de rénovation thermique au moment de la vente ou de la location, à l'instar de ce qui se fait pour l'assainissement individuel ?

Nous avons reçu des propositions sur les prêts hypothécaires ; des prêts à long terme, de la valeur du bien immobilier, avec des remboursements à la vente ou au bout de trente ans, permettraient de financer beaucoup de travaux, tout en sortant du système des subventions.

Me Frédéric Violeau. – La mécanique est comparable au Pass foncier : on diffère le transfert de propriété du sol, et donc le paiement de son prix, au remboursement primitif du bien immobilier.

La question est d'autant plus d'actualité que l'Union européenne s'en est emparée. L'interdiction de vendre si un niveau de performance énergétique n'est pas atteint, avec une sanction sous forme de décote appliquée au prix de vente, est envisagée. Effectivement, la mécanique est similaire à celle de l'assainissement individuel.

Nous ne sommes pas favorables à ce qui serait de nature à bloquer une vente, à cause d'un seuil de performance énergétique insuffisant. Cela cause des problèmes économiques, des problèmes de marché ou encore juridiques, au regard de ce qu'est le droit de propriété. De telles mesures avaient été évoquées pour l'assainissement individuel, mais c'est un dispositif plus souple qui a été retenu : quand une non-conformité est constatée, l'acquéreur dispose d'un délai d'un an pour réaliser les travaux de mise en conformité prescrits par le rapport. Une certaine souplesse d'application existe, de la part des services publics d'assainissement collectif et des collectivités locales, mais cette souplesse cessera bientôt, mettant les acquéreurs face à leurs responsabilités.

Comme professionnels, nous devons appréhender ces problématiques avec toutes les garanties requises. Demander à l'acquéreur de faire son affaire d'une installation non conforme, c'est demander un chèque en blanc ; or c'est parfois ce que nous sommes obligés de suggérer à nos clients. Nous devons donc sécuriser les contrats en appelant l'attention de l'acquéreur sur le fait que tôt ou tard il lui sera demandé de se mettre aux normes, ce qui aura un coût ; l'acquéreur serait donc bien inspiré de quantifier ce coût de manière précise avant de délivrer son accord sur la chose et sur le prix.

L'approche pourrait être tout à fait comparable pour la performance énergétique. Il me semble délicat de bloquer ou séquestrer un montant forfaitaire, mais il est tout aussi

délicat de dire à l'acquéreur qu'il doit se débrouiller seul, sans pouvoir chiffrer la mise en conformité énergétique. Le DPE sert à cela ; dans une moindre mesure, c'est un simple outil d'alerte, qui ne va pas assez loin. L'audit énergétique permet, lui, de fournir des chiffrages plus précis. Cet audit énergétique pourrait être généralisé, pour garantir la sécurité juridique de l'acquéreur. La performance énergétique et le coût de la rénovation énergétique pourraient ainsi devenir des paramètres de discussion du prix.

Il sera difficile de faire autrement. Il existe des obstacles juridiques : séquestrer une partie du prix pour imposer au vendeur de réaliser les travaux avant de vendre impose au vendeur de disposer des fonds nécessaires ; de plus, cela s'apparente à une vente d'immeuble à rénover, ce qui nous fait entrer dans un cadre réglementaire et législatif d'ordre public qui est sans rapport avec le problème en question.

Séquestrer un montant forfaitaire nous laisse aussi pantois. Nous risquons de piper les dés du marché. Un vendeur augmentera automatiquement le prix de son logement énergivore de 5 ou 10 points. Nous ne pourrions résoudre les problèmes ainsi. Des obligations de quantification des travaux de rénovation énergétique dès le stade des discussions de l'accord sur la chose et sur le prix seraient de nature à équilibrer le rapport de force et à contraindre le vendeur à la réalité économique. Des obligations de travaux corrélées à un chiffrage précis imposeraient des discussions en amont dans la détermination du prix.

Comme pour l'assainissement individuel, il faut mettre l'acquéreur en capacité de disposer d'un moyen de pression clair : la généralisation de l'audit énergétique en est un moyen. Personnellement, je n'y vois pas d'inconvénient majeur. On nous dira que cela coûtera cher, mais il faut savoir ce que l'on veut ; si c'est un objectif d'utilité publique, il faut se donner les moyens de le satisfaire.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le DPE reste encore perfectible. Avez-vous des recommandations ? Voyez-vous émerger un contentieux sur les DPE ? Un même logement peut parfois être inscrit dans deux ou trois catégories différentes.

Me Frédéric Violeau. – La presse s'en est fait l'écho de manière tonitruante, ce qui m'avait quelque peu agacé. Certes, c'est une réalité, mais il faut souligner que l'exercice consistant à normaliser 37 millions de logements tous hétérogènes est extrêmement périlleux. Actuellement, nous n'avons rien de mieux à proposer que ce DPE. Il s'est renforcé et il devient de plus en plus objectif : nous allons dans le bon sens.

Le temps imparti pour réaliser le DPE est très contraint. Il se facture environ 150 euros, le nombre de points de contrôle est de 150 : l'équation économique du diagnostiqueur, c'est d'aller très vite. S'il veut éviter de déposer le bilan, il se doit d'être particulièrement efficace. D'ailleurs, le risque d'un tel modèle économique est une dégradation artificielle du parc ; comme le DPE est opposable, en cas de doute, un diagnostiqueur aura tendance à dégrader tel ou tel paramètre. Le mieux est alors l'ennemi du bien. L'audit énergétique est certes un autre document et représente un autre coût, mais c'est aussi un complément logique.

En ce qui concerne le droit transitoire, la situation est aujourd'hui complexe. En raison de l'utilisation des diagnostics de l'ancienne génération, il est difficile de connaître le champ d'application des mentions obligatoires dans les annonces des biens à louer ou à vendre. En cas de monopropriété, avec un DPE d'ancienne génération, nous ne savons pas si la catégorie est la bonne, et nous ne savons donc pas s'il est nécessaire de produire un audit

énergétique. Il est impossible de définir précisément l'obligation d'information dans les baux. Nous prôtons donc un raccourcissement de la période transitoire et l'obligation de refaire le DPE. C'est un problème d'utilité publique, c'est un souci majeur pour l'État, une telle conséquence peut tout à fait s'entendre.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Que pensez-vous du prêt hypothécaire ?

Me Frédéric Violeau. – Cette idée est intéressante, elle rejoint l'allongement dans le temps du prêt à taux zéro. Est-ce que les banques s'en empareront ? Je ne sais pas.

Me François Devos. – C'est une question de contrainte.

Me Frédéric Violeau. – Le blocage de vente n'est pas pertinent, mais d'autres formes efficaces de contrainte existent.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Vous parlez en fait de contraintes dans le temps, notamment pour les copropriétaires.

Me Frédéric Violeau. – Absolument. Des contraintes lors de la vente seraient très compliquées à imposer. Le droit de propriété est très important, le droit au logement fondamental. Un bien immobilier est souvent le bien de toute une vie. Évitions des situations très anxiogènes et difficiles pour les propriétaires.

En matière fiscale, nous avons pensé à une ristourne sur les droits de mutation ; il s'agirait d'une restitution de tout ou partie des sommes au regard de l'ampleur des travaux réalisés par rapport au prix d'acquisition, sous conditions de validation des travaux dans un délai déterminé.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – N'était-ce pas l'une des propositions de Conseil national de la refondation (CNR) ?

Me François Devos. – Les notaires du Grand Paris l'avaient aussi proposé.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Il était question de geler les droits de mutation.

Me François Devos. – Il s'agit non pas de geler les droits de mutation, mais d'accorder une ristourne : les droits seraient payés, puis, en fonction des travaux réalisés, tout ou partie des sommes seraient remboursés. Symboliquement, ce serait une contribution intéressante de la collectivité, dans une logique donnant-donnant.

Me Frédéric Violeau. – L'enjeu de communication est de taille. La presse a tendance à présenter les dispositions destinées à favoriser la rénovation énergétique du bâti uniquement sous l'angle coercitif. Nous, notaires, rappelons au quotidien qu'il ne s'agit pas que de sanctions. Le système présente une certaine virtuosité, il faut en avoir conscience.

Me François Devos. – Nous travaillons encore à des propositions sur les donations, notamment avec un allègement des droits de donations et des abattements plus importants pour ceux qui sont vertueux et qui s'engagent à des travaux de rénovation globale. Ces donations auraient ainsi une valeur verte.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Avez-vous observé une montée en puissance du viager ?

Me Frédéric Violeau. – Non, c’est un micromarché.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le président de l’Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) avait mis en avant cette possible conséquence.

Me François Devos. – C’est une piste intéressante, mais le viager reste rare.

Me Frédéric Violeau. – Cette option reste très marginale.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous remercie 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.

Lundi 22 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Olivier David, chef du service du climat et de l’efficacité énergétique à la Direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) (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 autour de sociétés d’accompagnement à la rénovation énergétique (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.

Rénovation énergétique en outre-mer - 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 30.

Mardi 23 mai 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 50.

Audition de M. Franck Lacroix, directeur général adjoint d'Engie, en charge des activités Energy solutions, et de Mme Florence Fouquet, directrice du marché des particuliers d'Engie

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous débutons aujourd'hui les travaux de notre commission d'enquête par l'audition d'Engie représenté par M. Frank Lacroix, directeur général adjoint, et par Mme Florence Fouquet, directrice du marché des clients particuliers.

Monsieur Lacroix, vous occupez ces fonctions auprès de Catherine MacGregor depuis février 2023 et êtes également membre du comité exécutif du groupe. Avant de rejoindre Engie, vous avez exercé de nombreuses fonctions dans l'énergie et les services, notamment chez Dalkia et EDF, mais aussi à la SNCF et chez Elior.

Madame Fouquet, en tant qu'ingénieur des mines vous avez développé une première partie de carrière au sein du ministère de l'économie et des finances dans le domaine de l'énergie. Chez Engie, vous avez été en charge des clients professionnels, puis, à partir de 2018, des clients particuliers, soit 5,5 millions de clients et 8 millions de contrats de service.

Engie est l'un des principaux acteurs de l'énergie en France, et de plus en plus à l'étranger. Historiquement acteur du gaz, l'entreprise se diversifie vers d'autres sources d'énergie. Engie est aussi fournisseur direct des particuliers et a développé une branche de services qui est labellisée RGE (Reconnu garant de l'environnement). C'est à ces différents titres que nous vous auditionnons aujourd'hui.

En premier lieu, nous voudrions savoir quelle est la vision d'Engie sur la trajectoire de décarbonation et la sortie des énergies fossiles. N'est-ce qu'un chemin vers l'électrification des usages ? Cette trajectoire est-elle soutenable et à quelles conditions ? Plus particulièrement dans le logement, notamment sous pression européenne, il semble que la décarbonation prenne le pas sur l'isolation et la sobriété. Est-ce une bonne chose ? Le « tout-pompe à chaleur », sans isolation, ne va-t-il pas entraîner des déconvenues pour les ménages, pour la gestion du réseau électrique, mais aussi pour la planète avec, comme effet secondaire, le développement de la climatisation ?

Acteur central de l'énergie, Engie est donc aussi l'un des principaux obligés en matière de certificats d'économies d'énergie (C2E). Nous voudrions savoir quelle est votre vision du dispositif. Est-il suffisamment cohérent et articulé avec les autres aides ? Les délégataires et les opérateurs qui réalisent les travaux sont-ils suffisamment contrôlés ? Peut-on simplifier et unifier ces dispositifs ? Enfin, comment lutter contre une fraude qui, sans être générale, est tout de même très répandue.

Je voudrais enfin que vous nous présentiez le volet services aux particuliers qu'Engie a développé pour favoriser la rénovation énergétique. Quel est votre retour

d'expérience à ce sujet ? Comment peut-on inciter les ménages à la rénovation globale de leur bien ? Quel regard porte Engie sur Mon Accompagnateur Rénov' ? Enfin, Engie est labellisé RGE. Quelle est votre vision de ce label ? Comment pourrait-il évoluer pour apporter plus de garanties aux ménages et concerner un plus grand nombre d'entreprises, notamment artisanales ?

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également 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 donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Franck Lacroix et Mme Florence Fouquet prêtent serment.

M. Franck Lacroix, directeur général adjoint d'Engie, en charge des activités Energy solutions. – Engie intervient bien au-delà de son rôle historique de fournisseur et de distributeur de gaz puisqu'il a centré sa stratégie sur la transition énergétique. Sa raison d'être depuis 2020, inscrite dans ses statuts, est d'accélérer cette transition vers une économie neutre en carbone. La trajectoire propre du groupe est d'atteindre cette neutralité carbone à l'horizon 2045. Nous intervenons en France et dans une trentaine de pays dans le cadre d'une démarche intégrée que je trouve très originale, compte tenu de mon histoire dans le monde des services et de l'énergie en général, laquelle aborde la mutation du système énergétique au travers de trois volets.

Premier volet : la production d'énergies renouvelables – solaire, éolien, *offshore*, *onshore*, etc. – sur laquelle nous investissons fortement pour passer, à l'échelle du groupe, d'une puissance actuelle de 38 gigawatts à 80 gigawatts à l'horizon 2030.

Deuxième volet : la transformation des infrastructures de transport, de distribution et de celles qui contribueront à la flexibilité indispensable du système énergétique. Celui-ci devenant de plus en plus électrique, cela nécessite de trouver un équilibre permanent entre production et consommation, car l'électricité ne se stocke pas. Notre conviction est que la résilience de ce système passe par l'alliance de la molécule de gaz – elle a aussi vocation à se décarboner, avec le biométhane aujourd'hui et l'hydrogène demain – et de l'électron. La molécule de gaz offre à un système de plus en plus complexe et interconnecté la flexibilité et la fiabilité indispensables à son fonctionnement.

Troisième volet : décarboner les infrastructures et les équipements énergétiques des consommateurs, en agissant sur trois leviers distincts et complémentaires.

Le premier de ces leviers est l'efficacité énergétique : réduire les pertes et améliorer les rendements des équipements, tout en délivrant l'énergie et les services associés – principalement le chauffage, l'eau chaude et la climatisation –, avec un niveau de qualité et de confort conforme aux attentes des occupants des bâtiments.

Le deuxième volet est la sobriété énergétique : il faut supprimer le gaspillage, par exemple en ne chauffant pas un bâtiment inoccupé. Pour ce qui concerne les usages intermittents de bâtiments tels que les écoles, il convient de modifier les comportements des

occupants. Ainsi, pour les boucles d'eau chaude sanitaire, on pourrait supprimer le préchauffage. Le fait que l'eau sorte chaude du robinet représente environ 5 % de la consommation d'un bâtiment ; or, si l'eau arrive tiède avant de se réchauffer, ce n'est pas si grave ! On doit aussi faire évoluer nos critères de confort, par exemple en diminuant la température d'un degré ; car si la loi dispose que les bâtiments doivent être chauffés à 19 degrés, la pratique est souvent différente...

Le troisième volet est le recours prioritaire aux énergies renouvelables. Engie est intéressé par la rénovation énergétique des bâtiments en tant qu'acteur de la transformation des systèmes énergétiques – une activité en tant que telle qui existe depuis longtemps –, et en tant que fournisseur d'énergie dans le cadre des certificats d'économie d'énergie (C2E) – une obligation qui représente pour le groupe environ 500 millions d'euros par an.

En 2020, les bâtiments résidentiels et tertiaires représentaient 47 % de la consommation d'énergie et 23 % des émissions de gaz à effet de serre (GES). La rénovation énergétique de ces bâtiments est donc fondamentale pour atteindre les objectifs de décarbonation de la France, et il est légitime de s'interroger sur l'accompagnement des démarches de rénovation.

Du point de vue d'un énergéticien, le bâtiment est une notion très large regroupant des réalités très différentes, que nous abordons à partir de la configuration des équipements. Les bâtiments ayant des installations énergétiques collectives – le bâtiment tertiaire public ou privé, et l'habitat collectif social ou privé – représentent 45 % des consommations d'énergie. L'ensemble restant est constitué de tous les autres bâtiments : maisons individuelles et bâtiments collectifs dotés d'équipements individuels.

Le premier ensemble – la partie « collective » – est géré au sein d'Engie par Energy solutions, que je dirige, avec une orientation forte donnée aux économies d'énergie sur la durée au travers des contrats de performance énergétique (CPE). Le deuxième ensemble relève du marché des particuliers d'Engie, dirigé par Florence Fouquet, dont la mission est de vendre aux clients particuliers de l'électricité ou du gaz ainsi que des services associés, notamment les équipements d'accompagnement de la performance énergétique. Les approches de ces deux catégories de bâtiments sont très différentes, car elles concernent des écosystèmes distincts : le B to B pour la partie collective ; le B to C pour la partie individuelle.

La rénovation énergétique des bâtiments doit s'intégrer dans une vision générale du système énergétique et de sa trajectoire, qui combine la réduction de l'intensité énergétique et le choix des vecteurs les plus appropriés. J'insisterai sur trois points.

Concernant l'intensité énergétique, le contexte géopolitique a eu pour conséquence de sensibiliser aux efforts nécessaires de sobriété énergétique. Nous avons constaté cette année une baisse de 7 à 10 % des consommations d'énergie dans l'ensemble des bâtiments que nous gérons, ce qui est significatif. Nous pouvons progresser encore dans ce domaine qui est pour nous absolument prioritaire.

Sur les vecteurs énergétiques, nous nous préparons à une croissance programmée des besoins en électricité, et le bâtiment y prendra sa part. Le parc nucléaire français est certes un outil précieux, mais il vieillit. Il est donc crucial d'accompagner cette transition par un développement massif des énergies renouvelables ; la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables est à cet égard très importante.

S'agissant de la résilience de notre système énergétique, les textes européens ont posé une ambition très forte, soit une part des énergies renouvelables de 42 % en 2030 et une réduction de 55 % des GES. Ces objectifs impliquent d'utiliser, en complément de l'électricité, les gaz verts et décarbonés – biométhane, hydrogène –, ainsi que la chaleur et le froid renouvelables, souvent issus des ressources énergétiques du territoire : biomasse, géothermie, récupération de chaleur fatale sur les sites industriels. Cela permettra de déployer des solutions à haute performance énergétique (HPE), notamment pour les réseaux de chaleur, car ces outils combinent l'aspect renouvelable et l'efficacité d'un système de production d'énergie.

On entend beaucoup parler de l'interdiction des chaudières à gaz. Outre les conséquences sociales d'une telle mesure, il faut savoir qu'elle nécessiterait d'ajouter 20 gigawatts de pointe électrique d'ici à 2035, ce qui représente 13 réacteurs nucléaires type EPR. Un autre effet serait une dépendance massive vis-à-vis des pays d'Asie, leaders pour la production des pompes à chaleur. Cela ne tient donc pas la route...

Notre préconisation est d'une autre nature. Il s'agit d'améliorer la performance énergétique des bâtiments équipés de chaudières à gaz, lesquelles sont au nombre de 3 millions environ. Nous proposons de remplacer la moitié d'entre elles par des chaudières à très haute performance énergétique, qui permettent de réaliser des économies de l'ordre de 30 % par rapport aux consommations précédentes, et l'autre moitié par des pompes à chaleur hybrides, qui combinent électricité et gaz en périodes de pointe importante. Nous proposons aussi d'utiliser le biogaz, dont il faut poursuivre le développement, dans les bâtiments afin de décarboner les chaudières qui demeureraient, et de prendre en compte dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) la valeur des émissions du biogaz, pour ne pas diminuer la valeur patrimoniale des biens dont les propriétaires auraient fait le choix de l'énergie verte.

Des moyens financiers très importants sont alloués à la rénovation énergétique des bâtiments, autour de 10 milliards d'euros par an. À cet égard, nous faisons deux constats. Tout d'abord, il y a un problème d'efficacité : les aides ne permettent pas de réduire la consommation finale d'énergie dans les volumes escomptés ; il faut donc changer de rythme. Ensuite, le problème de fraude, l'écodélinquance, perturbe le bon fonctionnement des dispositifs et incite trop souvent à une modification régulière des textes et des dispositifs.

Dans ce contexte, il nous paraît indispensable d'assurer une stabilité et une prévisibilité des dispositifs, car la rénovation des bâtiments et les sujets énergétiques sont affaire de temps long. Par ailleurs, le traitement de l'écodélinquance, qui est nécessaire, ne doit pas modifier de manière intempestive les dispositifs. Il convient d'y consacrer les moyens suffisants et de sanctionner réellement ; la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ainsi que la gendarmerie doivent traiter les problèmes à la source, en croisant les fichiers des acteurs privés et publics. Mais il faut agir sans stopper la dynamique de rénovation.

Nous souhaitons non pas opposer la baisse de la consommation et le verdissement de l'énergie, mais les combiner de manière positive. Si la rénovation globale est souhaitable, elle est en pratique très complexe parce qu'elle se heurte à des freins psychologiques, logistiques et financiers. Nous suggérons donc de déployer des bouquets de solutions, plus efficaces que les gestes isolés, et d'encourager les parcours de rénovation dans le temps : dans les logements individuels, des bonus incitatifs, par exemple deux à trois ans après un premier geste de rénovation ; dans les logements collectifs, un mécanisme identique, mais sur une

période plus longue pour prendre en compte le processus décisionnel, notamment dans les copropriétés.

Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), les économies d'énergie induites par le dispositif des CEE représentent moins de la moitié des économies d'énergie théoriques comptabilisées par le dispositif. Nous suggérons donc, pour le secteur du tertiaire et du résidentiel avec chauffage collectif, une incitation très forte au déploiement des contrats de performance énergétique, lesquels garantissent les économies annoncées dans la durée, avec des sociétés de services d'efficacité énergétique qui s'engagent sur un niveau de performance.

Pour les bâtiments collectifs, on constate que le dispositif Ma Prime Rénov' est très peu déployé : il représente 5 % des fonds alloués. Nous proposons de renforcer ceux-ci sur cette cible, en particulier dans les copropriétés – pour commencer à hauteur de 300 millions d'euros.

Pour ce qui concerne le verdissement de la chaleur, le dispositif du fonds chaleur a montré son extraordinaire efficacité, à tel point qu'il est aujourd'hui saturé. Il faut impérativement augmenter la dotation à ce fonds pour que les projets puissent se réaliser. La dotation de 2023 est en effet déjà consommée, alors qu'il y a 32 projets de réseaux de chaleur en attente. Il s'agit de disposer d'un système d'efficacité énergétique partagée : plutôt que d'avoir une installation par immeuble, on mettrait en commun dans des centaines d'immeubles des installations de production et de transformation d'énergie, avec à la clé des économies spectaculaires.

Il faut aussi citer le plan Marshall de la chaleur renouvelable, dont l'objectif est d'atteindre 54 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2030. Pour y parvenir, il convient de développer la géothermie, les pompes à chaleur, le solaire, le biogaz, la biomasse et la chaleur fatale issue des sites industriels.

Mme Florence Fouquet, directrice du marché des particuliers d'Engie. – Le marché des particuliers souffre également d'un manque de stabilité et de visibilité, car les dispositifs d'aides changent très fréquemment, et aussi de la grande complexité de ceux-ci : les particuliers, qui ne sont pas des spécialistes de l'énergie, ont du mal à les comprendre, d'où l'attentisme que l'on constate en matière de rénovation énergétique. Par exemple, les personnes hésitent à changer leur vieille chaudière, tandis que circulent des informations relatives aux contrefaçons de pompes à chaleur... On observe donc une forte décroissance de la rénovation à ce niveau.

Nous préconisons de réfléchir avec l'ensemble des parties prenantes à un dispositif de guichet unique pour que les particuliers n'aient qu'une seule demande à effectuer, et également à un système de « tiers payant » grâce auquel ils ne déboursaient que la somme dont ils seraient débiteurs, une fois prises en compte les différentes aides ; certaines entreprises le proposent d'ores et déjà, notamment des filiales d'Engie, mais cela reste limité.

L'écodélinquance est due, pour une grande part, aux dispositifs d'aide « à un euro ». Il convient donc de déterminer le bon niveau d'aide, afin d'éviter un mouvement de *stop and go* sur les interventions de rénovation dont les premières victimes sont les entreprises sérieuses ayant développé des offres et formé leurs conseillers et techniciens. Les écodélinquants, quant à eux, surfent d'une offre à un euro à l'autre. Une solution serait de lancer des études d'impact des nouveaux dispositifs, la question à se poser étant : quels sont le

bon prix et le bon niveau du reste à charge pour que le dispositif d'aide soit équilibré et vertueux ?

Pour ce qui concerne le rythme de la rénovation sur le marché des clients particuliers, il convient de recourir à plusieurs systèmes – des gestes isolés, mais pas seulement. Par exemple, une chaudière à très haute performance énergétique fait baisser de 30 % la consommation d'énergie et induit une diminution de l'émission de GES. Une rénovation globale, en revanche, peut être compliquée pour une famille ou un couple de personnes âgées. Nous suggérons donc de prévoir un bouquet de solutions et d'inciter les particuliers à s'engager par étapes dans une démarche de rénovation.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je trouve intéressant qu'une entreprise qui vend de l'électricité alerte sur les risques du tout-électrique... Il faut agir, à la fois, sur la sobriété, et donc la limitation des déperditions, et sur le système de chauffage en diversifiant les solutions en fonction des territoires.

Entre rénovation par gestes et rénovation globale, il convient de trouver des solutions intermédiaires en termes de parcours et d'offre d'interventions, et de disposer d'une visibilité. Sur le site internet d'Engie, comme sur d'autres, ce sont plutôt les gestes simples - changement de chaudière, par exemple - qui sont encouragés. Il serait intéressant de renvoyer à une plateforme commune d'accompagnement. En effet, la multiplication des acteurs ne favorise pas la lisibilité. Quel votre avis à cet égard ?

Ma Prime Rénov' et les C2E recouvrent des moyens et des politiques de financement très différents. Sans les fusionner, il serait bon de rapprocher ces dispositifs. Y avez-vous réfléchi ?

S'agissant du contrat de performance énergétique, comment intégrer la question de l'usage ? Car si la consommation électrique est facile à contrôler, il n'en va pas de même d'autres modes de chauffage.

Comment envisagez-vous l'évolution du label RGE ? Qu'en est-il du contrôle sur sites des travaux ?

M. Franck Lacroix. – Avant de recourir à une énergie qui vient de loin, il faut avant tout se demander quelle solution on peut trouver là où l'on est. À cet égard, les réseaux de chaleur constituent des parcours d'innovation technologique intéressants : depuis leur apparition au début du XX^e siècle, on a amélioré leur rendement en baissant le niveau de température de manière spectaculaire. Actuellement, nous étudions les moyens de moins recourir à la combustion, *via* la géothermie, les pompes à chaleur et l'interconnexion des immeubles afin que ceux-ci échangent leur énergie. Il importe d'être plus intelligent à l'échelle d'un territoire.

Quant à l'autoconsommation des bâtiments, elle peut concerner le chauffage et l'eau chaude sanitaire, mais aussi la partie électrique, au travers de l'installation d'équipements solaires photovoltaïques sur d'autres bâtiments situés alentour. Ainsi, l'énergie produite dans un bâtiment profite à ceux qui sont à côté : il s'agit d'autoconsommation collective. De telles infrastructures collectives permettent aussi d'apporter des solutions vertueuses pour la production du froid. Grâce à ces mises en commun, chaque module de l'installation fonctionne à 100 % et l'on peut, ce faisant, stocker du froid. Préparer les infrastructures énergétiques collectives de demain est donc très important.

Mme Florence Fouquet. – Pour ce qui concerne les clients particuliers, les pouvoirs publics doivent simplifier l'accès aux informations sur les dispositifs d'aide labellisés par l'État. Par ailleurs, ces clients doivent être accompagnés par les organismes publics, comme l'Agence nationale de l'habitat (Anah), mais aussi les entreprises du secteur de l'énergie. Les clients d'Engie, par exemple, considèrent que nous sommes des conseillers légitimes dans le domaine de la rénovation énergétique, et environ 5 millions de Français consultent chaque année notre site. Il importe donc d'allier les forces de l'État et celles de nos entreprises. Nous employons aussi des conseillers spécialisés en efficacité énergétique. À cet égard, nous regrettons de ne pouvoir être 'Accompagnateur Rénov', alors même que nous avons tout intérêt à bien conseiller nos clients.

Une fois franchie l'étape de l'information, celle du passage à l'action peut poser des difficultés dans la mesure où les particuliers doivent avancer certaines sommes avant de percevoir les aides. Voilà pourquoi il conviendrait de réfléchir à un dispositif de tiers payant après validation des dossiers, avec un système de flux croisés entre l'État et les acteurs privés.

La labellisation RGE est une première base. Il serait bon de renforcer en amont ce label, qui a le mérite d'exister, afin de mieux sélectionner les entreprises et de limiter l'écodélinquance à la source. La labellisation doit être complétée par des formations continues, dans la mesure où les techniques évoluent, et par des audits sérieux en vue d'éventuels retraits de label en cas de manquements. Actuellement, en effet, il est très difficile de priver une entreprise du label ; dans plus de 90 % des cas, celles qui ont fait l'objet d'une procédure de retrait le récupèrent. Un tel dispositif de contrôle existe d'ores et déjà pour les professionnels du gaz naturel.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – En renforçant le label RGE, ne risque-t-on pas de décourager les entreprises qui souhaitent intervenir dans ce secteur, alors même que l'on en a tant besoin ? Le ministre de l'économie a en effet annoncé pour 2025 une augmentation importante du nombre d'entreprises labellisées RGE... Ne faudrait-il pas trouver un équilibre ?

Mme Florence Fouquet. – À cet égard, la formation initiale est très importante et on pourrait envisager d'aider les entreprises à en bénéficier. Par ailleurs, une fois le label obtenu, il faut montrer qu'on le mérite. L'accompagnement des entreprises et la formation ont plusieurs avantages : les professionnels montent en compétence et des emplois sont créés. L'idéal serait de construire une filière d'excellence. On pourrait ainsi diminuer le nombre de contrôles *a posteriori*, qui pallient actuellement une labellisation quelquefois trop facilement accordée.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Comment tenir compte de l'usage des particuliers dans les contrats de performance énergétique ?

Mme Florence Fouquet. – Pour les particuliers, nous commençons à réfléchir à des systèmes incitatifs ; il n'existe pas encore de contrats de performance énergétique. En 2022, les pouvoirs publics et les grands groupes de l'énergie ont incité à la sobriété et se sont interrogés sur l'usage des compteurs communicants, très précis pour ce qui concerne la consommation d'électricité, l'idée étant de faire prendre conscience des quantités d'énergie consommées. Engie et plusieurs fournisseurs d'énergie ont mis à la disposition de leurs clients des applications pour les inciter à moins consommer, en échange de bonus. Sur notre espace clients, 400 000 personnes se sont inscrites, attirées par l'incitation et le fait d'être guidées

dans leur démarche d'économies ; en moyenne, elles ont consommé 8 % de moins que nos clients qui n'y avaient pas participé.

En conclusion, les systèmes incitatifs ainsi que la facilitation sont les meilleurs moyens d'intéresser les particuliers aux économies d'énergie.

M. Franck Lacroix. – C'est un point commun avec le secteur des bâtiments collectifs : dans ce dernier s'appliquent les contrats de performance énergétique, grâce auxquels on met en place dans la durée un dispositif de dialogue et d'information. C'est important dans la mesure où la rénovation doit, elle aussi, s'inscrire dans la durée.

M. Philippe Folliot. – L'Union européenne considère que le nucléaire, donc l'électricité, ainsi que le gaz sont des énergies écologiques de transition. Parallèlement, un programme de remplacement des chaudières à gaz a été lancé. Quelle est votre position à cet égard ? Un mix énergétique doit-il être mis en place ? Faut-il installer des chaudières à gaz plus performantes ? Quelles conséquences pourrait avoir le tout-électrique ?

M. Franck Lacroix. – Le système énergétique de demain ne comprendra pas une seule énergie ; ce serait absurde. Si l'on devait supprimer toutes les chaudières gaz arrivant à expiration d'ici à 2030, il faudrait augmenter la capacité de production d'électricité en pointe de 20 gigawatts, ce qui – je l'ai dit – représente 13 EPR... Ce n'est pas possible.

À l'échelle des maisons et des habitats collectifs, ce n'est pas possible non plus parce que les pompes à chaleur ne fonctionnent bien que jusqu'à un certain niveau de température ; en-deçà, elles ne marchent plus, ou mal. Le fait qu'il y ait toujours des chaudières à gaz n'est pas un problème, dès lors que leur utilisation diminue de manière importante.

Au niveau d'une ville ou d'un pays, la mixité des vecteurs énergétiques est la solution optimale. Ainsi, pour nos réseaux de chaleur ou de froid, nous faisons des efforts pour diversifier le mix énergétique ; il n'est pas rare que nos techniciens aient dans leurs installations quatre, cinq ou six sources énergétiques différentes, par ordre de priorité – la biomasse est le socle, puis on récupère l'énergie dans la station d'épuration des eaux, et enfin on utilise le gaz, tout cela pour décarboner au maximum.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions de vos interventions.

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

Audition de MM. Guillaume Laroque, président de TotalEnergies marketing France et François Ios, directeur certificats d'économies d'énergies de TotalEnergies

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de MM. Guillaume Laroque, président de TotalEnergies marketing France et François Ios, directeur certificats d'économies d'énergies de TotalEnergies. Monsieur Laroque, vous avez fait une carrière de près de 30 ans au sein du groupe TotalEnergies, dans lequel vous avez eu des responsabilités dans plusieurs zones du monde : en Asie, en Afrique,

en Autriche ou encore en Allemagne. Plus récemment, vous avez été directeur du réseau et des cartes pétrolières et depuis un peu plus de trois ans vous êtes à la tête de TotalEnergies marketing France. Monsieur Francois Ioos, vous avez – vous aussi – fait une carrière au sein du groupe TotalEnergies, légèrement plus courte, un peu moins de 20 ans. Vous avez dirigé différentes filiales et vous avez eu des responsabilités dans plusieurs régions : en Amérique du Sud, aux Antilles ou encore en Afrique. Depuis un peu plus d'un an et demi, vous êtes directeur des certificats d'économie d'énergie (C2E) et vous couvrez donc les obligations qui s'imposent à votre groupe à ce sujet.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de présenter votre groupe, TotalEnergies, première entreprise française et acteur mondial de la production et de la fourniture d'énergies – pétrole et gaz naturel évidemment – qui cherche dorénavant à se diversifier : biocarburants, énergies renouvelables, électricité et efficacité énergétique. C'est avec cette variété d'activités que nous avons voulu vous entendre, au-delà de votre rôle historique de pétrolier. En tant que fournisseur d'énergie, vous devez promouvoir l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie, notamment les particuliers, ce qui implique des économies d'énergie, calculées en kWh « cumac », contraction de « cumulé » et « actualisé » : il s'agit d'inciter vos clients à effectuer des actions qui contribueront à réduire la consommation énergétique de la France. Cette incitation passe notamment par les C2E *via* l'octroi de primes énergie pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique éligibles au dispositif, comme des travaux d'isolation ou de nouveaux équipements de chauffage. Vous pourrez d'ailleurs revenir sur l'ensemble des activités de TotalEnergies qui sont liées à la rénovation énergétique des logements.

Quel regard portez-vous sur les objectifs et les moyens de la rénovation énergétique des logements en France ? Comment, à cet égard, TotalEnergies entend relever le défi de la massification et de l'accélération des rénovations de logement ? Pouvez-vous dresser le bilan de vos obligations, notamment en termes de C2E ? Ce dispositif, qui s'impose aux fournisseurs d'énergie, est-il suffisant pour promouvoir l'efficacité énergétique auprès des consommateurs d'énergie, surtout tels que les particuliers ? Quelle place occupe TotalEnergies dans le financement des C2E ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils plus globalement favoriser la montée en puissance des rénovations de logement ? Jugez-vous les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des logements pertinents et efficaces ? Quelles évolutions estimez-vous nécessaires ?

Avant de vous laisser la parole pour répondre à ces premières questions, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'un compte rendu sera publié.

Je dois également vous rappeler qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main droite et à dire « Je le jure ».

MM. Laroque et Ioos prêtent serment.

M. Guillaume Laroque, président de TotalEnergies marketing France. – Merci pour votre invitation. TotalEnergies est devenue un acteur majeur de la transition

énergétique, l'entreprise a en effet changé de nom en mai 2021 et se fixe pour objectif de figurer parmi les cinq premiers producteurs mondiaux d'électricité solaire renouvelable en 2030. Un programme de 60 milliards d'euros à cet horizon doit nous permettre d'atteindre 100 gigawatts d'énergie renouvelable. Nous développons également d'autres énergies bas carbone, en particulier les biocarburants, le biogaz, l'hydrogène, l'e-fuel. Le mix de l'énergie que nous vendons va changer : en 2030, la moitié de l'énergie que nous vendrons devrait être du gaz naturel, 30 % de produits pétroliers, 15 % d'électricité renouvelable et 5 % de molécules décarbonées, et nous nous fixons pour objectif d'atteindre la neutralité carbone en 2050 en Europe. Nous accompagnons donc un mouvement plus général, celui de la transition énergétique par nos clients. En France, nous sommes associés à Stellantis et Mercedes Benz pour produire des batteries électriques destinées aux véhicules, et nous sommes un fournisseur d'énergie de quelque 6 millions de clients.

La rénovation énergétique des bâtiments a un rôle clé dans la réduction du CO₂ émis dans notre pays. Les bâtiments émettaient 93 millions de tonnes de CO₂ en 1990, et 62 millions de tonnes en 2022 et l'objectif est d'atteindre 45 millions de tonnes en 2030, ce qui représente le quart de la baisse globale des émissions dans notre pays. Les C2E sont donc déterminants. La rénovation énergétique passe par deux leviers : le financement, parce qu'elle demande de l'investissement, mais aussi des incitations à un comportement vertueux du consommateur. TotalEnergies a une obligation cumulée de 180 térawatts-heure par an, ce qui représente 23 % des obligations de la nation – soit un effort financier de 1,5 milliard d'euros cette année.

Nous avons un rôle direct en tant qu'énergéticiens, et nous mettons en œuvre des actions pour aider les consommateurs à mesurer leur consommation, avec un suivi mensuel et personnalisé ainsi qu'un comparatif en fonction de la composition des ménages, pour que chacun puisse se repérer, c'est incitatif. Nous avons également mis en place un bonus, jusqu'à 90 euros, pour les consommateurs qui ont dépassé 5 % d'économie d'énergie l'an passé, 1 million de nos clients l'ont fait. Toujours sur le volet incitatif, nous incitons au covoiturage, nous sommes partenaires de BlaBlaCar et finançons à ce titre un bonus d'entrée pour tout nouveau conducteur, 3 millions d'entre eux en ont bénéficié depuis 2010, dont environ 300 000 l'an dernier. Nous aidons également nos clients à s'équiper en énergie moins carbonée – nous avons ainsi, l'an passé, aidé 40 000 clients à passer du fioul à une pompe à chaleur ou à une chaudière.

Nous avons un rôle plus indirect dans le domaine de l'isolation – d'autres entreprises sont plus qualifiées que nous dans le domaine – mais nous avons participé à 390 000 opérations de rénovation énergétique en 2022, dont 194 000 pour des foyers précaires, 130 000 étaient des rénovations de combles et de toitures, 30 000 des isolations de murs, 25 000 de planchers, et seulement 5 000 rénovations globales. Nous savons que l'objectif gouvernemental est d'atteindre chaque année 500 000 rénovations globales performantes, c'est-à-dire capables d'atteindre un DPE A ou B.

Comment accélérer le mouvement ? Nous pensons qu'il faudrait rendre le système des C2E plus lisible. Il est complexe pour les entreprises de rénovation, pour les clients, en particulier la constitution administrative des dossiers, et il change souvent – probablement pour de bonnes raisons techniques, mais la fréquence même du changement pose des problèmes. Il faudrait plus de stabilité dans le fonctionnement, dans la présentation des fiches techniques, pour donner plus de perspectives, donc améliorer la capacité des clients à anticiper leurs gains par leur investissement. Certaines fiches ont changé trois fois dans la même année, obligeant les acteurs à adapter leurs logiciels – nous avons dépensé 1,5 milliard

d'euros dans nos systèmes informatiques pour gérer les C2E : TotalEnergies peut le faire, mais les entreprises plus petites ont du mal à suivre. Les changements peuvent être justifiés, mais leur trop grande fréquence crée de l'incertitude et de l'inconfort.

Ensuite, il faut voir que l'accélération n'est pas empêchée par un problème financier, mais par les limites relatives à la mise en œuvre des rénovations, ce sont des limites de terrain, qui nous concernent tous. Pour accroître notre capacité à faire, il faut une meilleure formation des artisans et des professionnels, nous avons en particulier besoin de recruter environ 100 000 compagnons supplémentaires et il faut également qualifier plus largement au label RGE. Nous devons également renforcer les bureaux de contrôle, pour que la chaîne qualité suive. Enfin, il faut mieux accompagner les particuliers dans leur maîtrise d'ouvrage, car les chantiers de rénovation sont complexes, ce rôle d'accompagnement est indispensable à l'échelle locale. Et il nous semble nécessaire que ce conseil puisse être en mesure de dire quelles conséquences les travaux auront sur la note DPE. Or, si les économies d'énergie sont prévisibles et annoncées comme telles, le changement de la note DPE reste incertain, alors que c'est un facteur essentiel d'investissement pour les particuliers, surtout pour des chantiers qui représentent une somme importante – nous chiffrons la moyenne des rénovations globales à 60 000 euros. Il faut donc parvenir à ce que le conseil porte sur les deux aspects : les économies d'énergie et le nouveau classement DPE.

Enfin, il faut renforcer la labellisation RGE : 63 000 entreprises en bénéficient, sur les 700 000 entreprises du bâtiment, il faut aller plus loin – en augmentant le nombre d'entreprises qui en bénéficient, et en les aidant à recruter davantage sur ce critère.

Pour les contrôles, il serait utile que l'information soit plus fluide et qu'elle soit partagée. Environ 100 000 contrôles sont réalisés chaque année, c'est significatif mais comme l'information n'est pas partagée, elle ne bénéficie pas à l'ensemble du système, c'est dommage en particulier pour la grande majorité des entreprises, qui font un travail de grande qualité.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci de cette présentation. Vous paraissez lier directement DPE et C2E, comment voyez-vous cette articulation, plus précisément ? Nous avons entendu des critiques sur le DPE, on nous demande de le simplifier, mais aussi, pour les travaux de rénovation financés par le C2E, d'aller vers un système de « bouquet » de travaux, qui tendrait à une rénovation globale : comment voyez-vous les choses et quelles sont vos réflexions sur ce qui est au cœur des politiques publiques en la matière ?

Comment voyez-vous, ensuite, l'articulation entre les C2E et MaPrimeRénov' ? Il y a des problèmes de lisibilité, voire de contradiction entre les dispositifs : comment résoudre ces problèmes, pour mieux articuler ces deux dispositifs ?

S'agissant du label RGE, les questions portent aussi sur le contrôle des travaux effectués, on en vient à se demander s'il ne faudrait pas contrôler les chantiers directement, plutôt que de passer par la simple labellisation des entreprises : qu'en pensez-vous ? Estimez-vous possible d'établir un mécanisme tel que le consuel, qui existe pour l'électricité ?

Le DPE ne dit rien du confort d'été, alors que ce confort importe à l'habitat et qu'il varie avec les matériaux et les techniques utilisés dans la rénovation : intégrez-vous ce confort dans vos réflexions ?

Enfin, en consultant votre site internet dédié aux C2E, avec le slogan « L'énergie tout compris », vous mettiez en avant les primes que le client peut espérer pour rénover, ce qui oriente vers la rénovation par gestes, plutôt que vers la rénovation globale, et je relève aussi que l'audit préalable ou l'accompagnement ne sont guère valorisés : qu'en pensez-vous ?

M. Guillaume Laroque. – Comment les C2E et le DPE sont-ils imbriqués ? D'après nos calculs, une rénovation globale représente, en moyenne, un forfait de 60 000 euros et une rénovation complète par gestes séparés, environ 10 % de plus : cette différence, même avec un reste à charge réduit pour les foyers précaires, devrait inciter fortement à une rénovation globale. Cependant, les foyers partent de situations très diverses, certains ont déjà changé leurs fenêtres, d'autres donnent la priorité à la rénovation de leurs combles, selon leur habitat et leur ressenti. Il faut prendre en compte également le fait que pendant des années, nous avions un reste à charge de 1 euro pour la rénovation par exemple des huisseries : ce n'était guère une incitation à contrôler que les travaux étaient bien faits ; faut-il un reste à charge de 30 %, ou moins, ou plus ? Ce n'est pas à nous de le dire, mais il doit y avoir un lien entre le reste à charge et l'implication des ménages dans la rénovation et dans le contrôle des travaux. Cependant, une rénovation par gestes, pas à pas, paraît souvent plus surmontable aux ménages, pour des raisons financières mais aussi pour la disponibilité des logements. Il faut bien voir, aussi, qu'il est parfois difficile de trouver l'entreprise capable de tout faire, en tout cas plus difficile que de trouver plusieurs entreprises qui se répartissent le travail, c'est ce que nous disent nos équipes de terrain et ce qui incite à faire plus de formation sur la rénovation énergétique en général.

Comment mieux accompagner vers une rénovation globale, alors qu'aujourd'hui, c'est bien le prix et le reste à charge qui priment ? Je crois primordial de mieux informer sur l'amélioration du DPE à l'issue des travaux, c'est un facteur essentiel de la décision d'investir, mais qui reste mal informé aujourd'hui. On gagnera certes à simplifier les choses, à rendre plus claire l'articulation entre MaPrimeRénov' et les C2E, mais leur stricte coïncidence est certainement difficile à atteindre et je crois qu'il vaut mieux aider les ménages à anticiper les résultats de leur investissement, donc les informer clairement sur le DPE à l'issue des travaux.

Il nous semble également que l'accompagnateur a un rôle clé et qu'il doit intervenir sur le chantier, car la rénovation est toujours complexe et jamais aisée, les ménages s'y retrouvent mieux quand ils sont accompagnés. De notre côté, nous appelons nos clients systématiquement à l'issue de tout chantier de rénovation – mon collègue est mieux à même de préciser ce point.

M. François Ioos, directeur certificats d'économies d'énergies de TotalEnergies. – Effectivement, nous appelons systématiquement nos clients à l'issue des chantiers, nous parvenons à en joindre la moitié, la plupart d'entre eux nous disent être satisfaits des travaux, 2 % seulement demandent des suppléments. Les clients, cependant, ne maîtrisent pas la conformité technique des travaux effectués, c'est bien pourquoi les contrôles par des professionnels sont importants ; environ le quart des chantiers auxquels nous participons en bénéficie, mais ces contrôles relèvent de circuits différents – au titre du label RGE de MaPrimeRénov', des C2E – qui ne communiquent pas entre eux, c'est regrettable, il serait plus efficace de regrouper ces informations.

M. Guillaume Laroque. – Un système tel que le consuel serait idéal, mais en attendant, un contrôle systématique par un technicien serait déjà un progrès. Cependant, nous

butons sur les capacités des bureaux de contrôle : s'il n'y a que 100 000 contrôles par an, c'est qu'il est difficile de faire plus, d'où cette proposition pragmatique de partager l'information, ce sera plus efficace.

Sur le confort d'été, j'avoue ne pas disposer d'éléments suffisants pour vous répondre : nous reviendrons vers vous par écrit.

M. Laurent Burgoa. – Avez-vous des partenariats avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) ? Cela donnerait un rôle social à la première entreprise française, pour accompagner la rénovation énergétique des logements sociaux : qu'en est-il ?

M. Guillaume Laroque. – Nous avons des partenariats avec ces deux agences nationales, ils présentent l'avantage qu'on peut travailler à plus grande échelle, sur des chantiers plus significatifs et mieux contrôlés.

M. François Ioos. – Effectivement, nous travaillons avec de nombreux bailleurs sociaux, notre porte est d'autant plus ouverte que les C2E sont un levier d'action et que nous avons obligation de nous tourner vers les publics précaires.

M. Guillaume Laroque. – Nous connaissons très bien ces partenaires et nous travaillons sur les deux volets – l'investissement dans les travaux et l'incitation à la maîtrise énergétique, les deux sont liés, et il ne faudrait pas que la rénovation conduise à ce que les ménages réduisent leur vigilance sur leur consommation, nous traitons ces questions ensemble.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Quelle est votre approche de Mon Accompagnateur Rénov' ? Les responsables d'Engie viennent de nous dire déplorer n'avoir pas été suffisamment associés à la maîtrise d'ouvrage, et qu'ils se sentent, en tant qu'obligés, exclus : qu'en pensez-vous ? Jusqu'où étendre l'accompagnement et quelle serait sa juste rémunération ?

M. Guillaume Laroque. – De mémoire, nous avons eu des programmes sur le sujet, et il me semble que nous avons été impliqués dans la définition de l'aide à apporter aux particuliers dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Le fait que nous ne soyons pas directement associés à l'accompagnement me paraît cependant normal, et même souhaitable, dès lors que nous vendons de l'énergie et que l'accompagnateur doit être neutre, indépendant des vendeurs d'énergie. En revanche, ce qui me semble important, outre l'indication du DPE en sortie de travaux, c'est de mieux faire connaître les dispositifs d'aide. Beaucoup de nos concitoyens ne savent même pas ce que sont les C2E. Or des guides existent, mais leur volume pose problème – celui que j'ai consulté fait 45 pages – et montre bien qu'il faut un accompagnement pour les ménages. Ce dernier est d'autant plus justifié qu'il augmentera l'efficacité des travaux et qu'il rassurera les ménages face à un investissement de cette importance.

Un point d'attention, cependant : je ne sais pas dire pourquoi il est préférable de faire une rénovation globale tout de suite plutôt que progressive, à part l'avantage immédiat de réduire sa consommation d'énergie. Les ménages ont des envies différentes, selon leur situation particulière, mais aussi selon le caractère plus ou moins invasif des travaux nécessaires. Ceux qui font des rénovations globales, ce sont surtout les bailleurs, ils ont la capacité financière d'investir et ils disposent entièrement du logement entre deux moments

d'occupation par des locataires : la situation est très différente quand vous envisagez des travaux dans le logement que vous habitez. Je ne vois donc pas en quoi la rénovation par étapes serait à éviter.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Effectivement, à condition qu'elle s'inscrive dans un parcours.

M. Guillaume Laroque. – C'est vrai, et la note DPE est un aiguillon global, mais il faut pouvoir l'anticiper – j'y reviens sans cesse.

M. François Ios. – Ce que nous voyons, c'est une grande diversité de situations individuelles, sur le plan financier mais aussi sur les logements et la façon de les habiter. Quand on veut accélérer le mouvement, il faut ouvrir les portes plutôt que les fermer, pour laisser les gens avoir le choix. Cependant, il vaut mieux que ce choix soit éclairé par l'Accompagnateur Rénov' et par l'artisan, c'est ce qui rend la formation décisive, parce que c'est bien vers eux que les particuliers se tournent pour avoir du conseil et se décider.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Certes, mais si je m'adresse seulement à un chauffagiste parce que j'ai dans l'idée de changer ma chaudière, il y a peu de chance qu'il me conseille sur autre chose – et c'est bien pourquoi il vaut mieux en passer par une vision d'ensemble, globale.

M. François Ios. – C'est vrai, le chauffagiste vous renseignera sur les aides auxquelles vous pouvez prétendre et sur le reste à charge.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Une autre question sur la transition énergétique : certains veulent aller vers le tout électrique, pour décarboner notre énergie ; vous qui produisez et vendez toutes sortes d'énergies, qu'en pensez-vous ?

M. Guillaume Laroque. – Nous accompagnons en fait un mouvement d'ensemble, en essayant d'anticiper le mouvement, pour répondre aux besoins de la société. L'Union européenne annonce la mise en place de 10 millions de pompes à chaleur d'ici 2030, ce qui représenterait environ 1 million de pompes en France, en proportion. L'an passé, il y a eu 650 000 pompes à chaleur installées dans notre pays, l'objectif européen ne paraît donc pas inaccessible et notre objectif est bien d'accompagner ce mouvement, le marché, qui repose sur la décision des particuliers, elle-même fonction de leur anticipation du coût de l'énergie. Il y a certes les ambitions politiques, les objectifs énoncés, mais ce sont bien les décisions des clients qui rendent les choses effectives.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Certes, mais les décisions politiques orientent les choses, par exemple lorsqu'on décide d'aider le financement des pompes à chaleur, ou pas, ou d'interdire les chaudières au fioul. Et il y a une réflexion à avoir à l'échelle territoriale, pour tenir compte de ce qui existe déjà à proximité – par exemple un réseau de chaleur ou des unités de méthanisation. Il y a donc un marché, des clients, mais aussi des outils d'orientation et de régulation, et nous devons réfléchir en particulier à l'échelle locale.

M. Guillaume Laroque. – Effectivement, et il faut également tenir compte des contraintes actuelles du système. Des règles sont à définir, mais elles ne peuvent descendre à un niveau de détail suffisant pour décider de tout, et c'est bien pourquoi il nous semble décisif que le particulier soit éclairé, pour qu'il prenne des décisions elles-mêmes éclairées – donc qu'il dispose de bons conseils. Il y a des règles générales à poser, et je vous rejoins pour dire

que dans ce cadre, les acteurs locaux doivent pouvoir composer au mieux avec ce qui existe sur leur territoire.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci pour ces échanges.

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

Audition de M. Laurent Bortoli, directeur des crédits à la direction du marketing de la banque de détail de la Banque postale et de Mme Sophie Olivier, directrice des marchés et des études à la Confédération nationale du Crédit mutuel (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 innovation et start-up (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 20 h 00.

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

Mardi 23 mai 2023

- Présidence de M. Gilbert-Luc Devinaz, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de Mme Anne Rigail, directrice générale d'Air 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.*

**Audition conjointe de M. Stéphane Raison, directeur général d'Haropa Port,
et de M. Christophe Lenormand, chef du service Flottes et marins de la
Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
(DGAMPA) (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 20.

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

Mercredi 3 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 15.

Secrétaires de mairie – Audition

Mme Maryse Carrère, présidente. – Je remercie de leur présence à cette audition Monsieur Michel Hiriart, ancien maire de Biriartou et président de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale, Madame Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques de cette fédération, et, par visioconférence, Madame Magali Moinard, présidente départementale de la fédération autonome de la fonction publique territoriale et présidente du Syndicat national des secrétaires de mairie pour la section de Vendée.

L'audition que nous tenons aujourd'hui porte sur un sujet important pour les communes et dans le cadre de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire : celui du personnel administratif communal et, particulièrement, des secrétaires de mairie, si cruciaux pour le bon fonctionnement de la municipalité.

Au cours des auditions et des déplacements que nous avons effectués, nombreux ont été les intervenants, et particulièrement les maires, à insister sur l'importance des secrétaires de mairie pour le bon fonctionnement des municipalités, ainsi que sur les difficultés qui se posent pour le recrutement de ces personnels. Nous avons pu en discuter il y a quelques jours à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi de nos collègues du groupe communiste. Nous avons par ailleurs déjà entendu, au cours d'une audition du rapporteur, le président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), M. François Deluga.

Aujourd'hui, nous avons la chance de vous accueillir et vous remercions de vous être joints à nous. Votre témoignage sera précieux à notre mission d'information, non seulement pour nous aider à mesurer l'importance du rôle des secrétaires de mairie – ce dont nous sommes nombreux ici à être convaincus, mais aussi pour identifier les difficultés qui se posent dans leur pratique quotidienne et pour leur recrutement.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le sujet des conditions d'exercice du mandat de maire est au cœur de notre mission d'information. Nous nous intéressons donc à tout ce qui peut limiter, voire décourager, cet exercice. Tous ici, dans nos départements, nous avons des exemples de maires qui se découragent, faute de secrétaires, d'ingénierie et de moyens.

C'est ce qui motive l'organisation de cette table-ronde sur le sujet des secrétaires de mairie et plus largement du personnel ainsi que des agents municipaux. Comme Madame la Présidente l'a rappelé, le statut de secrétaire de mairie fait l'objet de nombreux débats : la commission des lois vient d'en connaître à l'occasion d'une récente proposition de loi et elle sera peut-être prochainement saisie d'une proposition de loi à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI).

M. Michel Hiriart, président de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale. – Je connais très bien le rôle du secrétaire de mairie car j’ai été maire pendant 31 ans d’une commune de 1 900 habitants, 10 ans président d’agglomération et 19 ans président du centre de gestion.

Les petites collectivités exercent les mêmes compétences et les mêmes responsabilités que les grandes, mais sans les mêmes moyens ni la même pratique : une petite commune ne lance ainsi qu’un appel d’offres par mandat, quand Paris en ouvre plusieurs chaque jour. Pourtant, s’il y a une erreur, la sanction est la même.

Le rôle du secrétaire de mairie est essentiel : c’est le bras droit du maire. En son absence, le maire se trouve dépourvu de tout conseil et de toute aide pour gérer le quotidien.

Il y a 31 000 communes de moins de 2000 habitants. Dans ces communes, le seul personnel administratif est le – ou plutôt la – secrétaire de mairie, qui doit tout savoir faire : ouvrir la porte de la mairie le matin, tenir la comptabilité, gérer le personnel etc.

Les statistiques sont éloquents : on compte actuellement 19 000 secrétaires de mairie environ pour 31 000 communes de moins de 2 000 habitants. Ce sont très majoritairement, à 94 %, des fonctions occupées par des femmes.

Les secrétaires de mairie se répartissent entre les trois catégories : 5 % de catégorie A, 23 % de catégorie B et 60,5 % de catégorie C.

La moyenne d’âge est plus élevée que la moyenne d’âge de l’ensemble des autres fonctionnaires territoriaux : 50 ans en moyenne contre 48 ans pour les autres fonctionnaires territoriaux. Par ailleurs, 20 % des secrétaires de mairie sont contractuels.

Leur temps moyen de travail est de 25 heures par semaine. En revanche, dans les offres d’emploi, le temps de travail moyen proposé l’an passé s’élevait seulement à 13 heures par semaine. La différence s’explique par le fait que ces agents interviennent généralement dans plusieurs communes à la fois.

15 % des secrétaires de mairies ont un niveau scolaire « collège », 40 % disposent du baccalauréat, 27 % sont d’un niveau « bac +2 », 14 % d’un niveau « licence » et 4 % ont un « bac +5 ». Cela illustre la diversité du niveau de formation des secrétaires de mairie.

Actuellement, 1 920 postes de secrétaires de mairie sont à pourvoir sur notre site internet, dont 56 % de postes de catégorie C.

Trois facteurs nuisent à l’attractivité de ce métier : l’exigence d’une large polyvalence – il faut tout savoir faire –, le manque de poste à temps plein et l’insuffisance des formations.

Pour y remédier, nous avons des pistes de réflexion sur lesquelles nous travaillons d’ailleurs régulièrement depuis 2019 par le biais d’une commission dédiée. Nous cherchons à rendre le métier de secrétaire de mairie plus attractif et plus intéressant, au-delà du seul aspect financier, bien que cela soit un aspect à prendre en compte évidemment.

Mme Magali Moinard, présidente du Syndicat national des secrétaires de mairie. – Je suis présidente départementale et nationale des secrétaires de mairie. J’ai donc eu l’occasion d’interroger des collègues de la France entière. Beaucoup sont partis ou vont partir en retraite.

Au début de notre carrière, nous étions toutes passionnées par ce métier atypique de la fonction publique territoriale.

On a beaucoup parlé de simplification administrative depuis 40 ans mais c'est pire qu'avant et le métier de secrétaire de mairie a bien changé. Autrefois, nous étions le premier échelon auprès des administrés et des citoyens, tandis qu'aujourd'hui nous avons le sentiment d'être le dernier échelon.

Ce métier, complètement atypique, est en voie de disparation.

Je suis très surprise des recrutements effectués par certains maires qui se disent être contraints d'embaucher une hôtesse de caisse comme secrétaire de mairie, tout en ajoutant qu'elle saura construire un budget parce qu'elle sait encaisser et rendre la monnaie ! Selon moi, pour éviter de telles difficultés, il faudrait mieux former certains élus, qui se croient maître de tout dans leur commune et font ce qu'ils veulent pour les recrutements.

On constate beaucoup de démissions de secrétaires de mairie. Certains de mes collègues retraités sont à nouveau sollicités par leurs maires parce que les recrues qui les ont remplacés, surprises de l'ampleur de la tâche des secrétaires de mairie, ont elles-mêmes démissionné.

Je voudrais remercier et féliciter les élus qui nous soutiennent. Pour ma part, je suis retraitée depuis le 1^{er} janvier mais je continue à apporter mon aide car il y a de nombreux secrétaires de mairie en souffrance. La plupart sont des fonctionnaires de catégorie C. Au premier échelon, ils perçoivent moins que le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), ce qui est compensé par l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), pour leur faire tout juste atteindre le niveau du SMIC. À cela, les élus répondent qu'ils ne disposent pas des moyens et des dotations suffisantes pour leur offrir une meilleure rémunération. Ce faisant, un grand nombre d'agents retournent dans le secteur privé pour être mieux payés.

Bien que l'appellation de « secrétaire » ne soit pas péjorative, il serait préférable de modifier la qualification de notre fonction au profit de celle de « directeur » ou de « directrice ». Je le propose depuis 30 ans, sans succès. Pourquoi ? Il est pourtant courant d'entendre parler d'un « directeur » de crèche ou d'un « directeur » périscolaire.

Tout à l'heure, Monsieur Hiriart a indiqué à juste titre qu'au sein des petites collectivités étaient requises les mêmes compétences que dans les grandes : lorsqu'on construit un budget, il convient de le faire correctement, sans se tromper. Il en est de même pour l'état civil, les marchés publics, la gestion du personnel etc.

Souvent, on évoque les strates démographiques pour définir si une commune est « grande » ou « petite ». Il est à mon sens erroné de raisonner ainsi. À titre personnel, j'ai débuté ma carrière dans une petite commune puis dans une ville de 10 000 habitants, avant de revenir, finalement, à des petites communes, car j'y trouvais notre rôle plus intéressant : l'éventail des services à gérer était plus large. Ce qui compte est moins la strate de population que le nombre de services publics implantés dans la commune.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Vous évoquez la notion de « premier » et de « dernier échelon » – ce dernier terme ne correspond pas au sentiment que j'ai. Pouvez-vous préciser votre pensée ? Faites-vous référence à l'accueil du public dans la commune ?

Mme Magali Moinard. – Effectivement, j’ai fait référence au « premier échelon » car les citoyens, les administrés, les électeurs et les contribuables de la commune s’adressent d’abord à la mairie. Personne, ou presque, ne se rend au siège de la communauté de commune.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Certes, mais alors, pourquoi dites-vous que les secrétaires de mairie sont devenus le dernier échelon ?

Mme Magali Moinard. – C’est ainsi qu’elles sont considérées alors qu’à mes yeux, elles constituent bien le premier échelon.

J’insiste également sur la question de la rémunération. J’ai parlé avec des universitaires, qui pensent qu’il est possible de revaloriser le métier de secrétaire de mairie. Toutefois, j’en doute car le salaire est trop faible. En outre, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP) crée des distorsions de rémunération importantes entre les communes.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – J’entends ce que vous dites s’agissant du besoin de qualification. Je le ressens moi-même lorsque je fais le tour des communes de mon département, l’Ardèche. Le métier de secrétaire de mairie a beaucoup évolué du fait du développement de l’intercommunalité, de l’inflation du nombre de réunions et d’un besoin plus fort, pour les citoyens, de solliciter l’échelon local. Mais j’ai une lecture différente de la situation. L’offre de formation n’est pas suffisante dans de nombreux départements, c’est évident, mais le premier problème est celui du manque de candidats : personne ne répond aux appels d’offre, quel que soit le niveau de formation demandé.

Mme Anne Chain-Larché. – Je vous remercie de votre témoignage. Ayant été maire et présidente d’une communauté de communes, j’ai été confrontée à la difficulté de faire accéder les secrétaires de mairie ou les agents qui travaillaient auprès de moi à des formations. La validation des acquis de l’expérience ne rentre malheureusement pas suffisamment en compte dans les examens que doivent passer les agents pour évoluer d’une catégorie à une autre. Ces personnes, pourtant excellentes dans l’exercice des tâches qui leur sont confiées, n’arrivent pas à mobiliser leurs acquis à l’occasion d’examens théoriques. Il conviendrait de valoriser l’expérience plus que la théorie. C’est peut-être une piste à explorer dans le cadre de nos travaux.

Mme Catherine Belrhiti. – Je partage le constat qui a été dressé. À mon sens, il conviendrait de créer un brevet de technicien supérieur (BTS) de secrétaire de mairie pour que les spécificités de ce métier soient véritablement reconnues et qu’elles se traduisent, à terme, par une revalorisation salariale. Changer son nom n’est pas la solution pour renforcer son attractivité.

M. Michel Hiriart. – Tous les éléments abordés au cours de cette audition sont des propositions que nous portons depuis déjà plusieurs années. Contrairement à vous, Madame la sénatrice, je pense qu’il faut changer l’appellation de « secrétaire de mairie » car cette expression est un peu péjorative. C’est bien ce que nous avons fait pour les directeurs généraux des services, autrefois appelés « secrétaires généraux ».

Nous portons par ailleurs d’autres propositions. En premier lieu, il est urgent de créer un diplôme de secrétaire de mairie en lien avec l’Éducation nationale et les universités, à l’image de ce qui s’est fait, par exemple, dans le département des Pyrénées-Atlantiques avec

l'université de Pau et des pays de l'Adour. Il doit s'agir d'une formation initiale qualifiante, adaptée aux spécificités du métier de secrétaire de mairie, avec un référentiel de compétence. Elle doit s'accompagner d'une formation continue qui permette de suivre les évolutions de la réglementation auxquelles ce métier est perpétuellement confronté. Les centres de gestion offrent à cet égard un appui considérable aux élus et aux secrétaires de mairie, notamment en assurant le remplacement provisoire de l'agent qui part en formation.

Nous défendons également la remise en cause des quotas de promotion en interne. Aujourd'hui, les secrétaires de mairie de catégorie C n'ont quasiment pas accès à des promotions car le ratio retenu est celui d'une promotion pour trois recrutements. Or, la plupart des recrutements concernent, à l'heure actuelle, des contractuels dont l'effectif n'est pas pris en compte, ce qui réduit mécaniquement le nombre de promotions offertes en interne. Il convient donc d'encourager les promotions hors quotas et hors concours.

À ces propositions s'ajoutent d'autres pistes de réflexion comme la bonification de l'ancienneté et le relèvement de 1 000 à 2 000 habitants du seuil de recrutement de secrétaires de mairie contractuels.

Il est urgent d'agir car 50 % des secrétaires de mairie actuellement en fonction partiront à la retraite d'ici 2027 !

Mme Catherine Belrhiti. – Est-ce qu'il existe un système de validation des acquis de l'expérience pour les secrétaires de mairie ?

Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale. – Aujourd'hui, le processus de validation des acquis de l'expérience est très lourd. Le Gouvernement propose de le simplifier en prévoyant que 60 % des effectifs de catégorie C puissent accéder à la catégorie B sans passer par le processus de droit commun qui peut durer un an. Nous soutenons cette initiative.

Mme Magali Moinard. – Je soutiens ces propositions et réaffirme qu'à mon sens, le changement d'appellation est primordial, de même que la revalorisation salariale, pour renforcer l'attractivité de ce métier. Mais le problème reste qu'au nom de la libre administration des collectivités territoriales, un maire peut recruter un agent de n'importe quelle catégorie.

Je me fais le porte-parole de toutes les secrétaires de mairie qui vont partir à la retraite pour témoigner de leur lassitude.

Comme vous, je pense que l'amélioration de l'offre de formation est essentielle, à la condition de remplacer l'agent le temps de sa formation. Le problème, c'est que, lorsqu'une secrétaire de mairie part en formation, elle ne trouve personne pour la remplacer.

J'aimerais aussi revenir sur le sujet de la formation des élus. Certains élus ne savent pas ce qu'est le métier de secrétaire de mairie et ne se donnent pas les moyens de recruter un agent au niveau de compétence requis.

Mme Cécile Cukierman. – L'avenir du maire est aussi lié à la qualité du travail et de sa relation avec le secrétaire de mairie. Tous les maires nous disent combien ce métier est précieux et indispensable pour leur permettre d'assurer leur mission.

Il faut travailler sur les spécificités de ce métier et procéder à une revalorisation des rémunérations, à la condition qu'on en donne les moyens aux élus.

Les réalités territoriales font qu'en dépit de l'action des centres de gestion, les agents qui partent en formation ne sont pas remplacés, les tuilages sur un même poste sont rarement possibles et les vacances de postes se multiplient.

N'oublions pas non plus, au titre des spécificités de ce métier, qu'en dépit des formations et de l'entraide entre secrétaires de mairie, son exercice est principalement solitaire. Il faut réfléchir à la façon d'y remédier.

De plus, les secrétaires de mairie font face à un environnement de travail de plus en plus complexe à maîtriser, notamment du fait de la dématérialisation des démarches administratives, pourtant présentée comme un facteur de simplification de l'exercice de leur métier.

Nous constatons un manque de vocation pour occuper ces postes. Je note, pour en avoir parlé avec plusieurs secrétaires de mairie, que certains agents ne sont pas prêts à prendre une promotion à la ville-centre ou au siège de l'intercommunalité si cela implique de doubler leur temps de trajet entre leur domicile et leur lieu de travail.

J'entends la critique sur les recrutements effectués par certains maires, mais je crois surtout que, dans un contexte très difficile, les élus doivent se contenter des candidats qui se présentent, faute de quoi ils ne pourraient tout simplement pas assurer l'ouverture de leur mairie.

Enfin, j'observe que la dévitalisation de l'échelon communal aggrave la crise d'attractivité de ce métier : quand l'action de la commune et celle des élus municipaux est valorisée, le rôle des agents communaux l'est également.

M. Michel Hiriart. – Les secrétaires de mairie sont non seulement attachés à leur poste mais aussi à leur commune.

Pour en revenir au rôle des élus dans le recrutement des secrétaires de mairie, je confirme que ceux-ci, aujourd'hui plus que dans le passé, assument pleinement leurs fonctions de gestionnaire de personnel.

Dans tous les départements, les associations de maires organisent des actions de formation dans des domaines variés, en particulier en début de mandat. Mais on ne peut pas demander à un maire d'une petite commune de consacrer tout son temps à se former, d'où l'importance du binôme maire-secrétaire de mairie.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le contenu du travail de secrétaire de mairie a évolué au fur et à mesure du développement d'une strate supplémentaire - l'intercommunalité - et de la multiplication des réunions avec les services de l'État et ses satellites. Il devient de plus en plus difficile de conjuguer vie professionnelle et vie d'élu tout en consacrant le temps nécessaire à la collaboration avec le secrétaire de mairie. Je dis cela pour modérer le sentiment exprimé par certains que les élus négligeraient les secrétaires de mairie. Au contraire, je pense que les élus, particulièrement dans les petites communes, mesurent l'importance de l'aide que leur apportent ces agents, notamment sur les questions juridiques, et la complémentarité du duo qu'ils forment avec eux.

Mme Anne Chain-Larché. – En tant qu’employeur, le maire est tenu d’organiser un entretien annuel avec ses agents. Cet entretien est-il l’occasion, pour les secrétaires de mairie, de faire part de leurs doléances ?

M. Michel Hiriart. – Nous faisons appel, chaque année, aux services d’un cabinet privé qui interroge plusieurs milliers de fonctionnaires territoriaux. Nous nous servons de ces informations pour publier notre enquête annuelle intitulée « Horizon ». Il serait intéressant de poser cette question dans le cadre de notre prochain sondage.

Mme Anne Chain-Larché. – Comme l’a souligné le rapporteur, la charge de travail a tendance à s’accroître. Quelle est votre retour d’expérience sur les mutualisations de secrétariats de mairie ? Mon territoire, la Seine-et-Marne, est à l’avant-garde sur ce sujet puisque la première expérimentation de ce type y a été lancée dans les années 1960.

Mme Cindy Laborie. – Avant le 1^{er} janvier 2023, le centre de gestion de la Seine-et-Marne était l’un des seuls centres de gestion ne proposant aucun service de remplacement pour les secrétaires de mairie. Dans les autres départements, cette mutualisation se fait depuis longtemps via les centres de gestion qui disposent d’un service de remplacement. Depuis les schémas de mutualisation, les intercommunalités mènent également des expérimentations de ce type. Nous observons cependant de fortes résistances au changement dans certains départements, notamment en Bretagne. La fédération nationale des centres de gestion appuie fortement ces initiatives. C’est grâce à la mise en réseau que les secrétaires de mairie peuvent se former et avancer ensemble.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – À la communauté d’agglomération d’Haguenau, l’intercommunalité embauche plusieurs secrétaires de mairie et leur demande de se spécialiser dans des domaines différents afin de pouvoir disposer d’un panel élargi de compétences.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Pouvez-vous nous donner d’autres exemples d’initiatives locales innovantes pour pallier la pénurie prévisible des secrétaires de mairie ? Le centre de gestion des Hautes-Pyrénées, par exemple, a organisé une formation spécifique pour une trentaine de personnes volontaires pour devenir secrétaires de mairie.

Par ailleurs, si vous n’aviez qu’une recommandation à retenir, quelle serait-elle ?

M. Michel Hiriart. – La mutualisation est un outil exceptionnel pour deux raisons : elle permet, d’une part, de pallier les absences et, d’autre part, de former les agents *in situ* avec l’appui de leurs collègues et des centres de gestion. Dans la quasi-totalité des cas, ces agents finissent par être recrutés sur des postes pérennes. Malheureusement, nous manquons de volontaires.

Surtout, pour faire face à la pénurie de secrétaires de mairie, de nombreux maires sont contraints de recruter à temps partiel sur des postes qui nécessiteraient pourtant un temps plein.

Mme Cindy Laborie. – Beaucoup de centres de gestion ont mis en place des formations pour des personnes recrutées via Pôle Emploi. Le désengagement de Pôle Emploi dans plusieurs départements nous pose donc souci ; nous tentons d’y remédier avec le soutien de l’État.

Pour ne citer que quelques exemples d'initiatives locales, dans le Cantal, le centre de gestion s'est rapproché de la chambre de commerce et d'industrie pour s'associer à la formation des assistantes commerciales et de direction du secteur privé afin de toucher un public plus large, en proposant des modules spécifiques liés au métier de secrétaire de mairie.

Le centre de gestion de l'Isère a mis en place un dispositif de conseil en recrutement, avec un tutorat proposé aux nouvelles recrues. Le centre de gestion de Meurthe-et-Moselle a également développé, en lien avec l'université de Lorraine, le premier diplôme universitaire de secrétaire de mairie. Dans d'autres départements, les centres de gestion se sont rapprochés des Greta et de Cap Emploi pour lancer des formations à destination de personnes en situation de handicap.

Mme Frédérique Espagnac. – Vous nous avez annoncé qu'en 2027, 50 % des secrétaires de mairie partiraient à la retraite. Il nous reste donc 4 ans pour trouver une solution à ce problème. Se dessine en parallèle une crise de vocation des mairies dont nous mesurerons les conséquences lors des élections municipales de 2026. C'est une urgence absolue ! Pour le bon fonctionnement de notre pays, nous devons tout faire pour éviter de nous retrouver dans cette situation. Quelle initiative nationale envisager, en lien avec le ministère de l'intérieur et des outre-mer et le ministère de la transformation et de la fonction publiques ?

Et comment gérer, en 2026, les doubles arrivées de nouveaux maires et de nouveaux secrétaires de mairie, sans expérience ?

M. Michel Hiriart. – Nous en revenons toujours au même problème. Nous défendons cinq propositions phares ; il est donc difficile de n'en retenir qu'une. La priorité absolue, c'est la formation car c'est de cela que tout découle. La formation qualifiante est une priorité, mais encourager la promotion hors *quota* me paraît également être un point essentiel. Il faut montrer aux secrétaires de mairie que l'on s'y intéresse et permettre aux agents déjà en fonction, notamment ceux de catégorie C, d'être promus hors *quota* dans une catégorie supérieure.

Mme Cindy Laborie. – Nous nous sommes engagés, avec le centre national pour la fonction publique territoriale, à promouvoir la démarche « métiers territoriaux ». Dans ce cadre, nous avons réalisé un prospectus de 8 pages distribué dans les universités pour faire connaître le métier de secrétaire de mairie. Nous travaillons également à la réalisation d'un clip vidéo.

Mme Frédérique Espagnac. – Il nous faut un plan national pour susciter des vocations.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Des choses se préparent.

Mme Frédérique Espagnac. – Je n'en doute pas, mais il nous faut une action de grande ampleur.

M. Michel Hiriart. – Il y a 20 ans, ce métier était totalement inconnu. Nous avons donc progressé dans ce domaine.

Mme Frédérique Espagnac. – De nombreux jeunes cherchent à s'investir en politique. En milieu rural, cela passe, en premier lieu, par l'exercice de responsabilités modestes, par exemple dans les comités des fêtes. Nous pourrions donc présenter le métier de secrétaire de mairie comme un tremplin vers l'engagement politique.

Mme Magali Moinard. – Je reste dubitative par rapport à tous les discours que j’entends, même si je salue les propositions qui sont faites. Depuis 1989, nous nous battons pour faire connaître ce métier. Or, depuis plusieurs années, nous avons l’impression d’un retour en arrière. Au nom de mes collègues : ras-le-bol ! Nous vous laissons résoudre ce problème.

En revanche, je ne peux admettre l’idée qu’on pourrait prendre n’importe qui pour être secrétaire de mairie.

Mme Maryse Carrère, présidente. – Il s’agissait uniquement de constater certaines pratiques.

Mme Cécile Cukierman. – J’assume mes propos. Il faut partir de la réalité, même si le réel peut ne pas nous plaire. D’ailleurs, si nous faisons de la politique, c’est parce que nous souhaitons le modifier. Les élus ne sont pas satisfaits de cette situation mais elle existe. Ils souhaiteraient pouvoir recruter des agents qualifiés mais ils n’y parviennent pas, faute de candidats. Dire cela, ce n’est pas dévaloriser le métier de secrétaire de mairie, c’est pointer le problème. Notre rôle est d’y trouver des solutions afin de permettre aux élus de procéder aux recrutements dont ils ont besoin.

Mme Magali Moinard. – Cette mission d’information porte sur l’avenir du maire et de la commune mais nous n’avons évoqué que les secrétaires de mairie. Nos problèmes sont liés, plus largement, au démantèlement du service public qui dure depuis trop longtemps. J’ai commencé à travailler à 18 ans et j’ai 63 ans et je continue à défendre ce métier que j’ai adoré.

Cette audition a fait l’objet d’une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 45.

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

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Maryse Carrère, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de Mme Cécile Raquin, directrice générale des collectivités locales
(DGCL) du ministère de l'intérieur et des outre-mer (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion, suspendue à 15 h 05, est reprise à 17 h 30.

**Audition de M. Patrice Verchère, président de la communauté
d'agglomération de l'Ouest rhodanien, membre du conseil d'administration
d'Intercommunalités de France (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18h30.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE
DE L'EAU : L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS
TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT**

Mercredi 24 mai 2023

- Présidence de Mme Evelyne Perrot, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de MM. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement, et
Marc Gauchée, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et
institutionnelles, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture,
l'alimentation et l'environnement (INRAE) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 heures.

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

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 29 MAI**

Commission des affaires économiques

Mardi 30 mai 2023

À 14 heures

Salle 263

Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 632 (2022-2023) sur la proposition de loi n° 391 (2022-2023) visant à reconnaître et à soutenir les entrepreneurs français à l'étranger (M. Serge Babary, rapporteur)

Mercredi 31 mai 2023

À 9 h 15

Salle 263

- Examen du rapport de M. Alain Cadec et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 634 (2022-2023) de M. Michel Canévet et plusieurs de ses collègues, déposée en application de l'article 73 quinquies du Règlement et adoptée par la commission des affaires européennes, relative à la protection de la filière pêche française et aux mesures préconisées dans le cadre du « Plan d'action pour le milieu marin »
Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Mardi 30 mai 2023 à 12 heures

À 10 h 15

Captation

- Audition de M. Arnaud Rousseau, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 1262 (AN, XVIe lég) maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs ;
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution européenne sur la réforme du marché européen de l'électricité ;

À 18 heures

Salle Médicis

Captation

Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'industrie verte

Commission des affaires étrangères

Mardi 30 mai 2023

À 16 h 30

Salle René Monory

Audition du Général Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de programmation militaire.

Mercredi 31 mai 2023

Salle René Monory

À 9 h 30

Audition de l'Amiral Pierre Vandier, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de programmation militaire.

À 11 heures

Audition du Général Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de programmation militaire.

À 16 h 30

Audition du Général Stéphane Mille, chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace, sur le projet de loi de programmation militaire.

Commission des affaires sociales

Mercredi 31 mai 2023

À 10 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Communication sur la mission en Martinique sur le vieillissement de la population
- Examen du rapport d'information sur les troubles du neuro-développement
- Désignation des candidats pour la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à favoriser les couples confrontés à une interruption spontanée de grossesse

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 31 mai 2023

À 9 heures

Salle 131

Captation vidéo

° Table ronde sur le réchauffement climatique en Camargue : quels effets et quelles réponses avec :

- M. Bruno CINOTTI, coordinateur de la mission commune de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)
- M. Robert CRAUSTE, président du Syndicat mixte de la Camargue gardoise (SMCG), maire du Grau-du-Roi et conseiller départemental du Gard
- M. Christophe FONTFREYDE, directeur général du Parc naturel régional de Camargue (PNRC)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 31 mai 2023

À 9 h 30

Salle 245

Captation

Audition de M. Jacques Toubon, ancien ministre de la Culture et de la Francophonie, et de M. Paul de Sinety, délégué général à la langue française et aux langues de France, sur la situation de la francophonie à la veille de l'ouverture de la Cité internationale de la langue française et du trentième anniversaire de l'adoption de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française

Commission des finances

Mardi 30 mai 2023

À 16 heures

Salle Médicis

- Fonds Marianne – Audition de MM. Abdennour BIDAR, président de Fraternité générale, Xavier DESMAISON, président de Civic Fab et Rudy REICHSTADT, directeur de Conspiracy Watch

Mercredi 31 mai 2023

À 9 heures

Salle Médicis

Captation

- Fonds Marianne – Audition de MM. Cyril KARUNAGARAN, président, et Mohamed SIFAOUÏ, directeur des opérations de l'Union des Sociétés d'Éducation Physique et de Préparation Militaire (USEPPM)

À 10 h 30

Salle Médicis

Captation

- Fonds Marianne – Audition de Mme Ahlam MENOUNI, présidente de Reconstruire le commun

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2022

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 31 mai 2023

À 9 h 45

Salle 216

Examen du rapport de Mmes Agnès Canayer et Dominique Vérien et des textes proposés par la commission sur le projet de loi n° 569 (2022-2023) d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (procédure accélérée) et sur le projet de loi organique n° 570 (2022-2023) relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire (procédure accélérée) ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commission) est fixé au : Vendredi 26 mai 2023, à 12 heures

À 13 h 30

Salle A216

Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 505 (2022-2023) relative à la reconnaissance biométrique dans l'espace public, présentée par MM. Marc-Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et plusieurs de leurs collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commission) est fixé au : Mardi 30 mai 2023, à 12 heures.

À 18 heures

Salle A216

Captation

- Audition conjointe de MM. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la région Pays-de-la-Loire, préfet de la Loire-Atlantique, et Michel Bergue, sous-préfet de Saint-Nazaire, sur le soutien apporté au maire de Saint-Brevin-les-Pins

Commission des affaires européennes

jeudi 1^{er} juin 2023

À 8 h 30

Salle René Monory

- Réforme du marché européen de l'électricité : examen du rapport d'information, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de MM. Daniel Gremillet, Claude Kern et Pierre Laurent ;

- Déplacement en Moldavie d'une délégation de la commission des affaires européennes du 24 au 27 avril 2023 : communication de Mmes Marta de Cidrac et Gisèle Jourda et M. André Reichardt ;

- LXIX^{ème} réunion de la COSAC à Stockholm du 14 au 16 mai 2023 : communication de MM. Claude Kern, Didier Marie et Jean-François Rapin

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Mardi 30 mai 2023

À 15 h 30

Salle 67

Captation vidéo

Table ronde sur le patrimoine, autour de :

- M. Jean-François Hébert, directeur général des Patrimoines et de l'Architecture
- Mme Françoise Gatel, présidente de Petites cités de caractère de France et M. Guirec Arhant, maire de Tréguier
- M. Martin Malvy, président de Sites et cités remarquables de France (en visioconférence)
- M. Gilles Alglave, président de Maisons paysannes de France
- M. Christophe Blanchard-Dignac, président de la fédération Patrimoine_Environnement
- M. Raphaël Gastebois, vice-président de l'association Vieilles maisons françaises (VMF)
- M. Christian Laporte, président de l'association des Architectes du patrimoine
- MM. Marc Louail et Gabriel de Beauregard, architectes des bâtiments de France, représentant l'Association nationale des architectes des bâtiments de France

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mardi 30 mai 2023

À 9 heures

Salle Monory

Captation vidéo

- Audition de MM. Vincent Touraille, président, Frédéric Gauchet, membre, et Gildas Barreyre, administrateur, du syndicat des industries chimie fine et biotech (SICOS)

À 16 h 30

Salle 131

Captation

Audition de M. Wilson Savino, conseiller pour la coopération avec les institutions scientifiques et technologiques françaises de la fondation Oswaldo Cruz (Brésil)

Mercredi 31 mai 2023

À 13 h 30

Salle 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique

À 17 heures

- Audition de Mme Audrey Derlevoy, présidente de Sanofi France

- Audition du Pr Alain Fischer, ancien président du conseil d'orientation de la stratégie vaccinale contre le Covid-19

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 30 mai 2023

Captation vidéo

À 16 h30

Salle 263

- Audition de M. Christophe FANICHET, président-directeur général de SNCF Voyageurs

À 18 heures

Salle 263

- Audition de MM. Jean-Philippe BONNET, directeur-adjoint du pôle « stratégie, prospective et évaluation » à RTE, Ivan FAUCHEUX, membre du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et Dominique LAGARDE, directeur de la stratégie d'Enedis

Mercredi 31 mai 2023

À 17 h 30

Salle 263

Captation vidéo

- Audition de M. Bruno EVEN, président du Comité de pilotage du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), président-directeur général d'Airbus Helicopters

Jeudi 1er juin 2023

À 10 h 45

Salle 131

Captation vidéo

- Audition de M. Marc FESNEAU, ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

Mission d'information « Gestion durable de l'eau »

Mercredi 31 mai 2023

À 14 heures

Salle 245

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Luc VENTURA, président, et Mme Anne-Laure MAKINSKY, déléguée générale de l'Union des Industries et Entreprises de l'Eau (UIE)

Mission d'information sur « l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'état sur l'équilibre financier des collectivités locales »

Mercredi 31 mai 2023

À 17 heures

Salle A131

Captation

Audition de Mme Dominique Faure, Ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales