

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 8779

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique 8779*
- *Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains - Présentation du rapport d'information 8802*
- *Groupe de travail « Alimentation durable et locale » - Examen du rapport d'information 8813*
- *Proposition de loi pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal - Examen des amendements de séance 8825*
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis 8828*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8829

- *Zone indopacifique, priorité pour la France - Audition de M. Bertrand Lortholary, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement) 8829*
- *Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis 8829*
- *Questions diverses 8829*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 8831

- *Audition de MM. Pascal Cormery, président, et François-Emmanuel Blanc, directeur général, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) (sera publié ultérieurement) 8831*
- *Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de Mmes Laëticia Assali, présidente de la commission AT-MP, et Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels, de la Caisse nationale de l'assurance maladie 8831*
- *Proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles – Examen des amendements de séance 8837*
- *Proposition de loi visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs – Examen des amendements de séance 8837*
- *Proposition de loi visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de maladies chroniques – Examen des amendements de séance 8837*

- *Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 8839
- *Questions diverses*..... 8839
- *Audition de MM. Jean-Pierre Viola, président de section, et Jean-Luc Fulachier, rapporteur général, sur les rapports de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)*..... 8841

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 8851

- *Audition sur le thème : « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités »*..... 8851
- *Groupe de travail « Alimentation durable et locale » - Examen du rapport d'information*..... 8867
- *Audition de M. Christophe Béchu, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (sera publié ultérieurement)* 8879

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 8881

- *Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur des programmes*..... 8881
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis*..... 8881

COMMISSION DES FINANCES..... 8895

- *Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » (programmes 177, 109 et 135)*..... 8895
- *Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, sur l'exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)*..... 8906
- *Contrôle budgétaire – Communication sur la politique d'hébergement d'urgence* 8918
- *Contrôle budgétaire – Communication sur le financement de la lutte contre les algues vertes (sera publié ultérieurement)*..... 8924
- *Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, sur l'exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et les comptes d'affectation*

spéciale « transition énergétique » et « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) 8924

COMMISSION DES LOIS 8941

- *Outils juridiques de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à l'aune de la crise de la covid-19 - Examen du rapport d'information..... 8941*
- *Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte proposé par la commission..... 8948*
- *Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention - Examen des amendements au texte de la commission..... 8957*
- *Proposition de relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale - Examen des amendements au texte de la commission..... 8960*
- *Proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité – Examen du rapport et du texte de la commission 8966*
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis..... 8985*
- *Réforme de la haute fonction publique - Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques (sera publié ultérieurement)..... 8996*
- *Proposition de loi pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises - Examen des amendements de séance 8997*

MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS 8999

- *« Gestion économique de l'épidémie de Covid-19, quelles conséquences pour les territoires ? » - Audition de MM. Patrick Arnaud, directeur général de Serre-Chevalier domaine skiable, filiale de la Compagnie des Alpes, Olivier Léna, directeur interrégional AntillesGuyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et Jean-François Rial, président de l'Office du tourisme de Paris 8999*
- *« L'après Covid-19, quelles mutations pour les territoires ? Le projet de loi 4D en question ? » – Audition de MM. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), Alain Lambert, président du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN), Jean-Marie Pontier, professeur émérite de Droit public à l'université d'Aix-Marseille, Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral (sera publiée ultérieurement)..... 9012*

MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE 9013

- *Audition de Mmes Marie-Pierre Toubhans, coordinatrice générale de droit au savoir et assesseure de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur », Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur », du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) (sera publiée ultérieurement)..... 9013*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ
DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE 9015**

- *Audition de M. Louis Schweitzer, président du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (sera publié ultérieurement)..... 9015*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET LE
CYBERHARCÈLEMENT 9017**

- *Réunion constitutive (sera publié ultérieurement)..... 9017*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 MAI ET À VENIR..... 9019

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 11 mai 2021****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 14 h 30.***Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique**

Mme Sophie Primas, présidente. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Barbara Pompili pour échanger sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit « Climat et Résilience ».

En préambule, je rappelle que notre commission considère la lutte contre le réchauffement climatique comme un enjeu essentiel pour notre pays, pour l'Europe et pour le monde. C'est la raison pour laquelle nous donnerons toujours la priorité, lors de l'examen de ce texte, à l'efficacité réelle et mesurée des dispositifs législatifs proposés, à leur impact quantitatif sur nos émissions, à un haut niveau d'ambition, mais également à leur soutenabilité économique et sociale. C'est ce prisme – ambition, efficacité, soutenabilité – qui nous guidera.

Ainsi, la décarbonation de notre économie est une priorité bien identifiée par notre commission : en juin 2020, nous avons proposé avant et, à l'époque, contre le Gouvernement, un ambitieux plan pour relancer notre économie en accélérant sa décarbonation, sans tarder et sans attendre le grand soir. C'est donc avec un très grand intérêt que nous vous accueillons, la moitié des dispositions de ce projet de loi relevant des compétences de notre commission, sur des sujets très variés tels que la consommation, l'agriculture et la forêt, l'urbanisme, le logement et la rénovation énergétique, les énergies renouvelables et les mines. Nous serons ainsi saisis au fond sur 86 articles et nous prendrons un avis sur 46 autres.

Comme vous le savez, à la différence du choix opéré à l'Assemblée nationale de créer une commission spéciale, le Sénat a préféré s'appuyer sur l'expertise et sur la mémoire des commissions permanentes. Nous avons donc confié ces articles à quatre rapporteurs spécialistes de leur secteur : Mme Anne-Catherine Loisier, sur les sujets concernant la consommation, l'alimentation et l'agriculture, dans le prolongement des travaux menés sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Égalim) qu'elle a rapportée ; Mme Dominique Estrosi Sassone, sur les questions de logement, qui a notamment été rapporteur de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) ; M. Daniel Gremillet, sur les questions d'énergie, dans la continuité de ses travaux sur la loi relative à l'énergie et au climat ; et M. Jean-Baptiste Blanc, sur l'objectif de zéro artificialisation nette, dans le prolongement du groupe de travail du même nom qu'il pilote. J'excuse l'absence de ce dernier, élu du Vaucluse, qui se trouve aux cérémonies en cours à Avignon.

Ce texte accélère des évolutions nécessaires, car la transition écologique n'est pas une option, mais une nécessité et offre des opportunités ; il comporte également des

dispositions qui nous paraissent moins utiles, sauf en matière de communication ; il contient enfin des éléments plus ambivalents : certaines dispositions semblent déjà exister, d'autres laissent augurer des difficultés réelles quant à leur application, d'autres, en revanche, sont absentes.

Ce projet de loi n'intervient pas dans un contexte nouveau. À la suite du travail de notre commission, le Sénat a adopté la loi relative à l'énergie et au climat d'un commun d'accord avec l'Assemblée nationale, fin 2019. Il s'agissait d'un texte ambitieux, qui a placé la France sur le chemin de la neutralité carbone, mais dont l'application fait encore défaut : 30 % des textes sont attendus et 20 % des ordonnances ont été abandonnées. En outre, 20 % de ses dispositions s'appêtent à être modifiées par le présent projet de loi. Madame la ministre, ne pensez-vous pas que l'inflation et l'instabilité normatives sont préjudiciables à la transition écologique qui nécessite de vastes et très lourds investissements du secteur public comme du secteur privé et par conséquent de la visibilité à long terme ? Nos citoyens comprennent-ils ce que nous faisons quand nous modifions des règles qui ont à peine eu le temps d'être appliquées ? La crise des « gilets jaunes » a montré le retard que des décisions à la fois imposées et fluctuantes pouvaient nous faire prendre. Les acteurs économiques et nos concitoyens sur le terrain nous disent qu'ils ont besoin d'un cap clair pour engager la transformation de notre modèle économique. Cela ne signifie pas qu'il faudrait ne rien changer, mais il faut le faire à un rythme compatible avec les capacités d'amortissement des investissements pour les entreprises, mais aussi pour les citoyens.

Le projet de loi tel qu'il ressort des travaux de l'Assemblée nationale n'est pas exempt d'ambiguïtés. L'examen d'un projet de loi au Parlement est l'occasion d'évaluer, d'une part, la cohérence entre les objectifs poursuivis et les dispositifs proposés, d'autre part, les inévitables effets de bord des textes qui nous sont soumis, de sorte que nous puissions mettre en balance les avantages et les inconvénients de ces nouveaux dispositifs législatifs et, éventuellement, les calibrer par rapport au but recherché. Sur le plan de la cohérence, ce texte manque d'un cap stratégique. Nombre de dispositifs importants adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale n'ont fait l'objet d'aucune évaluation ni d'aucune concertation préalables. Je vous indique que nous nous en tiendrons autant que possible à la recommandation du Haut Conseil pour le climat (HCC) de signaler l'impact des mesures quant à l'objectif de neutralité carbone. D'autres dispositifs nous semblent être à contre-courant, au regard de la crise économique que nous traversons. On voit mal l'urgence qu'il y aurait à rigidifier le tissu commercial ou à interdire les terrasses chauffées, alors que la crise de la covid-19 fait encore sentir ses effets.

Enfin, le projet de loi présente plusieurs angles morts : il ne dit rien de l'énergie nucléaire et pas beaucoup plus de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable. Sur ces deux sujets essentiels pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, le Sénat a été plus actif que le Gouvernement puisqu'il vient d'adopter une proposition de résolution sur l'énergie nucléaire et une proposition de loi sur l'hydroélectricité. Sur la forêt, nous aurons aussi des propositions.

Madame la ministre, vous pouvez compter sur nous pour être force de proposition. Êtes-vous prête à accueillir positivement ces initiatives sénatoriales qui ne manqueront pas d'animer nos débats ?

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – Ce texte important nous offre une opportunité historique d'engager définitivement la France dans ce nouveau siècle, de répondre à l'appel de la jeunesse, des citoyens, du pays tout entier pour

associer écologie, démocratie et développement économique et agréger toutes les volontés afin de relever l'immense défi de notre génération.

L'Amazonie émet dorénavant davantage de carbone qu'elle n'en capture, par la faute des hommes ; il y a urgence à inventer un autre avenir que celui des sombres prévisions scientifiques, à sortir d'un modèle dépassé qui ne promet que le malheur aux futures générations, à tourner le dos à un système qui ravage la planète, le climat et la biodiversité, qui prépare déjà les canicules de cet été et les pandémies de demain ; il y a urgence à atteindre l'âge de raison, celui où l'humanité prend conscience de son poids et des liens entre les différentes composantes du vivant, l'âge de transformer nos modes de vie. C'est aujourd'hui possible, la société est mûre, les décideurs sont conscients et les Français attendent. Je vois partout, sur le terrain, des patrons, des maires, tout un tissu économique et social se mettre en mouvement, avec la certitude que l'écologie n'est pas une contrainte, mais le gage des réussites de demain. Saisissons cette opportunité, nous avons tout à y gagner !

Avant vous, parlementaires, 150 citoyens tirés au sort s'y sont essayés. Ils venaient de partout, ils étaient artisans, pilotes de ligne, lycéens, retraités, médecins, sans emploi, ils ont travaillé neuf mois durant et leur travail porte le retour en force du beau mot de « citoyenneté » : se confronter aux problèmes, sortir des postures, chercher les solutions qui marchent, c'est cela qui fonde notre République. À présent, un autre temps s'ouvre, le vôtre, celui du Parlement. C'est à vous qu'il incombe de reprendre ce fil et de le tisser un peu plus avant. Beaucoup diront que l'on ne va pas assez vite, d'autres que l'on va trop vite, mais à mon sens, le grand soir de l'écologie, cela n'existe pas. Je crois aux transformations incrémentales, à une écologie de bon sens, réaliste et concrète, loin du tout ou rien qui fait trop souvent florès dans notre pays, une écologie qui ne renie rien, mais qui se fait avec les 67 millions de Français et pour eux.

La transformation sans précédent que nous sommes en train d'opérer impose de prévoir des accompagnements pour chacun. Nous sommes la première génération à être à ce point consciente de la crise écologique et peut-être la dernière à pouvoir l'enrayer ; notre siècle sera celui de cette crise et nous devons y préparer les futurs citoyens. Cela commence à l'école de la République, c'est pourquoi cette loi fera entrer l'écologie dans les salles de classe, pour former les écocitoyens de demain ; pour ceux d'aujourd'hui, ces mesures leur permettront de devenir acteurs des changements au quotidien en favorisant une autre manière de consommer. Tel est le sens du titre I^{er}.

Cette transition est une chance pour l'économie. Avec ce texte, nous allons porter l'écologie au cœur des entreprises, nous allons intégrer des clauses environnementales dans les marchés publics afin d'en faire des vecteurs du verdissement de notre économie, nous allons réformer le code minier pour une exploitation minière responsable qui ne détruise pas l'environnement tout en produisant les matériaux nécessaires à la transition énergétique. C'est l'ambition du titre II.

Nous allons plus loin, pour protéger la santé des Français, qui respirent un air pollué qui tue chaque année 40 000 de nos concitoyens. Ainsi, nous créons des zones à faibles émissions dans toutes nos grandes villes, auxquelles s'ajoute, après la première lecture à l'Assemblée nationale, une prime à la conversion permettant d'acquérir un vélo électrique ou un vélo cargo ; nous interdisons les trajets en avion vers des destinations qui peuvent être atteintes en train en moins de deux heures trente. Telles sont les avancées concrètes du titre III.

Certains pourraient dire que c'est trop, mais c'est seulement le retour du bon sens, qui nous dit de préférer le train à l'avion, le vélo à la voiture, qui nous dit que nous ne pouvons plus continuer à croire que le monde est infini, à étendre nos villes. C'est pourquoi nous allons diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols. Le bon sens, c'est aussi de regarder en face la réalité des deux millions de foyers qui vivent dans des passoires thermiques. Ceux-ci souffrent du froid, de la chaleur et le payent cher, tout en émettant du carbone dans l'atmosphère. À cette fin, le premier axe sera d'interdire progressivement la mise en location des biens concernés pour inciter les propriétaires à réaliser les travaux nécessaires, selon un calendrier clair et précis, depuis la classe G, en 2025, jusqu'à la classe E, en 2034. Il s'agit donc d'un cadre clair et prévisible, qui laisse à chacun le temps de s'organiser.

Nous souhaitons accompagner l'ensemble des propriétaires dans la durée. Pour cela, nous inscrivons dans la loi un principe d'engagement financier de l'État, garantissant un reste à charge faible, et nous créons des « accompagnateurs rénovation » agréés par l'État. C'est là une grande avancée : demain, les propriétaires disposeront d'un soutien, un allié de terrain, de la conception de leur projet jusqu'au dernier coup de marteau.

Ces rénovations, je le rappelle, représentent des milliers d'emplois dans nos territoires, des emplois locaux, durables et non délocalisables.

Le titre V porte encore davantage de possibilités pour nos territoires, au travers de la transformation de notre modèle agricole et alimentaire, avec une agroécologie pour et par les territoires, une lutte renforcée contre la déforestation, une alimentation plus saine et plus équilibrée.

Avec le titre VI, nous mettrons fin à l'impunité des pollueurs. Demain, ils seront poursuivis et sévèrement punis.

Enfin, l'insertion d'un titre VII lors de la première lecture à l'Assemblée nationale nous prouve que le temps du travail parlementaire, tel que nous le prenons ensemble, est le gage des vraies lois, de celles qui marquent, durent et transforment. Ce titre ancre les effets de cette loi dans le temps long. L'évaluation annuelle de sa mise en œuvre sera un excellent moyen de maintenir nos efforts, notre exigence et nos ambitions.

Ce projet de loi est une nouvelle étape dans la construction d'une République écologique qu'il est de notre devoir de construire. Il fait suite à des décisions courageuses d'abandon de grands projets datés et se combine à un plan de relance historique, à l'adoption récente d'autres lois fondant l'avenir et à la mobilisation de la France au niveau international pour pousser sans relâche l'agenda pour le climat et la biodiversité.

Il vous revient désormais de poursuivre ce travail.

Nous cherchons, non pas à rigidifier, mais à donner des perspectives, et je partage votre point de vue, Madame la présidente : il faut maintenant des règles claires, qui puissent être appliquées dans le temps et apporter de la visibilité. Il faut aussi que nous ayons à cœur d'embarquer tout le monde ; on ne peut laisser personne au bord de la route, comme l'a rappelé la crise des « gilets jaunes » – d'où les dispositifs d'accompagnement prévus dans ce texte. Nous avons systématiquement veillé à l'application concrète de la loi et à son acceptabilité. La transition écologique n'est pas pour quelques-uns ; elle est pour tout le monde !

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'article 1^{er} tend à revenir sur certaines mesures concernant l'affichage environnemental de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC), votée voilà quelques mois. Pourquoi ne pas avoir choisi d'attendre les résultats des expérimentations prévues dans le cadre de cette loi ? Comment vous assurer que la France ne fera pas cavalier seul sur ce sujet au niveau européen ?

À l'article 6, pourquoi organiser le retrait de l'État en matière de police de la publicité extérieure, alors que les communes n'en ont pas fait la demande et n'auront pas forcément les moyens d'assurer ces responsabilités ?

Le fait que le critère prévu à l'article 11 pour le vrac repose sur le nombre de références ne risque-t-il pas de placer, encore une fois, les marques distributeurs aux premières places, ce qui viendrait contrecarrer les objectifs de la loi Égalim ?

L'article 56 concerne les aires protégées. J'ai déjà eu l'occasion de vous interroger sur votre définition de l'aire protégée « stricte » ou « forte ». Comme vous ne m'avez pas vraiment répondu, je réitère ma question. Qu'en est-il de la compatibilité de cette mesure avec d'autres dispositifs législatifs, comme la réglementation environnementale (RE2020) ? Combien de forêts pourraient passer sous aire protégée « forte » ?

S'agissant de la lutte contre la déforestation, si le dispositif proposé dans le projet de loi est remarquable, nous sommes tous conscients de son impact limité, et ce d'autant que l'Union européenne ne s'est pas encore positionnée. Pourquoi ne pas attendre juillet et le projet de règlement européen ?

Avez-vous mesuré l'impact du déploiement des repas végétariens ? À ce jour, seulement 30 % des fruits et légumes proviennent de France ou d'Europe dans la restauration collective. Ce déploiement pourrait donc entraîner une explosion des importations.

Enfin, une observation en lien avec la question de l'artificialisation des sols. Vous rappelez souvent que le secteur de la construction est responsable d'environ 20 % des émissions de gaz à effet de serre. Mais les objectifs affichés en termes de réduction de l'artificialisation des sols pourraient aboutir à un manque à construire de 100 000 logements nouveaux chaque année. L'étude d'impact ne mentionne rien de ces conséquences. Un travail a-t-il été mené sur la question ? Pourquoi avoir retenu la cible de 50 %, qui peut paraître trop arbitraire et uniforme ? Ne risque-t-on pas de réduire à néant les efforts réalisés depuis plusieurs années pour résorber la crise du logement en France ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Avant d'évoquer le titre IV sur le logement, j'observe que bon nombre de professionnels, d'élus, d'associations, d'acteurs m'ont dit à quel point ce projet de loi leur paraissait important. Mais, tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale, celui-ci présente déjà à leurs yeux des difficultés d'application, une certaine complexité et un manque de lisibilité. Nous aurons donc à cœur ici, au Sénat, de clarifier et simplifier certaines mesures.

En matière de trajectoire de rénovation, le projet de loi tend à déclarer « indécents » les logements de catégorie F, E et D et à interdire leur location. Le Gouvernement mobilisera-t-il les financements nécessaires à la rénovation de ces logements ? La trajectoire est-elle réaliste ? Accepteriez-vous d'introduire des souplesses, en particulier pour les logements en copropriété ? En effet, doit-on pénaliser un propriétaire de bonne foi qui n'aura pas pu se mettre en règle, faute de réalisation des travaux collectifs ? Ne serait-il

pas pertinent d'aller au-delà de l'échéance de 2034, prévue pour les logements de catégorie D, et traiter les logements de catégorie C, dans la perspective de 100 % de bâtiments bas carbone en 2050 ?

Par ailleurs, le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale introduit trois définitions différentes – la rénovation performante, la rénovation globale et la rénovation complète –, rendant ainsi le dispositif peu lisible. Plusieurs acteurs du secteur observent qu'une rénovation permettant d'obtenir l'étiquette C serait « performante et globale », alors qu'elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif BBC en 2050, ce qui traduit un recul de l'ambition initiale. Quelle est votre position sur le sujet ?

S'agissant des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique, le projet de loi pose la question de l'universalité des aides, en conditionnant celles-ci à la notion de rénovation performante ou au recours à des accompagnateurs. Quelle est l'intention du Gouvernement ? Est aussi posée la question de l'autonomie des collectivités territoriales, l'article 43 prévoyant un strict encadrement par l'État du service public de la performance énergétique de l'habitat. Quelles sont les perspectives sur ce sujet ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Comment justifier les nombreux recours à la législation par ordonnance dans le texte, notamment pour la réforme du code minier, pourtant attendue par les acteurs économiques et les associations de protection de l'environnement depuis très longtemps ? Je pense également à la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (CEE), dont les modifications ponctuelles mériteraient une inscription en « dur » dans la loi.

La transposition du « paquet d'hiver » de la Commission européenne fait l'objet de critiques de la part des acteurs de terrain, car elle présente un risque de sur-réglementation. Comment garantir que la ratification des ordonnances prévues par le projet de loi ne pénalisera ni les professionnels du secteur des énergies renouvelables, ni les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité ?

Le Sénat a récemment adopté à l'unanimité une proposition de loi sur l'hydroélectricité, une énergie à la fois renouvelable, stockable et territoriale – s'il est une énergie non délocalisable, c'est bien celle-là, et les turbines sont françaises ! Ma question est simple : soutenez-vous les dispositions votées par le Sénat sur cette question ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous donne lecture des questions de Jean-Baptiste Blanc.

Les mesures proposées dans le cadre du projet de loi, censées traduire les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, s'en éloignent un peu. Ainsi, l'objectif « zéro artificialisation nette » a été fixé par le Gouvernement, et non défendu par la Convention. Celle-ci a retenu comme échelon pertinent pour la lutte contre l'artificialisation les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), alors que le projet de loi donne au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), document récent et encore non éprouvé, un pouvoir prescriptif. Troisième exemple, tous les projets commerciaux artificialisant des sols sont soumis à moratoire alors que la Convention ne visait que les nouvelles zones d'activité en entrées de ville.

L'esprit de votre texte relève davantage de contraintes et n'offre que peu de moyens dédiés à la sobriété foncière, alors que les coûts supplémentaires de « désartificialisation » et de « ville sur la ville » peuvent représenter jusqu'à quatre fois le coût d'une opération normale. Vous imposez des bilans chiffrés obligatoires aux maires, mais un outil de mesure n'arrivera qu'en 2023 au mieux, et la production de données est renvoyée à des décrets. Les besoins en ingénierie ne sont pas traités, alors même que vous demandez la révision de tous les documents d'urbanisme de France. Les collectivités sont prêtes à agir, mais l'État sera-t-il au rendez-vous des moyens et de l'accompagnement, dans un contexte de fiscalité locale déjà tendu ? Dans mon département, par exemple, nous venons de terminer des PLUi, très longs et très chers, et dont la mise en œuvre pose un problème de moyens.

Qui plus est, cette approche coercitive est extrêmement centralisée. Mieux vaudrait respecter la décentralisation plutôt que de confier aux Sraddet la tâche de fixer un objectif chiffré dont le niveau est défini par l'État. Nous considérons qu'il faut respecter la différence des territoires, et le choix d'imposer une réduction uniforme de l'artificialisation de 50 %, dans toutes les régions de France, quels que soient les enjeux et les efforts déjà réalisés, nous semble discutable.

Enfin, je ne suis pas convaincu de la pertinence du ciblage des mesures ni de leur caractère opérationnel. Pour le gel de l'implantation de nouveaux centres commerciaux, vous reprenez comme critère la surface de vente – cela n'a rien à voir avec l'impact environnemental – plutôt que l'emprise au sol. Cela pénalisera les projets vertueux réalisés en élévation.

Autre exemple, la définition même de l'artificialisation n'est pas aboutie. Elle a été modifiée à chaque stade des travaux sur ce texte, lors de la concertation, de l'avant-projet, de la discussion en commission et de l'examen en séance à l'Assemblée nationale. Elle n'est toujours pas opérationnelle, ni pour les maires, ni pour les particuliers, ni pour les constructeurs.

Enfin, nous devons être attentifs aux injonctions contradictoires faites aux élus. Par exemple, en zone tendue, le PLU devrait être renforcé pour imposer des quotas de surface non artificialisée sur chaque terrain, ce qui reviendrait presque à refaire un plan d'occupation des sols (POS), alors que celui-ci avait été supprimé par Mme Duflot. Il faudrait en parallèle élargir les dérogations de droit au PLU. La loi ÉLAN, en 2018, voulait produire « plus de logement et plus vite » ; la loi Climat, en 2021, veut réduire par deux la construction nouvelle. Il convient, également, de ne pas oublier de limiter la hausse des prix des terrains. L'équation est difficile. Madame la ministre, comprenez que personne ne s'y retrouve...

Mme Barbara Pompili, ministre. – Madame Loisier, en ce qui concerne l'affichage environnemental, des mesures ont déjà été lancées et nous souhaitons nous inscrire dans leur continuité. Il ne s'agit pas de réécrire la loi AGECE, mais d'améliorer et de faire converger les expérimentations qui ont été déployées dans ce cadre. Certaines sont en cours, notamment dans le secteur de l'habillement, avec l'entreprise Decathlon, par exemple. Il nous faut privilégier un affichage uniformisé qui permettra aux consommateurs d'y voir clair.

C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit dans la loi que les expérimentations pourront donner lieu à une obligation d'affichage, en fixant une date butoir de cinq ans. Une fois que certaines expérimentations auront produit leurs effets, nous pourrions avancer plus rapidement.

Vous avez également mentionné celles qui s'inscrivent au niveau européen. Nous participons aux différents groupes de travail sur l'affichage qui ont lieu dans ce cadre. Cependant, du retard a été pris, et nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre. Nous avançons donc, au niveau national, en tentant de maintenir une cohérence avec le niveau européen, et nous procéderons à des ajustements, si nécessaire. L'affichage environnemental existe déjà dans certains secteurs, comme l'automobile ou le bâtiment.

Nous avons fait le choix politique de donner la possibilité aux maires de réglementer la publicité dans leurs territoires. Ils sont le plus à même de le faire. La loi prévoit toutefois des garde-fous, puisque le maire peut notamment déléguer sa compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Certains craignent que ce choix n'ait pour conséquence de tuer le commerce dans les centres-villes. Qui connaît les maires sait bien qu'ils veilleront à travailler en lien avec les commerçants des centres-villes ! D'autres redoutent, à l'inverse, que les commerçants n'exercent trop de pression sur les maires, ce qui aboutira à défigurer les centres-villes. Or les maires sont en relation constante avec la population.

J'ai rencontré la maire d'une petite commune, au sud de Lyon, composée pour une petite partie d'un cœur de village et pour le reste d'une zone commerciale. Elle a adapté la réglementation de la publicité aux particularités de sa ville, en définissant une zone réservée dans la partie basse de la ville, et en veillant à conserver une certaine harmonie visuelle dans le dispositif. Le résultat est très réussi. Ce genre d'initiative ne peut intervenir qu'au niveau local. Faisons confiance aux maires !

L'article 11 sur le vrac a donné lieu à des débats nourris à l'Assemblée nationale. Ceux-ci ont permis de clarifier le texte, et vous pourrez encore l'améliorer. Les commerces de vente au détail d'une surface supérieure ou égale à 400 mètres carrés devront consacrer 20 % de leur surface de vente à des produits en vrac. Un décret précisera les objectifs à atteindre et les exigences sanitaires à respecter.

À l'Assemblée nationale, nous avons ciblé les produits pour lesquels il existe un potentiel de vente sans emballage. Le décret prévu à l'article L. 441-4 du code de commerce limite la quantité de produits concernés. Les articles de bricolage, les meubles et les vêtements ne sont pas concernés, mais les produits d'entretien le sont. Nous avons inclus d'autres produits, comme ceux vendus à la découpe assistée en magasin.

Nous avons également assoupli la manière de calculer l'objectif de 20 % de la surface de vente, en autorisant notamment des équivalences en part de produits référencés par le commerce ou en pourcentage de chiffre d'affaires.

M. Laurent Duplomb. – Cela risque d'être compliqué !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Nous prévoyons une adaptation par voie réglementaire pour tenir compte de la spécificité de certains commerces où il sera plus difficile d'instaurer la vente en vrac, par exemple ceux qui vendent des produits de beauté. Nous procéderons commerce par commerce.

L'objectif que nous visons, c'est la fin du suremballage et du tout plastique. Nous consommons chaque année jusqu'à 1,2 million de tonnes de plastique pour les emballages ménagers, et le vrac ne représente que 0,8 % de la part de marché des produits de grande consommation. Or la vente en vrac a réalisé un chiffre d'affaires en augmentation de 41 %

en 2019 et de 8 % en 2020, malgré la crise de la Covid. La loi doit servir à mieux encadrer, à faciliter et à accélérer la lutte contre le plastique.

Dans la Stratégie nationale pour les aires protégées, une aire sous protection forte se définit comme « un espace naturel dans lequel les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont supprimées ou significativement limitées de manière pérenne ».

La réglementation environnementale RE 2020 a été conçue pour s'appliquer de manière progressive, selon une trajectoire permettant de concilier les objectifs. La filière du bois français est encore en cours de développement. Nous devons éviter d'importer du bois pour la construction.

Concernant les repas végétariens, il faut préciser que l'importation des produits pour la restauration collective ne se limite pas aux fruits et légumes. Julien Denormandie a rappelé que nous importons jusqu'à 90 % des volailles que nous consommons en France, et les importations de viande de bœuf sont également élevées. La marge de progrès possible est significative.

Nous avons généralisé le champ d'application de la loi Égalim, en prévoyant notamment un menu végétarien par semaine dans toutes les cantines. Les conséquences d'une telle mesure sont connues, car l'expérimentation s'exerce depuis déjà deux ans. Les retours sont globalement positifs. Le gaspillage ne s'est pas accru et les coûts sont tenables.

Pour limiter les importations, nous avons choisi de privilégier les concertations locales et les projets alimentaires territoriaux, et de favoriser ainsi les circuits courts. Nous proposerons jusqu'à 60 % de viande de qualité, labellisée et produite par des agriculteurs français dans les cantines.

Madame Estrosi Sassone, nous devons effectivement clarifier la manière dont la rénovation des logements interviendra. Nous avons détaillé les trajectoires, G en 2025, F en 2028 et E en 2034. Il conviendra de mieux aider les particuliers qui souhaitent mettre en œuvre cette rénovation, d'où les initiatives que nous avons lancées, comme l'assistance à la rénovation, l'accompagnateur Rénov', ou le prêt avance mutation pour le reste à charge.

Nous devons aussi développer une filière structurée, capable de se mettre en ordre de marche. À cette fin, un article programmatique a été ajouté à l'Assemblée nationale : l'État continuera de financer les aides pendant dix ans. Ce délai est suffisamment long, d'une part pour que les entreprises se forment, d'autre part pour que les filières d'éco-matériaux se développent. Ainsi, les particuliers disposeront d'un meilleur logement. Ils réduiront à la fois leurs factures d'énergie et leurs émissions de gaz à effet de serre.

La définition des rénovations est un véritable sujet. Elle a fait l'objet de longs débats en séance à l'Assemblée nationale. Le présent texte introduit désormais les notions de rénovation performante, de rénovation globale et de rénovation complète afin d'orienter une partie des aides financières vers des chantiers plus ambitieux. Par le passé, on a dépensé beaucoup d'argent à ce titre sans atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre : les rénovations restaient trop partielles. Ces définitions reposent sur les notions suivantes : le nombre et le type de gestes ; la temporalité selon laquelle les travaux se déroulent ; et surtout le gain énergétique attendu. Pour mon ministère, le but est clairement d'encourager les rénovations à fort impact écologique et social. On doit mettre en œuvre ce

devoir collectif en continuant de financer les rénovations par gestes et en orientant l'essentiel des travaux vers les rénovations performantes.

Le débat n'est pas terminé et je serai attentive aux améliorations que vous proposerez. Pour ma part, je suis très pragmatique. Le système issu des travaux de l'Assemblée nationale permet déjà certaines clarifications, mais je suis tout à fait ouverte à poursuivre le travail, à condition que l'on garde en tête l'objectif fixé.

L'article 43 a pour objet le service public de l'efficacité énergétique (SPEE). Ce dernier est déjà actif dans certaines régions, notamment la mienne, à l'instar du réseau Éco habitat, qui accompagne de A à Z des personnes économiquement très fragiles en assurant une forme de maîtrise d'ouvrage. Ce travail de fourmi est absolument extraordinaire. À présent, il convient de couvrir l'ensemble du territoire français : tous nos concitoyens doivent bénéficier de ce service.

Bien sûr, on agira en lien avec les collectivités territoriales. Le principe sera l'agrément des différentes structures à même d'assurer ce service. Les conseillers « Faire » accomplissent un très bon travail, mais ils ne sont pas assez nombreux pour massifier la rénovation. Les demandeurs doivent pouvoir disposer d'un interlocuteur physique en passant un simple appel téléphonique. Ils ne sauraient se contenter d'une interface informatique.

Monsieur Gremillet, vous vous inquiétez du nombre d'ordonnances auxquelles le texte renvoie. Mais, sans les ordonnances, certaines réformes hautement nécessaires risqueraient de ne pas être achevées avant la fin du quinquennat : ainsi de la réforme du code minier ou des mesures relatives au trait de côte. Il s'agit de mettre un terme à divers contentieux, portant notamment sur la Montagne d'or : il faut adapter très vite le code minier pour sortir de l'imbroglio et limiter la facture.

Ce travail est très lourd : c'est pourquoi nous avons opté pour les ordonnances. Un certain nombre de dispositions structurantes, comme les mesures d'après-mine, seront dans le dur du projet de loi. D'autres sont techniquement très pointues, mais peu intéressantes d'un point de vue politique – ainsi du toilettage d'un certain nombre de codes. Évitions d'alourdir les débats. Toutefois, si vous souhaitez que certaines dispositions d'ordre plus politique figurent dans le projet de loi, je serai ouverte à la discussion. Il faut examiner ces questions au cas par cas.

Je soutiens pleinement l'hydroélectricité, première source d'énergie renouvelable en France. Si nous n'obtenons pas de solution à Bruxelles, les contentieux gelés le temps de la discussion seront rouverts et nous serons obligés de remettre en concession nos centrales hydroélectriques. Je souhaite que les discussions aboutissent pour qu'EDF continue de les gérer.

Je n'oublie pas non plus la petite hydroélectricité. Les moulins ont fait l'objet d'importants débats à l'Assemblée nationale, mais la rédaction retenue est insatisfaisante, car elle opère une grave régression en matière de biodiversité. Si un propriétaire veut procéder à un effacement, il n'en a plus la possibilité. Il faut donc retrouver une rédaction acceptable pour tout le monde.

La petite hydroélectricité peut être une solution dans certains territoires ; mais, à grande échelle, elle ne nous permettra pas seule d'atteindre nos objectifs. En la matière également, il faut être très pragmatique en raisonnant territoire par territoire.

Monsieur Blanc, le « zéro artificialisation nette » est un objectif à l'horizon de 2050. Ce que propose ce texte, c'est une division par deux du rythme d'artificialisation d'ici à dix ans.

Sur ce sujet, prenons garde aux idées reçues. Au total, 3,5 millions d'hectares sont artificialisés en France, soit 6,5 % du territoire national ; mais, à population égale, nous totalisons 15 % d'artificialisation de plus que l'Allemagne, 57 % de plus que le Royaume-Uni ou l'Espagne. En France, l'artificialisation augmente presque quatre fois plus vite que la population : depuis 1981, elle a bondi de 70 %, alors que le nombre d'habitants a, lui, progressé de 19 %. Surtout, certains territoires perdent des habitants cependant que leur taux d'artificialisation augmente. Contrairement à ce que l'on peut penser de prime abord, les deux phénomènes ne sont pas liés. Ce constat m'a surpris moi-même.

Chaque région sera chargée d'atteindre cet objectif de division par deux, en le traduisant dans les Srdet et en le déclinant dans les territoires. Nous avons inscrit dans le texte un certain nombre de mesures ménageant le temps d'agir en ce sens en évitant des effets de bord : il ne faudrait pas que des collectivités ayant accompli de grands efforts pour contenir l'étalement urbain soient, en quelque sorte, punies, et qu'elles ne puissent plus artificialiser en cas de besoin. Les vertueux ne doivent pas être pénalisés.

Le principe, c'est de changer d'état d'esprit : dans tel territoire, un lieu se prête-t-il particulièrement à tel projet commercial, à telle construction de logements ? J'en ai parlé avec beaucoup de maires. Un grand nombre d'entre eux m'ont affirmé que ces préoccupations n'existaient pas il y a dix ou quinze ans. D'autres sont assez démunis, car la réhabilitation des friches coûte plus cher que la construction sur des terrains agricoles.

Dans le cadre du plan de relance, nous avons mis en place un fonds « Friches » de 300 millions d'euros. Ce dispositif fonctionne très bien : c'est la preuve qu'il répond à une demande. En outre, nous avons créé une aide destinée aux maires densificateurs.

Mme Sophie Primas, présidente. – Mais l'aide aux maires bâtisseurs a été supprimée en 2007 !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je vous assure que cette aide est l'une des lignes du plan de relance : nous l'avons recréée.

Ces dispositifs permettront d'accompagner notre action. D'autres mesures relèveront des documents d'urbanisme. Bien sûr, il ne s'agit pas de refaire tous les PLU et les PLUi : ces documents complexes ont demandé beaucoup de travail. Il s'agit simplement de les modifier de manière ponctuelle.

M. Daniel Laurent. – Élu d'un département conchylicole, je m'interroge sur la juxtaposition de deux droits de préemption, qui inquiète la profession : elle pourrait affaiblir la loi pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines, votée en 2019, et complexifier les procédures. Un amendement visant à permettre aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) de poursuivre leurs missions dans les territoires littoraux en préservant les espaces et les activités agricoles du littoral a été rejeté, au motif qu'il n'est pas possible d'accorder un droit de préemption de premier rang à la fois aux collectivités et aux Safer. Quelles assurances pouvez-vous apporter à la profession ?

Le réseau agricole des îles atlantiques a attiré notre attention sur les difficultés d'accès au foncier et aux infrastructures agricoles dans ces territoires, en raison de l'empilement réglementaire, de l'absence d'espace rétro littoral et d'une forte pression immobilière. Or le maintien d'activités agricoles est indispensable pour répondre aux enjeux de préservation des paysages, d'autonomie alimentaire et d'emploi à l'année. Qu'en pensez-vous ?

Vous venez d'évoquer l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols. Président du groupe d'études Vigne et vin du Sénat, je prendrai l'exemple des régions viticoles. Pour suivre la demande des marchés, la filière est appelée à construire des bâtiments industriels en dehors des zones urbaines ou périurbaines. Sans de tels bâtiments, il est impossible de répondre aux enjeux de qualité et à la demande des clients : les pertes de parts de marchés remettraient en cause un pan entier de l'économie locale. Vos explications et, surtout, l'application de la future loi dans nos territoires m'inquiètent.

En outre, pour ce qui concerne la consigne, le secteur souhaite que le caractère volontaire du bilan économique et social soit pris en compte. Pour le vrac, confirmez-vous que le secteur des boissons alcoolisées sera exclu ? Je ne vois pas servir le cognac à la tirette !

Enfin, l'article 57 *bis* A exempte du droit de préemption des Safer les donations « *au profit d'une personne morale reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection de l'environnement et de la biodiversité* ». Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact et la définition des bénéficiaires est très large : ne conviendrait-il pas d'en rester au droit existant ?

M. Jean-Pierre Moga. – Je souhaite vous interroger sur notre retard dans le solaire. En 2020, la filière a passé le cap des 10 gigawatts de capacités installées, quand la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) impose un doublement des capacités d'ici à 2023 et un quadruplement d'ici à 2028. Or de nombreux projets sont actuellement à l'arrêt ou ralentis. Dans mon département, un projet de ferme photovoltaïque d'une puissance de plus d'1 gigawatt ne parvient pas à voir le jour. Comment expliquer un tel paradoxe ? De manière plus générale, comment expliquer les contraintes qui freinent le développement bienvenu de l'agrivoltaïsme ?

Le projet de loi prévoit des mesures visant à promouvoir les alternatives à la voiture et à améliorer le transport routier de marchandises. S'agissant de ce dernier, nous savons que le dernier kilomètre est le talon d'Achille de la logistique.

Vous avez défendu à l'Assemblée nationale un amendement visant à élargir la prime à la conversion à l'acquisition de vélos cargos. Comptez-vous élargir encore ce dispositif à d'autres solutions, comme les remorques électriques intelligentes, qui peuvent être tractées manuellement ou par des vélos ? Il s'agit d'une innovation française qui pourrait permettre de résoudre de nombreux problèmes, notamment lorsque l'accès est difficile.

M. Joël Labbé. – Je n'ai, pour ma part, aucun doute quant à votre sincérité et à votre détermination, madame la ministre.

L'article 65 du projet de loi précise que les objectifs de différentes stratégies nationales doivent être compatibles avec ceux de la politique agricole commune (PAC). Ainsi, nous ne pourrions atteindre ni les objectifs du plan Ambition bio ni ceux de la stratégie « *Farm to Fork* ».

Selon les premières informations qui nous ont été communiquées, le projet de plan stratégique national (PSN) de la PAC prévoirait une diminution de 66 % des aides aux exploitations bio sur le volet maintien. Concernant la conversion, si la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises nous a annoncé que les enveloppes devraient augmenter, elle n'a pas précisé de montant. Ces éléments montrent hélas ! un manque d'ambition criant en matière d'agriculture biologique. Quelle est votre position quant à l'article 65 ?

M. Laurent Duplomb. – Dans un sondage récent, 70 % de Français se sont déclarés opposés à un référendum leur proposant de « garantir » la protection de l'environnement dans la Constitution. Contrairement à ce que vous avez indiqué, il ne me paraît pas évident que la totalité des Français comprend la gravité de la situation.

Je relève plusieurs paradoxes dans ce projet de loi. Par exemple, quand la loi Égalim prévoyait un repas végétarien par semaine, vous en prévoyez un tous les jours. Ce faisant, nous ouvrons un peu plus grande la porte des importations de produits qui ne respectent pas nos normes. Dans mon rapport sur le sésame, j'ai prouvé qu'à force d'interdire sans contrôler, nous finissons par manger ce que nous avons interdit, après avoir tué des filières entières.

Au travers de ce projet de loi, vous condamnez l'agriculture française à davantage d'écologie punitive : que ce soit en matière d'irrigation et de drainage ou de taxe azote, cela se traduira pour les agriculteurs français par un accroissement des charges, alors qu'ils sont en concurrence avec d'autres agriculteurs européens soumis à des normes moins contraignantes. Pourtant, s'agissant de l'azote, de nombreux efforts ont été réalisés, tels que le fractionnement, la mesure des reliquats en fin d'hiver ou l'incorporation de l'azote au plus près de la plante et au meilleur moment de manière à limiter les pertes.

Au lieu de nous préoccuper de ce que nous devrions continuer de faire, pourquoi ne pas nous préoccuper de ce que nous devrions faire tout de suite ? Par exemple, nous attendons toujours le décret, annoncé il y a déjà plusieurs mois, qui doit porter le seuil du guichet ouvert à 500 kilowatts crête pour le photovoltaïque, une énergie verte et renouvelable qui permettrait d'améliorer les résultats des entreprises dans de nombreux secteurs.

De même, nous ne savons toujours pas quels assouplissements seront apportés à la RE 2020. Ainsi, les élus qui souhaitent construire des logements, qu'ils soient individuels ou collectifs, ne savent toujours pas s'ils peuvent prévoir de les chauffer au gaz.

Mme Martine Berthet. – L'Assemblée nationale a adopté des amendements visant à interdire le polystyrène. Êtes-vous en accord avec cette interdiction ? Vise-t-elle toutes les productions ou uniquement le vrac ? La portée économique d'une telle interdiction a-t-elle été examinée, le polystyrène étant le matériau utilisé prioritairement par les fabricants de produits laitiers frais ?

Certains éleveurs baissent les bras du fait des massacres de leurs troupeaux d'ovins, de caprins et à présent de bovins. Des mesures fortes visant à lutter contre la présence du loup trop près des maisons et des troupeaux sont nécessaires. Affichez-vous un soutien clair au pastoralisme, et si oui, de quelle façon envisagez-vous de lui venir en aide ?

M. Franck Menonville. – Le projet de loi prévoit la mise en place d'une redevance sur les engrais azotés minéraux si les objectifs annuels de réduction des émissions

d'ammoniac et de protoxyde d'azote ne sont pas atteints. Cette perspective inquiète nos agriculteurs, car cela risque d'engendrer des charges supplémentaires, de créer une distorsion de concurrence, notamment au sein de l'Europe, et donc, de peser sur le revenu des agriculteurs. Pouvez-vous préciser la trajectoire de baisse des émissions ainsi que l'assiette éventuelle de cette taxe ?

Par ailleurs, une taxe doit être assortie de solutions alternatives et d'incitations. Or une étude a récemment indiqué que le gisement de matières fertilisantes d'origine organique ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins. Plus qu'une nouvelle taxe, il paraît donc nécessaire de promouvoir les avancées technologiques telles que le fractionnement de l'azote et l'agriculture de conservation qui contribue au stockage du carbone dans le sol.

Mme Viviane Artigalas. – Si le projet de loi prévoit d'interdire la location de logements considérés comme des passoires thermiques, seuls un audit et un chiffrage des travaux de rénovation sont prévus dans le cas d'une vente. Ne faudrait-il pas prévoir un dispositif plus contraignant ?

Par ailleurs, ne conviendrait-il pas de prévoir un délai plus long que ceux de douze mois pour une rénovation globale et dix-huit mois pour une rénovation complète retenus dans le texte afin de mieux s'adapter à la capacité financière des ménages ?

M. Serge Babary. – L'article 30 du projet de loi risque de fausser davantage la concurrence en matière de transport de marchandises avec des pays voisins comme l'Allemagne ou l'Espagne, aggravant les difficultés d'une filière déjà très fragilisée. Où en sont les discussions européennes sur ce sujet ?

M. Christian Redon-Sarrazy. – Alors que notre pays a connu l'une des plus fortes désindustrialisations d'Europe, un effort particulier doit être mené pour réimplanter des activités industrielles dans nos territoires, dans les zones urbaines, mais aussi dans des territoires moins denses. Comment concilier ce besoin de revitalisation économique avec les fortes restrictions qui pèsent sur les constructions nouvelles ? Les territoires aujourd'hui peu industrialisés sont-ils condamnés à ne pas accueillir de nouvelles entreprises faute de terrains disponibles ?

La transition énergétique de notre économie nécessite une accélération du déploiement des énergies renouvelables sur le territoire français. Pourtant, les méthaniseurs rencontrent des difficultés à mobiliser du foncier, y compris du foncier déjà artificialisé. Les objectifs de lutte contre l'artificialisation s'appliqueront-ils aux dépens de la réindustrialisation et de la transition énergétique ? Comment entendez-vous améliorer le projet de loi pour articuler ces impératifs ?

M. Jean-Claude Tissot. – Franck Montaugé m'a prié de poser deux questions en son nom.

L'État va engager un programme de diminution de l'impact climatique de nos territoires avec les collectivités locales, notamment les régions, pour un montant de 40 millions d'euros. Les actions de ce programme alimenteront les futurs contrats de plan État-région (CPER). Comment envisagez-vous de gérer ce processus ? Prévoyez-vous de contractualiser ces objectifs locaux en rapport avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ? Comment allez-vous effectuer le suivi des résultats ? Les évaluations donneront-elles lieu à une actualisation des CPER si nécessaire ? Quels outils envisagez-vous

de mettre à la disposition des collectivités pour mesurer les niveaux de résilience et de transition énergétique de leur territoire ?

Je vous poserais, pour ma part, une question relative à la réforme du code minier. Vous faites le choix d'effectuer cette réforme attendue depuis de nombreuses années par voie d'ordonnances. Ce faisant, vous évitez la concertation avec les acteurs concernés et le débat au Parlement. L'Association des communes minières de France (ACOM) s'est fortement étonnée de cette décision. Quels objectifs poursuivez-vous au travers de cette réforme, en particulier pour la gestion de l'après-mine ? Tous les territoires miniers étant concernés par cette question difficile, je souhaite avoir une réponse précise.

M. Henri Cabanel. – L'Assemblée nationale a approuvé la création d'un délit d'écocide ; la Convention citoyenne avait proposé d'en faire un crime. On discute de ce concept depuis une dizaine d'années et le Parlement européen a adopté en janvier dernier une résolution appelant à en faire l'un des crimes dont pourrait être saisie la Cour pénale internationale, à l'instar du génocide. Le Gouvernement durcit certes le cadre légal, mais faire de l'écocide un simple délit et échoue à donner leur pleine mesure aux ambitions écologiques des citoyens et de l'Europe.

J'approuve l'objectif de diminution de l'artificialisation des sols, mais à l'heure où les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) concernant l'offre de logements ne sont toujours pas appliquées par certaines communes, comment ce texte peut-il, en l'état, favoriser le renouvellement urbain ? Un problème de surcoût se pose. Nos collectivités s'adaptent sans cesse aux moyens et aux objectifs changeants de l'action publique. Pour éviter des efforts contradictoires, comment établir une culture des enjeux qui soit commune à l'administration et aux élus locaux, afin de mieux coordonner les initiatives de tous les acteurs ?

M. Daniel Salmon. – Vous avez invoqué une « écologie de bon sens », mais bon sens ne rime pas toujours avec science ! Le réchauffement climatique coûte déjà cher et il coûtera toujours plus cher ; il faut donc agir tout de suite. Ce texte va dans le bon sens, mais on est au milieu du gué.

Un rapport de France Stratégie publié en février dernier met en évidence les nombreux impacts négatifs des entrepôts de *e-commerce*, parmi lesquels l'artificialisation de nombreux hectares. Quand pensez-vous les faire rentrer dans le droit commun des surfaces commerciales ?

M. Jean-Marc Boyer. – L'interdiction à compter de 2025 du polystyrène pour les emballages à usage unique ne prend pas en compte l'ouverture en France, dès 2023, d'une unité de recyclage de ces déchets, technologie de rupture développée par le groupe Michelin. L'Assemblée nationale a même avancé cette interdiction à 2021, contre l'avis du Gouvernement. Pensez-vous faire entendre raison à votre majorité parlementaire pour que cette interdiction n'entre pas en vigueur avant 2023 ?

Le transport aérien est crucial pour l'aménagement du territoire et le développement économique de nos régions. Le numérique émettra bientôt plus de CO₂ que ce secteur : envisagez-vous de réduire la prolifération de tablettes, de téléphones et d'ordinateurs portables ? La reprise de la construction de lignes TGV a été annoncée par le Premier ministre, alors que Toulouse est aujourd'hui plus près de Paris que Clermont-Ferrand ! Le

maintien de lignes aériennes essentielles pour la desserte des régions situées à plus de deux heures et demie de Paris en train, en particulier l’Auvergne, est-il garanti ?

Mme Sylviane Noël. – Nous partageons l’objectif d’accélération de la lutte contre l’artificialisation des sols et l’étalement urbain. En Haute-Savoie, nous avons déjà divisé par deux et demi la consommation foncière en dix ans, en dépit de notre croissance démographique. La mise en œuvre d’un tel dispositif ne peut se faire n’importe comment : je m’étonne que la définition de l’artificialisation nette et les modalités de compensation afférentes soient renvoyées à de futurs décrets et ordonnances. Le Parlement ne peut constamment faire des chèques en blanc au Gouvernement !

Les élus locaux sont inquiets des effets collatéraux de ces mesures. On peut redouter que les territoires ruraux et périurbains ne servent de caution environnementale au développement des grandes métropoles. Dans des zones déjà tendues et soumises à des contraintes réglementaires spécifiques, en montagne ou sur le littoral, on risque une nouvelle inflation des prix du foncier. Tout cela risque de remettre le feu aux poudres, peu après la crise des « Gilets jaunes ».

M. Yves Bouloux. – Depuis quelques années, on multiplie les obligations d’information du consommateur sur les produits mis en vente. Cela ne risque-t-il pas de générer du suremballage ?

Mme Patricia Schillinger. – Ce texte très dense se situe sur une ligne de crête entre la prise en compte de l’urgence climatique et un pragmatisme visant à ne laisser personne au bord du chemin. Son article 38 demande aux compagnies aériennes d’utiliser des crédits carbone pour soutenir des projets d’absorption situés de préférence sur le territoire français. Certains parlent de *greenwashing* ; d’autres nous alertent sur une trop forte pénalisation des constructeurs d’avions. Pouvez-vous nous rassurer quant à la cohérence de cette mesure ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Comment favoriser l’innovation et le développement d’activités propices à la lutte contre le changement climatique ? Je veux vous signaler la situation de l’entreprise HACE, spécialisée dans l’énergie houlomotrice et la production d’hydrogène vert. Lauréats de plusieurs concours européens, ils ont demandé à l’État 2 millions d’euros d’aide au titre du soutien à l’innovation, afin de passer à la production d’un prototype, mais on leur répond que cette technologie n’est pas encore assez mature. C’est typique : nos hauts fonctionnaires croient savoir où l’innovation est possible et où elle ne l’est pas ! Pouvez-vous examiner ce dossier ? Plus largement, comment nous montrer plus ouverts à une innovation qui n’entre pas dans un encadrement préétabli ?

La volonté de faire figurer des clauses environnementales dans les marchés publics me semble encore très floue. Surtout, il faut intégrer les intrants dans le bilan carbone des entreprises ; cela permettrait de prioriser des entreprises locales.

M. Olivier Rietmann. – Nous avons été plusieurs à être choqués par vos propos sur la viande servie dans les cantines françaises. Vous avez affirmé que la viande labellisée serait meilleure pour les enfants français. Tous les éleveurs français, que leur viande soit bio, labellisée, raisonnée, ou conventionnelle, produisent une viande de très haute qualité ! Prétendre qu’il y a une différence notable de qualité entre viandes françaises est une insulte faite à nos éleveurs. Demandez plutôt à ce qu’on serve dans nos cantines de la viande française !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Monsieur Laurent, concernant les droits de préemption relatifs au trait de côte, celui des collectivités affectées sera bien prioritaire sur celui des Safer, mais la réforme concernera bien tous les acteurs. Les Safer garderont des droits, mais il fallait donner aux collectivités les moyens d’agir en la matière.

Quant au foncier agricole sur les îles, si nous voulons des circuits courts et de la production localisée, nous devons à l’évidence préserver du foncier pour l’agriculture sur tous les territoires. Cela dit, des règles spécifiques sont nécessaires, d’autant que les îles sont différentes entre elles.

Beaucoup de questions m’ont été posées sur l’artificialisation. Vous évoquez les bâtiments nécessaires pour pérenniser l’activité viticole. Le principe n’est pas d’arrêter toute construction, mais de déterminer où il y a des besoins réels et où l’on peut ralentir le rythme de l’artificialisation. Le besoin de bâtiments viticoles peut tout à fait être entendu. Par ailleurs, il ne faudrait pas défavoriser les territoires qui ont déjà fait des efforts. Nous ne voulons pas non plus encourager une métropolisation qui se ferait au détriment des territoires plus ruraux, qui doivent se développer. Les territoires déjà plus développés ont en général plus de friches, qu’il convient de réutiliser.

Le principe en matière de consigne est de faire son bilan environnemental produit par produit, dans la suite de la loi AGECE. Aujourd’hui, on rajoute la possibilité de consigner le verre, mais il faut le faire de manière intelligente et pragmatique. Il serait absurde de soumettre à consigne des contenants pour lequel ce serait inadapté, comme les flacons de parfum ou certaines boissons surtout vendues à l’étranger. Il faut s’en tenir aux cas où la consigne a un réel intérêt, au terme d’études spécifiques. Quant aux contenants en verre non alimentaires, ils ne représentent que 1 % de tous les contenants : la mise en place de tout un système de consigne spécifique est-elle bien nécessaire ? En revanche, il faut aller le plus loin possible quand c’est nécessaire. Pour sortir du tout jetable, il faut recycler ou, mieux encore, réutiliser, ce qui demande beaucoup moins d’énergie et de technologies. Pour autant, la réutilisation n’est pas toujours la solution la plus efficace. Mettons-la en place là où elle est utile !

Monsieur Moga, la filière photovoltaïque a montré sa résilience en 2020 : 973 mégawatts ont été raccordés, contre 962 en 2019, malgré la crise sanitaire. Certains chantiers ont été affectés, des retards ont été pris dans l’instruction des dossiers, mais on devrait revenir à la normale cette année. Plusieurs mesures qui seront finalisées en 2021 permettront d’accélérer le développement de cette filière. Les nouveaux cahiers des charges des appels d’offres de mon ministère vont offrir un cadre renouvelé, avec des volumes en hausse : près de 3 gigawatts seront ouverts chaque année pour les projets au sol, sur bâtiments innovants et en autoconsommation. Le projet d’arrêté tarifaire évoqué par M. Duplomb est en phase de prénotification à la Commission européenne ; nous avons pour objectif de le publier cet été. Nous allons le plus vite possible, mais nous ne maîtrisons pas tous les délais : il faut attendre la réponse de la Commission.

Les gros projets menés en dehors des dispositifs de soutien sont soumis au droit commun de l’urbanisme et de l’environnement : on considère leur impact sur la biodiversité et les sols, on essaie de concilier tout cela. Ce texte soumet les nouveaux bâtiments commerciaux et ceux qui subissent une rénovation lourde à une obligation de mise en place de panneaux solaires, dès 500 mètres carrés. On sent une évolution sur ces sujets dans les territoires, de plus en plus de projets sont lancés, car chacun y trouve son compte. L’État soutient ces initiatives très inventives.

Concernant la prime à la conversion, l'Assemblée nationale en a élargi le bénéfice aux vélos cargos. Pour les véhicules utilitaires légers, le système actuel n'était pas assez intéressant pour les entreprises ; les modifications apportées seront notamment utiles pour mettre en place les zones à faibles émissions sans empêcher la mobilité de nos artisans. Les vélos-cargos comptent parmi les solutions qu'on leur propose. Mon ministère a été saisi du cas des remorques électriques : pourront-elles rentrer dans le cadre des aides à l'achat de vélos-cargos ? Réglementairement, ces remorques ne sont pas considérées comme des cycles, alors qu'elles ont la même fonction et s'attellent à des vélos. Mes services étudient les solutions juridiques qui permettraient de les aider au même titre que les vélos-cargos. Il faut y parvenir, car c'est une innovation qui va dans le bon sens !

M. Jean-Pierre Moga. – Et française !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Monsieur Labbé, je suis évidemment très attentive aux négociations sur la future PAC et au projet de PSN afférent. On discute encore entre ministères du niveau des enveloppes, mais une chose est sûre : il faut une ambition écologique accrue dans les deux piliers. Nous avons insisté pour que le bio soit bien soutenu ; les mesures en sa faveur seront meilleures qu'auparavant. L'obligation de compatibilité du PSN et de la PAC avec nos ambitions écologiques édictée à l'article 65 ne paye pas de mine, mais forcera l'État à se montrer vigilant en la matière : toute incompatibilité pourra être attaquée ! Par ailleurs, au cours du onzième programme des agences de l'eau, celles-ci prévoient d'engager 521 millions d'euros en faveur du développement de l'agriculture biologique, dont 461 millions d'aides individuelles ; en comparaison, pendant le dixième programme, elles n'avaient engagé que 284 millions d'euros à cette fin.

Monsieur Duplomb, je vous avoue mon agacement face à l'expression « écologie punitive ». J'ai pu constater que ceux qui l'emploient – je ne vous compte pas parmi eux ! – sont en général ceux qui veulent que rien ne bouge. La vraie écologie punitive, c'est ce qu'ont vécu les habitants de la vallée de la Roya, c'est ce que l'on vit dans ma région, où les maisons se craquellent sous l'effet des sécheresses.

M. Laurent Duplomb. – Les catastrophes naturelles ne sont pas toutes dues à l'homme !

Mme Sophie Primas, présidente. – Mieux vaut ne pas entrer dans ce débat, si l'on veut clore cette réunion avant minuit !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Les catastrophes que j'ai évoquées sont dues au changement climatique. Je vous invite à lire les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), ainsi que ceux de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), instructifs sur les liens entre la déforestation, les trafics d'espèces et l'apparition de zoonoses et de pandémies. Ce qui se passe ailleurs a un impact ici !

En matière de menus végétariens, ce qui a été voté, c'est la généralisation de l'offre d'un menu végétarien par semaine dans toutes les cantines. Par ailleurs, un choix végétarien a été ajouté dans les cantines gérées par l'État, dont celles des universités. Il est important d'avoir le choix et de le donner à tous ceux qui fréquentent ces cantines : c'est normal et c'est sain. Dans un menu végétarien, on ne remplace pas simplement la viande par des fruits et des légumes. Pour qu'il soit équilibré, il faut remplacer les protéines de la viande par d'autres types de protéines.

M. Laurent Duplomb. – Des insectes !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Ce n'est pas le choix qui a été fait en France, car ce n'est pas vraiment dans notre culture ! On trouvera plutôt ces protéines dans des légumineuses, ou encore dans une omelette aux pommes de terre. Il ne s'agit pas simplement de retirer la viande de l'assiette ! Le ministre de l'agriculture a par ailleurs annoncé un plan protéines végétales qui vise à améliorer notre autonomie alimentaire en la matière.

Concernant la taxe sur les engrais azotés, la mesure proposée vise à accompagner les agriculteurs dans une trajectoire de réduction des émissions d'ammoniaque. Celle-ci nous est imposée par une directive européenne, à hauteur de 13 % à l'horizon 2030. C'est aussi un enjeu de qualité de l'air et de santé publique : il faut prendre les décisions qui s'imposent pour la santé de nos enfants. Or les émissions d'ammoniaque proviennent essentiellement du secteur agricole, au travers de la gestion des déjections bovines et de l'épandage de fertilisants minéraux et organiques. Les incitations sont importantes, mais elles ne sont pas toujours suffisantes : depuis 2000, ces émissions ont très faiblement diminué. Si le travail d'accompagnement que nous comptons mener auprès des agriculteurs ne permet pas à lui seul de respecter la trajectoire imposée, pendant deux années consécutives, et qu'une mesure équivalente n'a pas été déjà mise en place à l'échelle européenne, alors seulement une redevance sera mise en place afin de modifier les comportements d'achat d'engrais azotés minéraux au profit de formes moins émettrices d'ammoniaque. S'il faut en fin de compte instaurer cette redevance, il est essentiel que son produit soit redistribué au monde agricole : il ne s'agit pas de punir les agriculteurs, mais de les motiver. Un meilleur usage des engrais permettra en outre de diminuer les émissions de protoxyde d'azote, gaz à effet de serre 260 fois plus puissant que le CO₂.

Madame Berthet, l'interdiction du polystyrène n'était pas prévue dans la version initiale de ce texte, mais a été rajoutée par l'Assemblée nationale. Ce qui me pose problème dans cette interdiction, c'est qu'elle ne tient pas compte du recyclage. La loi AGECE prévoit de tendre vers 100 % de plastiques recyclés d'ici au 1^{er} janvier 2025, ce qui suppose que les résines employées soient recyclables et qu'une filière de recyclage soit opérationnelle. Une telle filière n'existe pas encore en France pour le polystyrène, mais il peut être recyclé en Espagne. Plusieurs projets de recyclage chimique ont été annoncés ou sont à l'état pilote en France. Aucune interdiction générale n'est prévue par la directive européenne sur les plastiques à usage unique. De telles interdictions de principe ne sont pas une bonne solution, car elles seraient contraires au droit européen : seuls les emballages non valorisables peuvent être interdits. Toute interdiction serait vue comme une restriction à l'importation, ce qui est prohibé par le droit européen. En revanche, la France a joué un rôle moteur pour inscrire dans le droit européen la possibilité de mettre en place des incitations économiques à l'écoconception des emballages, sous la forme de bonus-malus fixés dans le cadre des filières à responsabilité élargie du producteur (filières REP). Une pénalité est applicable aux emballages qui ne peuvent intégrer une filière de recyclage. C'est ainsi qu'on pourra favoriser les emballages écoconçus. Un bonus est aussi offert pour l'incorporation de plastique recyclé dans le polystyrène comme dans d'autres résines. Par ailleurs, la toxicité du polystyrène a été soulevée lors des débats à l'Assemblée nationale : de fait, ce n'est pas lui, mais un monomère de ce polymère, qui est toxique : c'est donc lors de sa production qu'il faut prendre des précautions pour protéger les travailleurs. Il n'y a en revanche pas de risque de dégradation du polymère qui mettrait en danger le consommateur. Le Gouvernement travaille avec la filière de l'emballage pour avancer sur toutes ces questions ; on pourra avoir ce débat en séance, mais il me semble qu'une interdiction sèche telle que celle qu'a adoptée l'Assemblée nationale pose problème.

Quant au pastoralisme, rappelons qu'une de mes premières sorties en tant que ministre de la transition écologique a été pour aller dans les Hautes-Alpes à la rencontre des éleveurs durement touchés par des attaques de loups. J'ai voulu leur dire que j'étais à leurs côtés et que le Gouvernement souhaite protéger et encourager le pastoralisme. L'écologie, c'est aussi l'entretien des espaces et des paysages. Grâce au pastoralisme, non seulement on mange de bons produits, mais on préserve aussi des prairies très riches en biodiversité. Je suis aussi obligée de protéger le loup. On a réfléchi à des solutions qui permettraient aux éleveurs de mieux se protéger, jusqu'aux prélèvements. Il faut aussi qu'ils soient indemnisés ; en 2016, lors de mon arrivée au ministère, ces indemnités étaient versées avec des retards de plusieurs années ! Ce n'est heureusement plus le cas. On ne pourra pas avancer en opposant les uns aux autres, il faut travailler ensemble. Le loup est revenu sur notre territoire ; on ne peut pas avoir une politique de protection des grands prédateurs à l'étranger et ne pas l'appliquer chez nous. Ce n'est pas facile, mais il faut continuer le travail.

Mme Martine Berthet. – Je vous invite à venir dans le massif des Aravis, où de jeunes femmes éleveurs pourront vous expliquer comment elles doivent protéger leur troupeau chaque nuit contre des loups qui viennent narguer leurs chiens. Elles veulent bien discuter, mais quel accord est possible ? Il n'y a pas de compatibilité entre loup et pastoralisme ! Nous tenons tous à protéger l'environnement et nos espaces de montagne ; les enclos mènent au surpâturage et à la destruction de la flore, les chiens s'en prennent à la petite faune ; c'est contre-productif en matière de biodiversité.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Je connais les situations difficiles que rencontrent ces exploitations familiales, mais je ne serai pas la ministre qui dira qu'il faut éradiquer les loups pour sauver le pastoralisme. Cela n'aurait pas de sens et irait à l'encontre de nos engagements internationaux : on ne peut pas décider de la vie et de la mort d'une espèce ! Il faut faire en sorte que tout se passe bien. Des mesures existent déjà quand des loups sont dangereux, on doit pouvoir trouver celles qui sont les plus appropriées. Il y a des pays européens où la question ne se pose même pas. L'usage des chiens a suscité des problèmes, notamment avec les promeneurs, mais on observe une amélioration significative de la situation.

Madame Artigalas, le délai de dix-huit mois pour une rénovation complète me paraît adapté : c'est un gage de performance réelle des travaux réalisés. L'allonger augmenterait le nombre d'étapes de la rénovation ; il y aurait des phases intermédiaires, pendant des hivers successifs. Cela risque de conduire à une rénovation peu performante à terme, car on risque de faire l'impasse sur les interfaces et les interactions entre les différents postes des travaux. Des travaux supplémentaires souvent complexes sont alors requis, ce qui alourdit d'autant le coût pour les ménages. Une étude récente a montré qu'il était généralement possible d'atteindre le niveau de performance « BBC rénovation » en une ou deux étapes ; la consommation moyenne du parc augmente en revanche de 30 % lorsque les travaux sont réalisés en trois ou quatre étapes. À l'inverse, un délai rabaisé à douze mois serait trop court pour la mise en place de toute une rénovation.

Monsieur Babary, nous voulons que les discussions européennes sur le transport routier aboutissent pendant la présidence française de l'UE, au premier semestre de 2022.

Monsieur Redon-Sarrazy, concernant l'artificialisation, il faudra examiner la situation territoire par territoire : l'idée n'est pas d'empêcher toute artificialisation, mais de faire preuve de bon sens et d'aller d'abord chercher des terrains déjà artificialisés qu'on pourrait réutiliser. Ce réflexe à lui seul permettrait d'économiser énormément de béton.

Je vérifierai ce qu'il en est précisément des méthaniseurs. Nous voulons développer cette technologie, tout en mettant en place des garde-fous sur les cultures dédiées ; ils peuvent évidemment être améliorés. Cette filière se développe, ce qui engendre forcément de petites difficultés. On étudie les retours de terrain sur les emprises, les rejets, ou encore la concertation avec le public : dans tous ces domaines, nous entendons bientôt préciser la réglementation. Il va falloir faire comprendre à tous que la méthanisation a un double intérêt : elle offre un revenu complémentaire aux agriculteurs et permet une baisse de consommation de gaz naturel au profit d'un gaz issu d'une source renouvelable.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Faisons attention aux changements de destination des sols !

Mme Barbara Pompili, ministre. – Tout à fait, comme pour les agrocarburants. À force d'incitations, on a pu rencontrer des problèmes de cet ordre. Nos terres agricoles ne sont pas infinies ; c'est une autre raison de stopper l'artificialisation.

Monsieur Tissot, nous débattons en séance de la réforme du code minier, mais sachez déjà que nous avons tenu à faire figurer tout ce qui concerne l'après-mine dans le dur de la loi. Dans bien des territoires de France métropolitaine, il faut gérer les conséquences d'une exploitation minière passée. Issue moi-même du bassin minier, je suis très attentive à ces questions.

Monsieur Cabanel, le crime d'écocide doit bien être envisagé à l'échelle internationale : on ne peut pas convoquer M. Bolsonaro devant un tribunal français pour son action en Amazonie ! En revanche, les atteintes locales à l'environnement, notamment les pollutions durables de rivières, qui affectent des écosystèmes entiers, sont une forme d'écocide qui ne relève pas, à l'évidence, du crime, mais peut être définie comme un délit. L'un n'empêche pas l'autre !

Monsieur Salmon, les entrepôts de *e-commerce* ne sont pas traités de la même manière que les zones commerciales parce que la procédure pour ces dernières est construite autour de la surface de vente et de l'accessibilité du lieu à la clientèle. Cela dit, je conviens évidemment qu'il y a un besoin de planification sur ce sujet. C'est pourquoi les députés ont proposé d'inscrire ce principe dans les SCoT, à travers le document d'aménagement commercial et logistique. On s'est peu posé jusqu'à présent la question de l'impact environnemental de la logistique. Une mission vient de rendre ses conclusions ; on étudiera ses recommandations en lien avec les professionnels. Le constat est clair : les entrepôts liés au *e-commerce* contribuent aujourd'hui au flux d'artificialisation annuel à hauteur de 0,5 % ; cette contribution existe, mais elle est faible. Les préfets auront désormais la possibilité de mieux encadrer un projet d'entrepôt au regard des risques d'artificialisation des sols qu'il présente. Les entrepôts peuvent aussi être source d'émissions de gaz à effet de serre. Il faut développer un *e-commerce* plus durable ; on ne peut pas demander aux gens d'arrêter de commander en ligne ! L'enjeu crucial se joue autour de la livraison, au dernier kilomètre ; c'est pourquoi le Gouvernement a lancé une mission sur la logistique urbaine durable et mis en place des aides en la matière, notamment en faveur des livraisons à vélos.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela ne peut marcher que dans les villes. Pour transporter les produits sur de plus longues distances, il faudra d'autres solutions.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Certes, il faut penser aux zones rurales, mais on ne peut pas non plus oublier le milieu urbain, où vit la majorité de la population. Les deux

sont importants ! Nous avons confié à Anne-Marie Idrac une mission de concertation avec les acteurs pour faire émerger des filières logistiques plus responsables et formaliser des engagements en la matière.

Monsieur Boyer, concernant le transport aérien, nous avons décidé de limiter à un temps de trajet ferroviaire de 2 heures 30 les interdictions de lignes aériennes nationales, parce que certains territoires ont besoin de ces liaisons pour leur désenclavement. Quant à la part de l'aviation dans les émissions de gaz à effet de serre par rapport au numérique, vous avez raison, l'empreinte du numérique va croissant ; elle provient notamment de la fabrication des terminaux. Nous avons donc mis en place avec Cédric O une feuille de route visant à faire baisser cet impact environnemental, non pas en interdisant les nouveaux téléphones, mais en développant les filières de reconditionnement et en incitant à d'autres comportements : ne pas changer son téléphone dès la sortie d'un nouveau modèle, décourager les offres à un euro.

M. Jean-Marc Boyer. – Vous n'empêchez pas ces achats !

Mme Barbara Pompili, ministre. – On ne gagne que les batailles qu'on mène !

Mme Sophie Primas, présidente. – Le débat pourrait encore être long sur ce sujet. Rappelons que le Sénat a adopté la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, qui sera soumise à l'Assemblée nationale.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Madame Noël, bravo pour les résultats de votre département ! Il faut que les autres en fassent de même, sans territoires perdants.

Monsieur Bouloux, je ne vois pas de lien entre les mesures que nous mettons en place et un risque accru de suremballage.

Madame Schillinger, concernant l'impact économique de la compensation prévue des émissions de carbone pour les vols effectués à l'intérieur du territoire national, le montant dû pour un aller-retour international depuis Nice *via* Paris Charles-de-Gaulle serait de 0,8 euro seulement dans l'hypothèse d'une valorisation de 5 euros par tonne de CO₂ et de 4 euros dans l'hypothèse d'une valorisation à 30 euros. Il ne faut évidemment pas entraver la compétitivité du *hub* de Paris Charles-de-Gaulle ni affecter la pérennité de certaines liaisons long-courrier. Il s'agit d'émissions bien réelles et comptabilisables grâce aux critères d'éligibilité qui seront définis par voie réglementaire, notamment le critère d'additionnalité des réductions d'émissions des projets de compensation permettant de s'assurer que ces gains n'auraient pas lieu en l'absence du projet. Le critère limitant le double compte permet en outre de s'assurer que les réductions ne sont comptabilisées qu'une fois.

Madame Lienemann, je partage votre point de vue : il ne faut pas restreindre les innovations. Je vais regarder le dossier de l'énergie houlomotrice, mais je connais d'autres exemples d'initiatives qui sont intéressantes, même si elles ne sont pas mûres, et méritent d'être fouillées. Il convient peut-être simplement d'orienter les demandes d'aides vers les bons fonds : le plan de relance se concentre sur les filières matures, de manière à ce que l'industrialisation soit lancée cette année ou l'année prochaine.

Monsieur Rietmann, vous êtes scandalisé par ma position sur les viandes labellisées. Je me refuse à rentrer dans les débats sans fin qui opposeraient défenseurs de la viande et défenseurs du veganisme ou de je ne sais quoi. Pour ma part, je défends l'environnement, le bien-être et la bonne bouffe ! J'adore la viande et je ne me prive pas d'en

manger ! Simplement, manger trop de viande n'a pas un grand intérêt, d'autant que cela implique souvent que c'est une viande de moins bonne qualité : c'est mauvais pour la santé et pour l'environnement ; on sait que l'élevage bovin, en particulier, a un impact très fort sur l'environnement. On peut se voiler la face, ou essayer de trouver la meilleure solution. En France, la filière d'élevage est diversifiée et nous offre des viandes de qualité : pourquoi nous en priverions-nous ? On devrait se réjouir du choix que l'on offre à tout le monde dans ce texte, entre menus carnés et végétariens. Nous favorisons dans tous les cas la production locale, qu'il s'agisse de viande ou de légumes. Il existe des viandes de terroir succulentes ! Vous ne ferez donc pas de moi une ennemie de quiconque. Je veux à l'inverse que tout le monde s'y retrouve : les éleveurs, les citoyens et nos enfants.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour vos réponses, madame la ministre. Concernant l'étiquetage environnemental, vous nous dites prendre de l'avance sur les décisions européennes. Je vous signale que le Sénat a adopté une proposition de loi en la matière il y a dix-huit mois en anticipation de ces décisions, mais on attend toujours les décrets. Par ailleurs, on nous avait reproché d'anticiper les décisions européennes en matière d'empreinte du numérique : deux poids, deux mesures ! Enfin, à propos de la réforme du code minier, je vous ferai remarquer que les ordonnances ne vont pas plus vite que les lois, bien au contraire ; le risque de sortie du champ de l'habilitation est en outre réel, comme votre collègue Julien Denormandie peut en attester.

La réunion est close à 17 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.

Mercredi 19 mai 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains - Présentation du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, fruit d'un long travail, le rapport d'information de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur l'évaluation de la loi dite SRU du 13 décembre 2000 vient à point dans notre agenda. Comme vous le savez, le Gouvernement entend lier l'évolution de ce texte au projet de loi « 4D » (différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification). Notre commission examinera celui-ci au mois de juillet 2021, concomitamment à la discussion, en hémicycle, du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et pour le renforcement de la résilience face à ses effets (projet de loi « Climat »). Le document que nos deux rapporteurs nous soumettent aujourd'hui nous permet donc de nous y préparer.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Il nous semble important que la commission des affaires économiques ait anticipé les débats à venir sur le projet de loi « 4D ». Nous serons prêts à y apporter des contributions qui servent nos élus et les spécificités de leurs territoires.

La loi SRU demeure un sujet délicat pour les maires. Elle suscite toujours beaucoup de débats. L'objectif que son article 55 fixe à quelque 2 000 communes des agglomérations françaises les plus importantes, et dont la population excède 3 500 habitants ou 1 500 habitants pour celles qui se situent dans l'aire urbaine de Paris, de comprendre 20 % en 2022, puis 25 % en 2025, de logements sociaux parmi leurs résidences principales, se révèle difficile à atteindre.

Un millier de communes restent déficitaires par rapport à cet objectif. Un peu moins de 300 d'entre elles sont même carencées et supportent en conséquence de lourdes sanctions. Ces seuls éléments justifiaient une évaluation. J'ajouterai que nous nous trouvons aujourd'hui à un moment charnière. Votée en décembre 2000, la loi SRU a vingt ans et le Gouvernement s'apprête à la réformer.

Le projet de loi « 4D » apporte plusieurs évolutions notables. Le Gouvernement entend supprimer les dates butoirs de 2022 et 2025. Désireux de pérenniser le dispositif de la loi SRU, il leur substitue un rattrapage glissant, différencié et contractualisé. Il prévoit un contrat de mixité sociale que signeront le maire et le préfet. En contrepartie, le projet de loi renforce les sanctions contre les communes.

La Cour des comptes, à la demande de nos collègues de la commission des finances, et la commission nationale SRU, à celle du Gouvernement, ont déjà remis un rapport au début de l'année 2021. Il ne s'agissait pas pour nous de présenter un rapport supplémentaire. Nous avons plutôt cherché, au plus proche du terrain, à relayer l'expérience des maires dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.

Notre travail repose sur près de trente auditions et trois déplacements, dans le Nord, les Yvelines et les Alpes-Maritimes. Il s'enrichit de la contribution de près de 300 maires à la consultation organisée sur le site en ligne du Sénat. D'autres élus nous ont directement jointes ou se sont adressés à des collègues sénateurs qui s'en sont fait les interprètes.

Deux résultats fondamentaux ressortent de ces échanges et de cette consultation. D'une part, 70 % des maires considèrent que la loi SRU est utile. Nous voyons ici combien l'état d'esprit a changé en vingt ans. D'autre part, dans la même proportion, ils jugent la loi d'une application difficile, inefficace ou irréaliste. Tout l'objet de notre rapport consiste à établir un lien entre ces résultats d'apparence contradictoires.

Nous avons souhaité conduire une évaluation dépassionnée, mais également sans tabou, de la loi SRU. L'évaluation aborde deux aspects. Elle porte d'abord un regard rétrospectif sur les vingt années d'application de la loi, avant de procéder à l'examen des résultats obtenus. Elle aboutit à la formulation de 25 propositions, afin que l'objectif, assurément vertueux, de la loi soit mieux accepté.

Avec vingt ans de recul, quel regard pouvons-nous porter sur la loi SRU, notamment à travers les travaux de recherche universitaires qui s'y sont intéressés ?

La loi SRU représente une loi de rupture par rapport à plusieurs décennies de politiques d'urbanisation de notre pays. L'industrialisation, l'exode rural puis les grands projets que l'État a engagés après-guerre, et jusque dans les années 1970, ont dessiné des espaces spécialisés où le logement social restait concentré. La loi SRU en a exigé la répartition homogène sur le territoire. Le rattrapage demeure cependant long et vingt ans n'y suffisent pas. Il suppose en effet une transformation des communes.

Une commune déficitaire ne correspond pas nécessairement à une commune réfractaire. Souvent, elle rencontre plus de difficultés que d'autres dans la réalisation du rattrapage qui lui incombe. Ici, un double constat rend compte des difficultés d'application de la loi SRU.

En premier lieu, la définition de l'objectif manque de pragmatisme. Toutes les communes doivent atteindre le même seuil. Initialement de 20 %, celui-ci est passé en 2013 à 25 % avec une échéance à 2025. L'ajout de cinq points à obtenir en seulement trois ans relève d'emblée de la gageure. Des modèles mathématiques le démontrent : nombre de communes ne pourront pas atteindre cet objectif à moyen terme en construisant massivement des logements sociaux.

En second lieu, les difficultés d'application de la loi SRU transcendent les couleurs politiques et les moyens financiers des communes. Les chercheurs identifient parmi les maires rétifs un tiers d'élus de gauche, deux tiers de droite ; 50 à 60 % des maires qui se conforment aux prescriptions de la loi seraient de droite. Souvent, les communes les plus en retard dans son application s'avèrent aussi les plus pauvres. Il nous faut donc abandonner les idées reçues. Fréquemment, les difficultés des communes se révèlent purement objectives.

Parmi ces difficultés, les maires sont unanimes pour dénoncer une application de la loi trop verticale, uniforme et aveugle. Elle ne s'adapte qu'insuffisamment aux spécificités locales. Pour certaines communes, la carence en logements sociaux entraîne des conséquences

des plus fâcheuses ; mais les sanctions qu'elles subissent ne prennent nullement en considération le retrait d'un bailleur ou un refus de permis de construire que l'État oppose.

Depuis l'engagement des débats – dès 1991 avec la loi d'orientation sur la ville qui contenait déjà l'objectif d'un taux de 20 % de logements sociaux –, et en dépit d'une forme d'instabilité des règles en vigueur, un compromis semble néanmoins devoir se dessiner.

Il intéresse notamment l'inventaire des logements sociaux. La presse s'alarmait de l'éventuelle intention du Sénat d'ajouter les logements intermédiaires dans le quota de ces logements. Sans négliger l'importance des logements intermédiaires qui répondent aux besoins de certains de nos concitoyens, notre chambre a plutôt favorisé l'accession sociale à la propriété par le prêt social de location-accession (PSLA) et le bail réel solidaire (BRS) dans le décompte des logements sociaux. La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) de 2018 l'a finalement consacrée.

Mme Valérie Létard. – J'aborderai à présent les résultats de la loi SRU. A-t-elle atteint ses objectifs ? Trois constats s'imposent.

La loi SRU a tout d'abord permis de produire plus de logements sociaux. La moitié des 1,8 million de ces logements construits en France depuis vingt ans l'ont été dans les communes déficitaires. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les objectifs triennaux n'ont cessé de croître et ont toujours été dépassés. De 62 000 nouveaux logements pour la période 2002-2004, l'objectif est passé à 196 000 logements au cours des années 2017-2019.

La loi SRU a ensuite favorisé une répartition plus homogène des logements sociaux entre les communes, mais également à l'intérieur des communes elles-mêmes. Plusieurs études attestent d'un phénomène que les chercheurs qualifient de « déségrégation ». Son importance est d'autant plus forte que la concentration des logements sociaux prévalait auparavant.

Cependant, si les économistes constatent un effet significatif de la loi dans l'essor du logement social en France, il convient de le replacer dans la conjoncture dans laquelle il s'est inscrit. La production d'habitations à loyer modéré (HLM) se trouvait à un point bas à la fin des années 1990. De plus, la crise de 2008 a marqué un tournant. Nombre de maires ont alors pris conscience du besoin en logements sociaux de leur population, avec de surcroît une hausse du prix de l'immobilier. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) a commencé à se développer pour les HLM. Cette méthode permet au bailleur social d'acheter de 30 à 40 % du programme d'un promoteur privé. Elle concerne actuellement environ la moitié des logements sociaux produits.

Enfin, la loi SRU a manifestement échoué dans la promotion de la mixité sociale qu'elle se donnait pour finalité. Non seulement elle n'a pas réduit la ségrégation des 20 % des ménages les moins aisés, mais les travaux de recherche récents montrent qu'elle n'a pas empêché une augmentation de celle des 10 % des ménages les plus pauvres. Il importe d'en comprendre les raisons.

La première tient au modèle universel du logement social en France. Ce logement reste accessible à 70 % des Français. Créer des logements sociaux ne revient pas uniquement à loger les plus pauvres. De plus, 60 % des ménages modestes vivent dans le parc privé comme locataires ou propriétaires. On constate également une paupérisation des quartiers qui comportent de nombreux logements sociaux.

Quant aux nouveaux logements, ils s'accompagnent de loyers plus onéreux en raison d'un équilibre économique plus difficile à atteindre. De plus, le jeu des attributions de proximité intervient. La création de logements sociaux dans une zone favorisée bénéficie d'abord, mécaniquement, à une population déjà présente.

Les travaux de recherche de l'Institut Montaigne indiquent qu'il faudrait, à côté des politiques du logement et de rénovation urbaine, mener des politiques plus volontaristes en faveur de la mixité sociale et de la mobilité résidentielle ascendante. Les aspects humains s'ajoutent aux considérations d'urbanisme.

En nous appuyant sur cette évaluation et sur ces résultats, nous formulons 25 propositions. Elles se déclinent autour de quatre axes : conserver l'objectif et l'économie générale de la loi SRU, adapter sans exonérer et différencier pour encourager, renforcer le volet mixité sociale de la loi et lever les obstacles au logement social.

Au titre du premier axe, nous suggérons de conserver la structure de la loi SRU dont l'utilité est reconnue. Sans recueillir l'unanimité, les objectifs de la loi sont désormais mieux compris. Il nous a semblé souhaitable de privilégier une certaine stabilité. Il s'agit de maintenir un objectif de 20 ou 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales des communes. Ne créons pas d'objectif supplémentaire, par exemple un objectif infra-communal dans les principales communes, afin de ne pas complexifier le dispositif. Ne transférons non plus cet objectif au niveau de l'intercommunalité, ce qui le viderait de son sens.

Nous proposons un rattrapage glissant, réaliste et sans date butoir. Nous ne pensons pas possible de retenir un rattrapage en flux, c'est-à-dire ne reposant que sur les constructions neuves, sans dénaturer la loi. Il convient de conserver un rattrapage en stock, mais en définissant un flux annuel sur la base d'un contrat.

Nous souhaitons également stabiliser l'inventaire des logements pris en compte, sous réserve d'ajustements locaux et à la marge.

Enfin, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, nous rejetons toute sanction automatique et non proportionnée.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Nos propositions s'articulent autour d'un deuxième principe. Nous entendons que le contrat de mixité sociale et le couple maire-préfet deviennent la clé d'une application différenciée et partenariale de la loi.

Nous demandons la généralisation du contrat de mixité sociale, de même que son extension aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi qu'à d'autres parties prenantes, tels que les architectes des bâtiments de France (ABF) ou les bailleurs sociaux.

Nous nous prononçons en faveur d'une procédure où le dernier mot revient au préfet, et que l'administration centrale ne pourra plus le déjuger. Le préfet doit être en mesure d'adapter le rythme de rattrapage aux particularités locales, en tenant compte d'autres politiques nationales, notamment celles du « zéro artificialisation nette », de la prévention des risques, des grands équipements, ou de la nécessité d'autres types de logements, dont ceux en faveur des femmes victimes de violences ou des mineurs isolés.

Le cadre contractuel doit également permettre de mieux intégrer les situations spécifiques, comme celles des communes nouvelles. De plus, il s'agit de ne pas léser une équipe municipale arrivant aux affaires. Elle ne saurait porter la responsabilité des défaillances des équipes qui l'ont précédée. Fondamentalement, il importe qu'une commune qui respecte le contrat de mixité sociale conclu entre son maire et le préfet ne s'expose pas au risque d'un arrêté de carence.

Nous proposons de supprimer l'ensemble des sanctions qui semblent inefficaces et contre-productives. La Cour des comptes les a identifiées. La reprise par l'État des droits de préemption ou des permis de construire en apporte un exemple. Elle se révèle aussi peu utilisée qu'elle est inopérante. Les préfets ne disposent du reste pas des moyens de l'exercer. De même, interdire la production de logements intermédiaires dans une commune carencée en sanctionne d'abord les habitants qui perdent une chance d'accéder à un logement à un prix abordable. La reprise des attributions par l'État représente une forme de double peine tant pour les maires que pour leurs administrés : les efforts de la commune ne bénéficient plus à ses habitants. Une sanction de cette nature se situe à l'exact opposé de ce qui favoriserait l'acceptabilité du dispositif.

Différencier et encourager constituent des enjeux essentiels. Accordons notre confiance aux territoires. Nous promovons l'expérimentation d'une mutualisation intercommunale, tout en maintenant la fixation des objectifs au niveau communal. Récemment, avec l'accord de l'État, un exemple a concerné la ville de Poitiers et son agglomération. Il pourrait faire l'objet d'une large diffusion auprès des EPCI. Notre collègue M. Marc-Philippe Daubresse avait proposé une expérimentation qui a été soumise à tellement de conditions qu'elle n'a pas pu être utilisée. Il convient ensuite d'adapter les règles d'exemptions pour qu'elles soient mieux comprises et plus stables. Nous proposons également de transformer les sanctions financières en capacité d'action. Appauvrir les communes n'est pas une solution. Nous pensons qu'il est possible d'élargir les dépenses déductibles des pénalités pour mieux prendre en compte les investissements en faveur du logement social. Par ailleurs, plutôt que d'être versées au niveau national, les pénalités pourraient être consignées et capitalisées au niveau des communes pour permettre de monter sur place des opérations de logement social. Enfin, nous souhaitons tenir compte d'une importante évolution du paysage de la loi. Aujourd'hui, beaucoup de communes rurales sont concernées. Il serait logique que celles qui sont éligibles à la DSR soient exemptées dans les mêmes conditions que celles qui sont éligibles à la DSU.

Enfin, il nous paraît essentiel de territorialiser les attributions de logement pour permettre l'appropriation du logement social par la population. Nous pensons que majorer le quota d'attribution des maires bâtisseurs de logements sociaux produirait un puissant effet incitatif.

Mme Valérie Létard. – Nous proposons également d'affermir le volet mixité sociale de la loi SRU.

À cet égard, la première mesure majeure consisterait à inscrire dans la loi un objectif maximal de 40 % de logements très sociaux. Cela introduirait de la mixité dans les territoires les plus défavorisés.

Nous conseillons ensuite de surpondérer, dans le décompte des logements sociaux, les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Nous valoriserions ainsi mieux l'effort que les communes accomplissent au moment de la

construction de logements et dans l'accompagnement de leurs habitants. À ce jour, un logement financé par le prêt locatif social (PLS) compte autant qu'un logement PLAI, ce qui n'est guère incitatif.

Il nous semble aussi nécessaire de travailler à réduire les effets du surloyer dans les territoires pauvres, tout en assurant une rotation plus rapide des logements sociaux dans les communes aisées.

Enfin, les dépenses en faveur de la mixité sociale par l'éducation, le sport ou la santé, pourraient venir en déduction du prélèvement SRU.

J'en viens au quatrième axe. Il faut lever les obstacles à la construction de logements sociaux.

Tout d'abord, l'application stricte de la loi SRU par le Gouvernement ne saurait masquer qu'il mène depuis 2017 une politique qui affaiblit le logement social, par exemple à travers la réduction de loyer de solidarité (RLS).

Nous demandons ensuite, pour les communes, une compensation intégrale de l'exonération de taxe foncière dont le logement social bénéficie. Aujourd'hui, la compensation n'atteint plus que 3,2 %. Or, comment agir sans une dynamique de recettes ?

Intervenir en faveur du logement social signifie également compenser aux bailleurs les surcoûts de construction que la réglementation environnementale « RE2020 » leur impose. Dans un premier temps au moins, ces surcoûts dépasseront certainement 10 %.

Il convient encore d'éviter que le logement social pâtisse du « zéro artificialisation nette ». La lutte contre l'artificialisation des sols pourrait en effet se traduire par l'abandon de 100 000 logements.

Par ailleurs, nous appelons à une révision du zonage du subventionnement et des loyers du parc social. Il s'agit d'assurer l'équilibre économique des opérations partout où le foncier se révèle toujours davantage onéreux. En l'état, la carte des zones 1, 2 et 3 date pour l'essentiel de 1978.

Enfin, nous voulons encourager l'implication des citoyens en facilitant le conventionnement des logements privés et la reconnaissance des associations locales qui assurent de l'intermédiation locative. Nous avançons l'idée d'un bail social de long terme dans les communes déficitaires. À l'exemple du bail rural de long terme, il permettrait, contre un conventionnement de 18 ou 25 ans, de bénéficier d'avantages significatifs en matière d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou de droits de succession.

Madame la présidente, mes chers collègues, voici donc les principaux résultats et propositions de notre travail d'évaluation de la loi SRU. Nous sommes en définitive convaincues de la nécessité de chercher un équilibre entre deux objectifs.

D'une part, il s'agit de préserver les principales dispositions de la loi SRU. Elles restent à même de favoriser la production de logements sociaux, ainsi que la mixité sociale. D'autre part, il paraît indispensable d'adapter profondément cette loi en écoutant les maires et à l'aune de la réalité du terrain. Rien ne serait plus contre-productif que de décourager par des sanctions inadaptées ou des objectifs irréalistes des maires qui font montre de volonté dans l'application de la loi.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je précise que vous trouverez dans ce rapport la transcription exhaustive des auditions de maires que nous avons conduites.

Mme Sophie Primas. – Merci mesdames pour ce travail. J’engage nos collègues à le partager largement avec les élus de nos territoires. J’ouvre à présent la discussion.

Mme Patricia Schillinger. – Si je souscris à certaines des observations des élus que le document rapporte, je tiens à rappeler le rôle majeur de l’article 55 de la loi SRU dans l’accélération du développement de l’offre de logement social. Entre 2017 et 2019, ce sont plus de 210 000 logements sociaux qui ont été construits. Sur un plan national, plus de la moitié des nouveaux logements sociaux s’édifient dans des communes soumises à la loi SRU.

Par ailleurs, je tiens à souligner que la crise sanitaire et économique que nous connaissons renforce la nécessité d’agir en faveur de la garantie pour chacun d’accéder à un logement abordable. Répétons que plus de 70 % des Français restent éligibles au logement social.

J’entends les reproches qui s’adressent à certains aspects trop rigides de la loi SRU et les tensions que son dispositif génère. Cependant, ni les uns ni les autres ne sauraient prendre le pas sur la dimension d’intérêt supérieur du logement social et de la mission de service public à laquelle les communes participent.

Je conçois que des communes se sentent prises en étau entre les exigences de la loi SRU et diverses contraintes d’ordre urbain, foncier ou autre. À ce sujet, je me suis entretenue avec madame la ministre en charge du logement. Je lui ai indiqué qu’il était indispensable d’encourager et d’aider les communes qui éprouvent des difficultés dans la réalisation des objectifs qui leur reviennent.

J’ai précisé qu’il serait judicieux de prendre en compte le fait intercommunal, en raison de son amplification considérable depuis la promulgation de la loi SRU.

Issue de concertations avec les associations d’élus, la dernière version du projet de loi « 4D » intègre ces différents paramètres. Elle parvient à établir un équilibre entre obligation et adaptation locale.

Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) salue le travail que la mission a réalisé. Il préfère néanmoins s’abstenir, afin d’aborder sereinement l’examen du projet de loi « 4D » et la question de la prolongation du dispositif de la loi SRU.

M. Franck Montaugé. – Une expression essentielle me paraît absente d’un travail par ailleurs dense et riche. Il s’agit de celle de la politique de peuplement.

Vous ne vous prononcez pas en faveur de transferts d’objectifs quantitatifs au sein des intercommunalités. Il me semblerait néanmoins intéressant d’utiliser les outils de planification à disposition des territoires : les schémas de cohérence territoriale (SCoT), que prolongent les plans locaux d’urbanismes communaux (PLU) et intercommunaux (PLUi). Le cadre juridique nous permet de fonder une programmation aussi précise qu’équilibrée. Les premières, voire deuxièmes, couronnes de nos agglomérations doivent participer pleinement aux objectifs que la loi SRU assigne aux communes.

Il me souvient qu'un système statistique de carroyage avait prévalu lors de l'élaboration de la loi du 21 février 2014 sur la programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il s'appuyait sur le revenu moyen des habitants. Je m'interroge sur son réemploi possible pour la révision, que vous appelez de vos vœux, du zonage entrant dans le calcul des aides personnelles au logement et la détermination des plafonds de loyer du logement social.

Enfin, je partage avec vous l'idée selon laquelle le logement ne ressortit pas uniquement à des considérations qui relèvent de l'urbanisme. Il implique des dimensions sociales et culturelles. Dans le mouvement qui tend à plus de mixité sociale et spatiale, les programmes du type des contrats de ville gagneraient à mieux les intégrer, en accompagnant les populations sur les aspects éducatif, social et sécuritaire.

Mme Viviane Artigalas. – Comme à l'accoutumée, les représentants du groupe Socialiste, écologique et républicain ne prendront pas part au vote. Le rapport n'en atteste pas moins du travail en profondeur que le Sénat effectue sur tous les sujets et, spécialement, sur ceux du logement et de la politique de la ville. Il mériterait que nous lui consacrons plus de temps.

Équilibré, il permet d'envisager un renouveau de la loi SRU. Il nous apporte des éléments de réflexion dans la perspective des discussions à venir sur le projet de loi « 4D ». Parmi ses propositions, mon groupe retient plus particulièrement la pondération des PLAI et l'intermédiation locative.

M. Jean-Marc Boyer. – Vous évoquez un engagement entre les maires et les préfets qui inclut la problématique de la lutte contre l'artificialisation des sols. Vous nous indiquez que cette lutte est susceptible d'entraîner la perte de 100 000 logements. Nous constatons que la loi climat tend à son tour à limiter significativement les zones à urbaniser, notamment en périphérie des métropoles. Ces données ne laissent pas d'inquiéter les élus. Quelle articulation concevez-vous entre la préoccupation de ménager une forme de mixité sociale, grâce aux logements sociaux, et la limitation des zones à urbaniser ?

M. Pierre Louault. – Nous observons que les territoires particulièrement ruraux ne bénéficient pas du logement social. Les opérateurs du secteur ne veulent supporter la charge de construire et d'administrer dans ces territoires un nombre restreint de logements. Je pense qu'il faudrait inscrire dans la loi, non une obligation, mais un droit au logement social pour de tels territoires, afin que ceux qui souhaitent y vivre le puissent.

Mme Sophie Primas, présidente. – Sans doute, une difficulté d'ordre économique se pose-t-elle fondamentalement ici.

M. Alain Chatillon. – Je salue à mon tour un rapport remarquable. Nous ne manquerons pas de nous y référer dans nos échanges avec les élus.

J'insisterai sur le problème qui existe entre le rural et l'urbain. Je pense qu'il nous faut instamment retrouver un équilibre entre les territoires ruraux, dont les bourgs-centres, et les métropoles. En Occitanie par exemple, nous assistons à une telle expansion démographique de Toulouse qu'elle en gêne le développement des autres communes. Dans le même temps, SCoT et PLUi ne sont pas respectés. Faute de parvenir à ce rééquilibrage, nous étoufferons celles des communes rurales qui conservent une capacité d'accueil de populations nouvelles.

Je remarque en outre la contradiction qui prévaut entre les attitudes respectives des directions départementales des territoires (DDT) et des ABF d'un côté, des préfets de l'autre. Si les premiers refusent le débat, les seconds s'efforcent de l'ouvrir. Il est temps que l'autorité des préfets s'affirme sur les questions dont nous traitons et que les responsables des intercommunalités puissent s'y fier, sans redouter l'attente de longs arbitrages.

M. Henri Cabanel. – Je m'associe aux félicitations sur la qualité du travail dont nous avons pris connaissance. J'insisterai sur l'excellence de la méthode qu'il a retenue, qui met en avant l'enquête de terrain et la rencontre avec les élus locaux. Elle devrait s'imposer dans le processus législatif car elle contribuerait à expliquer aux maires les enjeux qui s'expriment à travers une loi.

Après l'écoute des propositions du rapport, un constat domine : toute obligation que Paris impose trop unilatéralement aux territoires, sans considération de leurs spécificités, demeure d'une application délicate. Un exemple tiré de mon département de l'Hérault l'illustre. Une commune du littoral, Valras-Plage, ne dispose plus d'espace constructible. Elle ne peut guère que reconstruire quand l'occasion s'en présente. Or, malgré ses contraintes particulières, elle se voit chaque année sanctionnée au motif qu'elle ne respecte pas l'objectif de 20 % de logements sociaux de la loi SRU. À l'évidence, quand les maires s'efforcent de respecter la loi, il importe de ne pas leur appliquer des sanctions systématiques, éloignées de leur réalité quotidienne.

Mme Sylviane Noël. – Je suis sensible à l'état des lieux que nos deux rapporteurs dressent en rappelant que la plupart des élus, quand ils ne respectent pas les obligations de la loi SRU, le doivent à des contraintes indépendantes de leur volonté, telles que des recours judiciaires ou le désistement de bailleurs. Je les remercie pour le pragmatisme de leurs propositions.

Je souhaite en ajouter plusieurs. Elles proviennent de mes échanges avec les élus de mon département, la Haute-Savoie. L'intercommunalisation de l'objectif de la loi SRU permettrait que des communes de plus de 3 500 habitants ne supportent pas seules une charge qui concerne de fait un territoire plus vaste que le leur. Il conviendrait de reconsidérer le mode actuel de dénombrement arithmétique des logements sociaux. En ce qu'il inclut les nouvelles constructions, il n'autorise jamais aucune certitude quant au fait de remplir l'objectif que la loi détermine. Il me semblerait également opportun d'intégrer les terrains familiaux destinés aux gens du voyage dans les quotas de la loi SRU.

M. Joël Labbé. – Le groupe Écologiste – solidarité et territoire ne participera pas au vote. Toutefois, je reconnais dans le rapport un travail de fond.

La question du logement social ne saurait s'examiner sous un angle exclusivement comptable. Il nous faut imaginer d'autres mécanismes. Je le dis après avoir été maire d'une commune bien involontairement en carence.

Certes complexe, un sujet reste peu abordé, celui de l'habitat léger ou « réversible ». Des personnes, notamment de jeunes ménages, recourent à ce type d'habitat. Il mériterait que nous lui consacrons une part de notre réflexion car il offre peut-être une première forme de réponse, plus immédiatement accessible, au problème du logement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ces logements nécessitent, me semble-t-il, un conventionnement avec les bailleurs sociaux plus qu'un travail sur la loi elle-même.

Mme Martine Berthet. – J’aimerais aborder la question des secteurs touristiques. Le coût élevé des terrains y obère la possibilité de construire des logements sociaux. Or, le besoin en existe, non seulement pour accueillir les travailleurs saisonniers, mais surtout afin de permettre aux populations locales d’y demeurer. Quelles mesures permettraient de réserver une place à l’habitat local ? Des maires de stations de montagne évoquent la solution d’identifier en ce sens certaines zones dans leur PLU.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je propose à nos deux rapporteurs de vous répondre.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous avez bien compris le but que nous poursuivions, notre volonté de compromis et d’équilibre. Nous entendions nous garder de toute caricature. Il ne s’agit nullement de supprimer la loi SRU. Cependant, force est de constater que des maires expriment leur découragement quand, malgré leurs efforts d’adaptation, on les désigne à l’opprobre publique et qu’ils encourent des sanctions aux conséquences toujours plus lourdes pour leurs communes. Nous risquons d’obtenir l’effet inverse à celui recherché, en les dissuadant de continuer à bâtir.

Soulignons aussi un problème d’acceptabilité du logement social par les populations. Les maires ne peuvent plus guère se dispenser d’aller à leur rencontre et de leur expliquer le sens des programmes de construction. Ces derniers prennent ainsi de plus en plus de temps à se concrétiser.

Sur la question du zonage relatif au subventionnement et aux loyers des logements sociaux, je citerai l’exemple de Saint-Vallier-de-Thiery, une commune des Alpes-Maritimes, dans l’arrière-pays grassois. Elle dénombre plus de 3 500 habitants. Son maire nous a exposé que les plafonds prévus pour la zone 3 ne permettent pas l’équilibre des opérations de logement sur son territoire. Ignorant le prix de l’immobilier, le zonage y constitue de fait un frein au développement du logement social et au respect des prescriptions de l’article 55 de la loi SRU. L’ élu réclame des mesures incitatives, ou des mesures contraignantes à l’égard des bailleurs dans la zone 3, ou encore une révision du zonage de sa commune, afin d’intégrer le bassin d’emploi auquel elle appartient.

Nous nous sommes interrogées sur la pertinence de considérer l’unité de logement dans la réalisation des objectifs de la loi SRU. De prime abord, du fait des services et équipements qu’ils imposent à la commune de prévoir, les logements sociaux familiaux justifieraient une comptabilisation différente par rapport aux logements plus petits. L’écueil tient cependant à la difficulté de mettre en œuvre cette solution. Nous lui avons par conséquent préféré celle de la pondération des PLAI. La construction financée par un PLAI doit compter davantage que la construction financée par un PLS, voire un prêt locatif à usage social (PLUS).

Quant à l’intermédiation locative, nous en reconnaissons l’importance. Construire des logements sociaux ou améliorer le bâti existant n’exclut pas le conventionnement du parc privé. Nous ne mobilisons encore qu’insuffisamment cette possibilité qui passe par l’incitation des bailleurs. Le logement privé conventionné peut entrer dans le quota des logements sociaux et le conventionnement apparaît comme l’une des solutions au problème de la vacance de logements dans les centres-bourgs.

S’agissant de l’articulation entre mixité sociale et limitation des zones à urbaniser, elle reposera sur le contrat de mixité sociale. Dans le rapport puis, ultérieurement, dans le

projet de loi « 4D », nous entendons lui conférer une base légale. Celle-ci mettra en avant le couple maire-préfet, le mieux à même d'adapter les objectifs de l'article 55 de la loi SRU aux spécificités des différents territoires. En tant que de besoin, le contrat intégrera les critères et contraintes du « zéro artificialisation nette » ou ceux du plan de prévention des risques.

Enfin, nous approfondirons la question du rôle des intercommunalités. Certains élus nous ont expliqué qu'ils les regardaient comme une solution, mais non à brève échéance. Une première expérimentation n'avait pas abouti à une consécration par la loi ELAN. L'expérience récente du Grand Poitiers que j'évoquais a reçu l'assentiment de l'État en dehors de tout cadre légal. La Cour des comptes la mentionne. Elle offre un bon exemple de contractualisation et de solidarité territoriale à l'échelle de l'intercommunalité.

Dans ce cas précis, la communauté urbaine respecte globalement l'objectif de 20 % de logements sociaux. La ville de Poitiers en compte 32 %. En revanche, dix communes de son agglomération n'atteignent pas l'objectif. L'intercommunalité a démontré qu'elles ne pouvaient y parvenir. Elle a demandé leur exemption en avril 2019. L'État l'a acceptée à la fin de la même année. Parallèlement, l'intercommunalité a présenté pour chacune de ses communes, y compris celles qui ne sont pas assujetties à la loi, des objectifs précis, tant quantitatifs que qualitatifs. Le document que la communauté urbaine du Grand Poitiers et l'État ont signé prévoit que l'objectif de la loi SRU sera atteint, non en 2025, mais en 2035.

À l'aune de cet exemple, nous souhaitons inscrire dans la loi la possibilité d'expérimenter la mutualisation des obligations issues de la loi SRU au niveau intercommunal. Nous avons noté que le Premier ministre lui avait apporté son soutien de principe dans son discours lors du comité interministériel à la ville, tenu à Grigny le 29 janvier 2021.

Mme Valérie Létard. – Nous avons fait l'objet de nombreuses sollicitations sur l'intercommunalisation des objectifs. Celle-ci encourt néanmoins un rejet si elle se borne, par le jeu de la mutualisation, à soustraire certaines communes de leurs obligations et à ne plus engager de nouveaux programmes de logements sociaux. Outre qu'elle contrarierait alors la dynamique que l'article 55 de la loi SRU a engagée, elle engendrerait une forme d'iniquité entre les communes qui bénéficient de l'appui d'un ensemble plus large qui atteint les objectifs de la loi SRU et celles qui ne peuvent s'en prévaloir.

La mutualisation offre un moyen de partager des objectifs qui, pour des raisons parfaitement justifiées, restent inatteignables à certaines communes. Il faut que la démarche vienne des EPCI, sans leur être imposée, avec l'accord de l'ensemble des collectivités parties prenantes. Le contrat de mixité sociale en fixera les contours. Il permettra à l'État de porter un regard vigilant sur ces pratiques.

Nous constatons que les sujets entrent en résonance les uns avec les autres. Nous ne pouvons continuer de les traiter séparément. La nature, la typologie, des logements que nous construisons dans un quartier, dans une ville, déterminent leur peuplement, partant leur mixité. L'intercommunalité paraît offrir un niveau approprié pour se saisir d'une problématique d'ordre global. La discussion sur le projet de loi « 4D » nous donnera l'occasion de nous y intéresser plus avant.

Au cours de l'élaboration du rapport, nous avons à maintes reprises rencontré le problème des injonctions contradictoires. Le « zéro artificialisation nette » qui requiert la restitution de zones à urbaniser se heurte de front à l'exigence de construction de logements

sociaux qui, au contraire, demande de libérer du foncier. Nous nous interrogeons sur l'opportunité d'introduire une certaine souplesse dans le premier au regard de la seconde. Elle pourrait conduire, sinon à des exonérations, du moins à des annulations de consommation foncière.

Par ailleurs, à la lumière de ma propre expérience, j'invite à la prudence quant à la méthode du carroyage. Dans le département du Nord, elle a abouti à la complète omission de la particularité historique d'un bâti horizontal plutôt que vertical, celui des anciennes cités ouvrières et minières. En raison de leur densité insuffisante, elle a sorti de la politique de la ville les quartiers et communes qui y connaissent pourtant le plus de difficultés sociales et dont l'habitat s'avère le plus dégradé. Nous devons donc veiller aux conséquences sur certains types d'habitat du choix des outils de définition des zonages.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je conclurai sur le problème des contraintes d'urbanisme inhérentes aux communes touristiques. Notre collègue, M. François Calvet, a mis en évidence la situation intenable qui concerne nombre de communes touristiques de son département des Pyrénées-Orientales. Au Barcarès par exemple, la population passe de 6 000 à plus de 100 000 habitants en haute saison. Plus de 80 % des logements sont des résidences secondaires. Or, la crise sanitaire provoque dans ces communes une transformation aussi massive qu'imprévue des résidences secondaires en résidences principales. Au Canet-en-Roussillon, le phénomène toucherait 20 % des résidences secondaires. Il y entraîne une chute marquée de la part des logements sociaux, sans que les communes disposent d'une quelconque maîtrise d'un urbanisme que l'État a voulu et encouragé. Concret, actuel, ce témoignage fournit une nouvelle illustration des contraintes spécifiques auxquelles les communes se confrontent et que la loi SRU n'a pas prévues.

Mme Sophie Primas, présidente. – Au terme de nos échanges, je note l'attention que nous portons à la contractualisation. Nous veillerons à ce que celle-ci ne s'en tienne pas à une simple apparence.

La commission adopte le rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 25.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable –

La réunion est ouverte à 11 h 35.

Groupe de travail « Alimentation durable et locale » - Examen du rapport d'information

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Chers collègues, l'ordre du jour de nos deux commissions appelle l'examen du rapport de notre groupe de travail commun intitulé « Alimentation durable et locale », piloté par six sénateurs de nos deux commissions : Frédéric Marchand, Laurent Duplomb, Kristina Pluchet, Anne-Catherine Loisiert, Daniel Gremillet et Hervé Gillé.

Pour mémoire, notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait mis en place le 22 avril 2020, dans le contexte du premier confinement lié à l'épidémie de Covid-19, un groupe de travail sur l'alimentation durable et locale en lien avec les enjeux écologiques et d'aménagement du territoire. Ce groupe était initialement animé par Frédéric Marchand et notre ancienne collègue Nelly Tocqueville. Le 15 juillet, nous avons entériné la prorogation de ce groupe de travail, avec une reprise des travaux à l'automne. Le 21 octobre, la composition du groupe de travail a été mise à jour à la suite du renouvellement sénatorial. Trois sénateurs ont été désignés pour notre commission : Frédéric Marchand, Kristina Pluchet et Hervé Gillé. En outre, un élargissement de ce groupe rendu commun avec la commission des affaires économiques compétente pour le secteur agricole et de l'alimentation a été décidé. Le 9 novembre, nos trois collègues de la commission des affaires économiques ont été désignés : Anne-Catherine Loïsier, Laurent Duplomb et Daniel Gremillet.

Nous entendrons les rapporteurs pour la présentation de leur travail et de leurs propositions qui pourront trouver une traduction législative concrète dans le cadre de l'examen des prochains projets de textes au Sénat : je pense en particulier au projet de loi Climat et résilience et au projet de loi 4D.

Je souhaitais au préalable souligner combien il me semble intéressant, pour nos deux commissions, de travailler ensemble et de mettre en commun nos expertises. Depuis une vingtaine d'années, l'alimentation est revenue au cœur des débats politiques, économiques, sociaux, environnementaux et culturels et la crise sanitaire a éclairé d'un nouveau jour les liens entre alimentation, santé, environnement et souveraineté. Face à des enjeux si transversaux, mobiliser toutes les bonnes expertises et toutes les bonnes volontés me semble plus que jamais nécessaire.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – L'agriculture et l'alimentation sont des sujets très souvent débattus, avec beaucoup d'engagements, au Sénat. Les multiples initiatives législatives, les rapports de contrôle pilotés par des groupes de travail communs entre commissions, les rapports de délégations ou ceux des missions d'information issues d'un droit de tirage et les débats en séance nous permettent de faire entendre nos voix auprès du Gouvernement, des Français et de ce secteur économique extrêmement important pour notre pays.

Notre originalité réside dans le fait d'arracher du consensus transpartisan pour une vision qui nous semble équilibrée, mais néanmoins volontariste et exigeante, à la fois sur nos modèles agricoles et nos modèles alimentaires. Dans cette perspective, les rapporteurs de nos deux commissions ont travaillé. Il existe sans doute quelques légers désaccords entre nous sur certains sujets, mais il me semble que les rapporteurs ont réussi à se retrouver ici sur une vision politique commune, traduite dans ce rapport opérationnel pour une alimentation plus durable et plus souveraine. Ce sujet le mérite.

Je suis persuadée que ces travaux transpartisans et transcommissions sont la marque du Sénat. Je me permets d'ores et déjà de féliciter les rapporteurs pour le travail accompli.

M. Frédéric Marchand. – Je souhaiterais avant tout remercier l'ensemble de mes collègues membres de ce groupe de travail commun à nos deux commissions. Ce format nous a permis d'aboutir à des propositions fortes, mais néanmoins consensuelles. Cette expérience

de travail en commun me paraît intéressante et pourrait être reproduite pour des sujets d'intérêt commun pour nos deux commissions.

Je me réjouis d'autant plus de cet aboutissement que ce sujet de l'alimentation durable et locale est redevenu une priorité avec la crise sanitaire : nous avons émis l'idée de nous y intéresser dès le premier confinement du mois de mars 2020 lié à l'épidémie de la Covid-19, avec Nelly Tocqueville.

Au total, le groupe de travail a procédé à une petite trentaine d'auditions, entre avril 2020 et mars 2021.

Le rapport que nous examinons constitue une synthèse de cette matière issue des auditions mais aussi le fruit d'échanges approfondis entre rapporteurs. Nos propositions reposent sur plusieurs convictions et je souhaite souligner les notions de « durabilité » et de « localisme », qui renvoient aux pratiques visant à nous nourrir avec des produits sûrs et de qualité, accessibles en proximité et économiquement, rémunérateurs pour le producteur, en quantité suffisante et dans le respect de l'environnement, créant des opportunités à saisir pour retisser du lien social dans tous les territoires, redynamiser le tissu commercial des petites et moyennes villes et relancer un cycle d'aménagement du territoire au service de nos besoins primaires.

La situation actuelle de notre agriculture repose sur un paradoxe : le modèle agricole français est sans doute le plus durable au monde, selon plusieurs classements internationaux, mais nous avons tout de même des progrès à accomplir. Il est important de rappeler la très haute qualité de notre modèle, notamment par rapport à nos concurrents, en termes d'utilisation des ressources terrestres, d'émissions de gaz à effet de serre, de consommations d'engrais et de pesticides ou encore de gaspillage alimentaire.

La crise sanitaire a mis en lumière certaines vulnérabilités dans nos systèmes alimentaires et permis de rappeler l'importance de l'objectif de « résilience ». Cette question de la résilience rejoint celle de la durabilité qui ne peut s'apprécier qu'au croisement des problématiques économiques, environnementales et sociales.

Plusieurs propositions de notre rapport s'inscrivent dans ces objectifs de renforcer la dimension territoriale de notre politique alimentaire, en corrigeant certaines de ses faiblesses tout en consolidant ses forces. Je pense au renforcement de la diversité des cultures, à la nécessité de protéger les pratiques trompeuses en définissant mieux les produits locaux, ce qui accompagnera, au reste, leur essor, à la nécessité de donner aux collectivités territoriales une véritable capacité d'action et des moyens pérennes pour structurer et soutenir les filières agricoles et les industries de transformation locales, ce qui mériterait, à mon sens personnel, d'engager une réflexion pour envisager la création d'un statut « d'autorités organisatrices de l'alimentation » dans les territoires, avec des modalités de dévolution souples et adaptatives de cette compétence sur le modèle de ce qu'a prévu le législateur dans le domaine des transports avec la loi d'orientation des mobilités. Je pense au cadre juridique des projets alimentaires territoriaux (PAT), qui devrait être renforcé, à la poursuite de la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'impérieuse nécessité de faire naître un véritable affichage sur l'origine des produits, qui compléterait utilement l'affichage environnemental prévu par le projet de loi « Climat et résilience ».

Un autre point est essentiel : nous devons renforcer la transparence nationale et locale sur les circuits alimentaires en permettant aux collectivités territoriales d'imposer aux

acteurs économiques la transmission d'informations utiles pour la définition de leur politique alimentaire, dans le respect du secret des affaires.

Le levier du foncier est également déterminant et nous devons avancer sur le chemin d'une évolution du cadre législatif pour mieux inciter la transmission des exploitations à de jeunes agriculteurs. Plusieurs initiatives ont été lancées, notamment via des propositions de loi.

M. Laurent Duplomb. – Notre modèle alimentaire ne sera durable que s'il allie trois éléments fondamentaux : l'économie, à travers la prise en compte des charges et de la compétitivité, le social, à travers l'acceptabilité des acteurs, et l'écologie, avec un débat plus apaisé.

La condition première pour trouver cet équilibre, c'est la souveraineté de ce modèle. Or vous connaissez ma conviction en la matière : notre souveraineté alimentaire n'a jamais autant été menacée.

J'en veux pour preuve quelques chiffres très simples qu'il faut marteler : près de la moitié des fruits et légumes, des agneaux et des poulets consommés par les Français sont importés ! L'importation représente 22 % de notre consommation de viande bovine, 30 % pour les produits laitiers, 26 % pour le porc. Notre consommation est couverte à 70 % par des importations pour le miel et à 63 % pour les oléoprotéagineux à destination de nos élevages. Je crois qu'on ne mesure pas, pour nos parents, le choc que représentent ces chiffres. Or, moins de souveraineté alimentaire aboutit à un alourdissement de l'empreinte environnementale de notre modèle alimentaire, car une denrée importée a évidemment un bilan environnemental plus lourd par un effet transport. 77 % du trafic généré par l'alimentation des ménages français est induit par les importations et 53 % des émissions de gaz à effet de serre du transport de denrées alimentaires sont imputables aux denrées importées.

Il faut également prendre en compte les divergences des pratiques agricoles : si nous importons des denrées de pays moins-disant par rapport aux normes françaises, le bilan environnemental global pour la planète est évidemment négatif. Or l'immense majorité des principaux pays fournisseurs de denrées alimentaires pour la France a des indicateurs environnementaux dégradés en matière agricole, sans parler du Brésil, où près de la moitié des substances actives autorisées sont interdites en France. Les taux d'utilisation de pesticides à l'hectare sont bien supérieurs en Allemagne, en Italie, en Espagne et aux Pays-Bas qu'en France selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations unies (FAO). Le point faible de la France, dans le classement de *The Economist*, concerne la gestion des eaux, car son empreinte eau est expliquée, selon World Wide Fund for Nature (WWF), pour moitié par les denrées importées.

La souveraineté ne s'oppose pas à l'environnement : au contraire, elle en est une condition.

Nous formulons plusieurs propositions sur ce volet.

Le premier axe concerne la reconquête des parts de marché laissées aux produits importés dans certaines filières. Nous proposons la mise en place d'une stratégie nationale pour retrouver notre souveraineté alimentaire, l'État s'engageant aux côtés des filières à mettre en place les outils pertinents pour combler nos déficits alimentaires. Un observatoire

de la souveraineté alimentaire pourrait être mis en place pour rassembler les informations sur cette question essentielle.

La stratégie protéines de 100 millions d'euros du Gouvernement doit être renforcée. Les montants du plan annoncé par le Gouvernement semblent insuffisants puisque 60 millions d'euros de demandes ont été émis pour des aides à l'investissement alors que l'enveloppe ne s'élevait qu'à 20 millions d'euros. Une redéfinition de cette enveloppe doit donc être envisagée.

Il convient également de traiter le sujet de la compétitivité de la Ferme France : un véritable plan ciblé de réduction des impôts de production et des charges sociales de l'amont agricole comme de l'industrie agroalimentaire doit être mis en œuvre, ce qui requiert de porter un discours d'harmonisation des pratiques culturelles au niveau européen et non au seul niveau français, chaque surtransposition étant par nature contre-productive en matière de souveraineté.

Le deuxième axe a un aspect plus défensif : nous devons nous protéger des importations ne respectant pas les normes minimales requises en France. Le Sénat est à la pointe de ce combat depuis l'article 44 de la loi Egalim. Plus récemment, à l'initiative de la présidente Primas dans la loi Betteraves, le Sénat a donné la faculté au ministre chargé de l'agriculture d'interdire les importations de denrées alimentaires ne respectant pas nos normes. Nos appels ne sont toutefois pas entendus, comme le montre l'affaire en cours sur les graines de sésame indiennes. Nos contrôles ne sont pas efficaces, car ils sont insuffisants, pour ne pas dire inexistantes. Et quand ils existent, ils ne s'inquiètent pas de la présence de deux tiers des substances interdites en Europe. Notre proposition en la matière est très volontariste : au niveau de l'Union européenne, que la France présidera au premier semestre 2022, la lutte contre les importations déloyales doit devenir une priorité, en mettant en place une DGCCRF européenne pour réaliser des contrôles harmonisés, en renforçant les contrôles dans les pays tiers et en conditionnant la signature de traités à des clauses miroirs et environnementales.

Au niveau français, nous pouvons d'ores et déjà augmenter les moyens des contrôles réalisés par la DGCCRF et la DGAL et déclencher, au besoin, le pouvoir du ministre d'interdiction des importations posant des difficultés au titre de l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime.

Mme Kristina Pluchet. – Renforcer la durabilité de notre alimentation implique de renforcer la durabilité de notre modèle agricole. Trois défis sont à relever pour que notre agriculture soit plus forte.

Le premier défi est celui du revenu. Aucune profession ne peut perdurer sans juste rémunération : tous les leviers doivent être activés pour mener une politique globale favorable au revenu de l'agriculteur. Ce dernier est constitué à 37 % de la consommation alimentaire des ménages, à 27 % de l'exportation, à 30 % de subventions et à 7 % des produits de la diversification des activités, selon les dernières données de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Revaloriser le revenu de l'agriculteur doit motiver, avant tout, un cadre de la politique agricole commune juste, n'opposant pas les filières entre elles et ne pénalisant pas celles rencontrant déjà de grandes difficultés. Ceci passe aussi par un constat clair : au regard de son objectif que les prix de vente couvrent les coûts de production de l'exploitant, la loi Egalim est un échec. Il convient donc de la réformer avec ambition, sans se contenter de demi-mesures.

Le second défi est celui de l'adaptation au changement climatique. L'accroissement de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes pénalisent, au premier chef, nos exploitations. Le dramatique épisode de gel du mois d'avril 2021 qui a touché un nombre très important de nos départements a rappelé cette fragilité. Les données de Météo-France ou du BRGM ne sont pas rassurantes en la matière : la surface française touchée chaque année par les sécheresses a doublé entre 1970 et aujourd'hui, les sécheresses se faisant plus fréquentes. Depuis 2015, en effet, au moins une région a connu une sécheresse chaque année. Météo-France estime par ailleurs que le nombre des tempêtes extrêmes a augmenté de 20 % dans le sud-est de la France depuis les années 1950. La résilience des exploitations face à ce changement climatique doit être un impératif par une action sur deux volets : la prévention, d'une part, pour limiter l'exposition en s'appuyant sur des technologies déjà existantes et une meilleure gestion des eaux et en investissant dans la recherche pour ne fermer aucune porte ; l'indemnisation, d'autre part, afin d'avoir un système juste, basé sur une logique assurantielle pour les risques assurables et recourant à la solidarité nationale pour les risques non assurables compte tenu de leur ampleur.

Le troisième défi est celui du renouvellement des générations. Aujourd'hui, un tiers des départs à la retraite ne sont pas couverts chaque année, entraînant une chute mécanique du nombre d'exploitants. Or un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans et partira à la retraite dans moins de dix ans. Si cette tendance n'est pas infléchie, 50 000 exploitations fermeront leurs portes en 10 ans. Il importe d'agir au plus vite en avançant sur le chemin d'une évolution du cadre légal afin de mieux inciter à la transmission et de faire en parallèle de l'enseignement agricole le cœur de cette transition.

La durabilité de notre modèle agricole dépend enfin de l'accompagnement de l'évolution des pratiques qui doit intervenir de manière pragmatique, par l'innovation et non l'injonction, au risque d'augmenter nos importations en sacrifiant notre agriculture. L'agriculture évolue, mais elle a des contraintes : le temps des cultures, mais aussi des contraintes agronomiques, économiques et financières. Nous proposons d'accélérer la recherche d'alternatives à certains produits, notamment par le biocontrôle, d'accompagner le déploiement de certaines pratiques comme la certification environnementale, l'agriculture biologique, l'agriculture de conservation et les produits sous signes de qualité, mais aussi de porter nos efforts sur l'utilisation de matériel agricole ou d'instruments de mesure permettant d'ores et déjà de réduire les quantités épandues. À cet égard, la prime à la conversion, proposée par le Sénat et mise en œuvre par le Gouvernement dans le cadre du volet agricole de 1,2 milliard d'euros du plan de relance, a rencontré un franc succès : l'enveloppe étant déjà quasi épuisée, il convient de la pérenniser.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Ce rapport nous a permis d'évoquer la question des importations sur notre sol et de l'empreinte carbone qui en résulte. La problématique de la déforestation importée est majeure, car elle recouvre à la fois les émissions de gaz à effet de serre que nous importons en faisant venir des biens et services produits en dehors de notre sol et l'érosion de la biodiversité qui en résulte. Les chiffres sont alarmants : les forêts mondiales ont vu leur superficie diminuer de 129 millions d'hectares en 25 ans et ce phénomène de déforestation contribue à hauteur de 11 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales. Une perte annuelle de 7 millions d'hectares de forêts a été observée entre 2000 et 2010, pour un gain net de superficie agricole de 6 millions d'hectares par an.

Le projet de loi « Climat et résilience » comporte plusieurs dispositions pour mieux cerner la traçabilité des produits et élaborer une stratégie nationale de lutte, mesures

qui sont traitées au fond par le rapporteur Pascal Martin. Nous étudions la possibilité d'apporter des ajustements pragmatiques et des engagements spécifiques au devoir de vigilance des entreprises, mais aussi de créer un indicateur spécifique qui consisterait en un plafond indicatif des émissions liées à la déforestation importée par période, dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Peu de données sont actuellement disponibles.

Parallèlement à ces éléments de droit, qui permettront de renforcer concrètement la prévention de la déforestation, nous devons poursuivre le mouvement, initié depuis plusieurs années et amplifié par le plan de relance, pour reconstituer une capacité de production nationale de protéines végétales, en particulier pour l'alimentation animale, en veillant à ne pas opposer les filières végétales et animales, mais bien en jouant des complémentarités. Le plan de relance prévoit de mobiliser 100 millions d'euros à cet effet et pose un objectif de doublement des surfaces légumineuses d'ici 2030 en France, soit un passage de 4 à 8 % de la surface agricole utile (SAU). Ce premier pas devra être amplifié et le déploiement de ce plan devra être accompagné par un soutien technique d'ampleur aux acteurs économiques via France AgriMer.

Le second sujet concerne la création d'un chèque nutritionnel, qui constitue un levier majeur pour soutenir la demande en produits locaux et de qualité. Le Président de la République a indiqué y être favorable lors d'une rencontre avec les membres de la Convention citoyenne pour le climat. Depuis, plusieurs organisations professionnelles ont soutenu cette idée et des propositions de loi ont déjà été déposées à l'Assemblée nationale. Pendant la crise sanitaire, l'État a financé des chèques services pour l'achat de produits alimentaires pour les personnes sans domicile à hauteur de 15 millions d'euros. Le projet de loi « climat et résilience » ne comporte qu'une demande de rapport du Gouvernement au Parlement à l'article 60 *bis*, sur ce sujet, et ce projet n'aboutirait pas avant le budget pour 2022. Nous soutenons cette initiative qui permettra de renforcer le pouvoir d'achat de nos concitoyens, de valoriser notre marché agricole intérieur et d'orienter la demande vers des produits locaux et de qualité. Les modalités de mise en œuvre doivent cependant être précisées, tant cette réforme a un potentiel structurel. Ce chèque alimentation aura vocation à limiter l'empreinte environnementale de notre alimentation en évitant le recours aux produits importés.

Enfin, s'agissant de la restauration collective, nous devons impérativement reconquérir les parts de marché perdues par nos produits. Nous aurons l'occasion de rentrer dans les détails techniques lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » dans deux semaines. Notre rapport propose d'étendre à la restauration collective privée les obligations créées pour la restauration collective publique par la loi EGALIM, comme le préconise le projet de loi Climat. Nous proposons également de promouvoir une évolution des règles en vigueur au niveau européen afin de privilégier les approvisionnements locaux. Enfin, nous proposons d'élargir la liste des produits à privilégier dans la restauration collective à d'autres produits répondant à des critères locaux et de durabilité, par exemple ceux dont la production et la distribution seraient structurées dans le cadre d'un projet alimentaire territorial, même s'il faut avoir conscience que des difficultés juridiques peuvent se poser en la matière.

M. Daniel Gremillet. – Un autre enjeu de durabilité consiste à mieux connecter le producteur, le transformateur et le consommateur.

Lors de la signature du traité de Rome, il a été demandé aux agriculteurs français de remplir une mission essentielle et stratégique : nourrir le peuple européen au sortir de la guerre, sans dépendre d'autres pays. Aujourd'hui, à l'heure où il est demandé aux agriculteurs

de réaliser de considérables efforts pour répondre à de nouvelles exigences du citoyen, il faut se souvenir de leur succès à remplir cette mission historique : s'ils ont déjà réussi cela, je suis certain qu'ils parviendront à relever tous les défis qui s'imposent à eux. Pour accompagner ce mouvement, le consommateur doit lui aussi traduire ses préférences citoyennes dans ses actes d'achat. La part de l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 30 à 17 % en 60 ans, sans doute moins encore selon certaines prévisions. L'enjeu consiste à recréer un lien entre le consommateur et son alimentation, ce qui passe par une meilleure information sur ce qu'il achète. Or un consommateur voulant acheter français ne peut le faire, car les règles européennes régissant les étiquetages l'interdisent pour préserver le marché unique, ce qui n'est pas acceptable.

Le règlement européen INCO de 2011 étant d'harmonisation maximale, un État membre ne peut imposer l'affichage du pays d'origine des ingrédients principaux d'une denrée alimentaire. La France a voulu faire bouger les lignes : depuis la loi Sapin 2, les parlementaires s'étaient mobilisés pour que la France expérimente un affichage sur l'origine du lait et une dérogation a été obtenue de Bruxelles. Cette expérimentation était plébiscitée par les consommateurs. Or, à l'initiative d'un industriel, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé il y a quelques semaines que, pour obtenir une dérogation à l'affichage du pays d'origine, la mesure devait être non seulement attendue par les consommateurs, mais également démontrer l'existence d'un lien entre l'origine d'un ingrédient et une qualité particulière. Autrement dit, si ce n'est pas un produit AOP ou IGP, rien ne peut être fait et l'étiquetage ne pourra mentionner qu'une « origine UE » ou une « origine hors UE ». Cette décision est de nature à accentuer l'éloignement entre des bureaux européens et les attentes des citoyens. Le marché unique ne s'oppose pas à ce qu'il y ait des spécificités nationales. Depuis, nous sommes dans une impasse juridique au niveau français. Nous proposons de porter urgemment le combat au niveau européen en appelant à une réforme d'ampleur de l'étiquetage des produits qui doit aboutir lors de la présidence française. Dans le cadre de cette réflexion, doivent être développées les pistes relatives à l'affichage des externalités positives et négatives d'un produit de consommation alimentaire, avec des méthodologies de calcul incontestable.

Si nous devons aider ceux qui veulent acheter français, nous devons aussi aider en parallèle ceux qui ont des difficultés à se nourrir à le faire. La précarité alimentaire reste d'actualité : sur ce volet, les associations caritatives réalisent un travail formidable sur l'ensemble de nos territoires via l'aide alimentaire. Des pistes proposées par la commission des affaires économiques en 2019 pour revoir la qualité des produits qui peuvent y être distribués ont permis de faire bouger les lignes ces derniers mois. Si la précarité alimentaire a un volet quantitatif, elle a également un volet qualitatif. Trop de ménages ne peuvent accéder à d'autres produits que ceux d'entrée de gamme, qui sont presque intégralement des produits importés. Ils ont encore plus de difficultés à acheter des produits AOP et IGP, biologiques ou fermiers. C'est le piège du tout haut de gamme promis à l'agriculture française qui peut se refermer sur nous : en réservant l'agriculture française à quelques-uns, nous en reléguons une grande partie à consommer des produits importés, sans pouvoir être sûrs qu'ils respectent les normes minimales requises en France.

Nos propositions en la matière sont claires : d'une part, travailler à une véritable éducation alimentaire de nos citoyens ; d'autre part, promouvoir un chèque alimentaire durable qui doit aider nos compatriotes les plus démunis à acquérir une alimentation plus durable, dépendant moins des produits importés. Les modalités restent à définir, sur le public éligible ou sur les produits à promouvoir, mais c'est une piste intéressante : il est essentiel que

la France s'intéresse à la totalité de la consommation des Français. C'est d'ailleurs une proposition de la Convention citoyenne dont le Sénat doit s'emparer.

M. Hervé Gillé. – Je souhaiterais tout d'abord m'associer aux mots du président Longeot à l'attention de Mme Nelly Tocqueville, qui a entamé ces travaux. Mon intervention se concentre sur la dimension territoriale de notre politique alimentaire qui, de l'avis de l'ensemble des acteurs et organismes que nous avons consultés, gagnerait à être renforcée à travers une meilleure association des collectivités et par un recours accru à des leviers existants et facilement mobilisables : les projets alimentaires territoriaux et la commande publique.

La définition de la politique alimentaire repose principalement sur le Gouvernement, même si les régions sont mobilisées dans le cadre de l'attribution des fonds européens et que les départements ont développé leurs actions sur ce volet. En 2014, la « déclaration de Rennes » de l'association des régions de France avait marqué cette préoccupation avec force. Toujours en 2014, la création des projets alimentaires territoriaux (PAT) par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a enclenché une dynamique de territorialisation, que notre rapport appelle à soutenir et à amplifier.

À ce jour, il existerait plus de 200 PAT et 80 % des départements comptent au moins 1 PAT accompagné par l'État. La dynamique est enclenchée. Je rappellerai les deux objectifs qui avaient été fixés par l'État en 2016 : un PAT par département à fin 2017 et 500 PAT en 2020. Nous avons pris du retard sur cet objectif.

Nous formulons donc plusieurs remarques et propositions. Les PAT ne doivent surtout pas être réduits à la seule dimension « transition agroenvironnementale ». S'ils doivent y contribuer, il s'agit auparavant de contribuer à la structuration des filières locales de production, de transformation et de distribution, pour permettre une bonne valorisation des produits locaux, dans un double objectif de qualité et de compétitivité.

Nous nous sommes interrogés sur le fait de rendre obligatoire l'établissement d'un PAT par un niveau de collectivités. Nous pensons que le dispositif doit, du moins à ce stade, garder de la souplesse. Aujourd'hui, l'initiative de création d'un PAT peut être prise par tous les acteurs publics et privés concernés. Il nous paraît important de préserver cette ouverture, tout en fixant des objectifs de coordination et de maillage du territoire, afin d'éviter à terme des « zones blanches » de la politique alimentaire territoriale. À cet égard, il est important de ne pas polariser le dispositif des PAT sur les seules métropoles, sous peine d'aggraver nos fractures territoriales : les PAT doivent être un instrument de cohésion et d'équilibre territorial et non de subordination de la campagne à la ville.

Nous pensons donc que le déploiement des PAT doit être soutenu et nous proposons de mieux coordonner les initiatives territoriales dans un cadre qui reste à définir, mais qui doit demeurer souple. Nous pensons également qu'il est nécessaire d'assurer un financement d'au moins 80 millions d'euros par an pendant cinq ans, sur le modèle de ce que prévoit le plan de relance, et enfin de donner des moyens au réseau national des PAT pour accompagner ce déploiement. Ce réseau, qui existe déjà et est animé par Terres en villes, les chambres d'agriculture, des personnalités qualifiées et des élus, pourrait évoluer en Observatoire.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « 4 D », il faudra également envisager de renforcer l'articulation entre le schéma régional d'aménagement, de développement

durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD).

En outre, nous pensons que les futurs contrats de relance et de transition écologique (CRTE), dont le cadre sera précisé par le projet de loi 4 D, devront s'articuler avec les projets alimentaires territoriaux dans leurs composantes dédiées à l'autonomie alimentaire, à la transition et à la compétitivité agroenvironnementale.

Je terminerai en évoquant les leviers à mobiliser, pour permettre à nos collectivités territoriales de se saisir encore davantage de cette politique. Nous proposons une évolution du code des marchés publics pour sécuriser nos approvisionnements en produits locaux, évolution consistant à porter le seuil de passation des marchés de gré à gré à 80 000 euros et à permettre aux produits agricoles et alimentaires acquis dans le cadre d'un PAT de satisfaire aux objectifs posés par la loi EGALIM et bientôt par la loi « Climat et résilience » pour les approvisionnements de la restauration collective. Nous proposons enfin d'acter le transfert vers les conseils départementaux et régionaux de l'autorité sur les adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective de l'État pour les collèges et les lycées, en cohérence avec la demande des collectivités.

Nous rappelons également la nécessité d'accompagner les acheteurs publics par des outils pratiques comme des guides et des formations et moyens financiers.

M. Joël Labbé. – L'agriculture biologique n'a été citée qu'une seule fois en cinq prises de parole. Des engagements ont été pris par la France, avec 15 % d'agriculture biologique au 1^{er} janvier 2022, mais ils ne seront pas atteints. L'Union européenne s'est engagée à atteindre 25 % d'agriculture biologique en 2020 et à réduire de 50 % les pesticides pour 2030. Je regrette que l'accent ne soit pas mis sur l'agriculture biologique qui reste le parent pauvre de nos politiques agricoles alors que la société et les consommateurs le demandent avec force et que les agriculteurs bio démontrent tous les jours qu'il est possible de produire autrement.

Le volet social a été évoqué, avec les chèques alimentaires, qui devraient évoluer vers une Sécurité sociale de l'alimentation. Le social recouvre également l'emploi et l'agriculture paysanne est extrêmement créatrice d'emplois, alors que l'autre est destructrice d'emplois. Je voudrais que ces sujets soient véritablement pris en compte.

M. Jean-Marc Boyer. – Nous avons l'habitude en France de créer beaucoup d'autorités dans de nombreux secteurs : j'ai cru comprendre que le rapport proposait de créer une autorité régulatrice de l'alimentation. Quelles seraient l'utilité et la philosophie d'une telle autorité ? Quels seraient ses objectifs et ses moyens ?

M. Olivier Jacquin. – Comme Joël Labbé, je pense que l'agriculture biologique doit apparaître dans un tel rapport, parce qu'elle a un modèle vertueux, car c'est le seul cadre véritablement stable depuis 40 ans qui propose aux consommateurs une véritable transparence, avec une obligation de moyens. Elle doit donc occuper une place particulière. Je rejoins cependant Daniel Gremillet puisqu'il faut veiller à ce que toute notre agriculture ne soit pas orientée vers le haut de gamme, ce qui peut constituer un piège. L'agriculture biologique pose un problème quant au prix des produits proposés, généralement très élevé. Lorsque le gouvernement supprime l'aide au maintien en agriculture biologique, il contribue à rendre les prix moins accessibles.

Je salue le fait que Hervé Gillé plaide pour que l'agriculture de qualité soit mise en avant, dont l'agriculture biologique, avec un axe éducatif et sanitaire.

M. Henri Cabanel. – Quand nous avons mis en avant les PAT dans les territoires, nous n'avons pas toujours été entendus par les différents ministres de l'Agriculture. Ces PAT doivent donc être encouragés, même si 80 % des départements s'y sont engagés.

Il a été évoqué succinctement la résilience de l'agriculture à travers l'assurantiel : or nous savons que ce modèle pose des difficultés puisque peu d'agriculteurs souscrivent à ces assurances. 66 % n'y adhèrent pas, notamment en raison des règles issues de la politique agricole commune, sur la franchise de 30 % et la moyenne olympique, en dépit du financement à 65 % pris sur les crédits du deuxième pilier. Les professionnels portent ces sujets pour améliorer le modèle, mais le coût est excessivement élevé : revenir sur les trois points cités coûterait 450 millions d'euros, ce qui n'est pas envisageable au niveau du deuxième pilier. La résilience doit se baser sur un autre système national qui nous permette de l'assumer.

Comment le chèque nutritionnel sera-t-il mis en place ? Concernera-t-il uniquement les produits français ou tous les produits ?

M. Frédéric Marchand. – Les organisations représentatives de l'agriculture biologique ont évidemment été auditionnées et la proposition 24 vise à « *accompagner la conversion aux produits sous certification environnementale ou issus de l'agriculture biologique, par un financement répondant aux besoins, tout en veillant à la juste valorisation des prix de ces produits par une préservation de conditions de marché favorables, assurant une bonne adéquation entre offre et demande* ».

Pour avoir sillonné le territoire à l'occasion des dernières élections municipales et infracommunales, je me suis rendu compte que nombre de collectivités ont fait de l'alimentation durable et locale un attendu politique, en créant bon nombre de délégations, et qu'elles souhaitent, dans le cadre de la dynamique portée par les PAT, faire en sorte que l'alimentation durable et locale deviennent une véritable prérogative politique, en mettant autour de la table tous les acteurs de l'alimentation et de la transformation. L'idée de l'autorité, qui mérite d'être creusée, m'est venue en regardant les débats que nous avons eus à l'occasion de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Nous pourrions imaginer que, par le biais d'expérimentations, des collectivités qui souhaiteraient s'engager dans cette démarche puissent mettre en place une logique d'alimentation locale et durable, à l'échelle de territoires, avec des moyens dédiés par les collectivités concernées, voire par l'État.

Mme Angèle Préville. – Sur l'éducation à l'alimentation, vous avez sans doute tous eu des cours de cuisine à l'école, ce qui n'existe plus depuis bien longtemps. Dans le même temps, le budget consacré à l'alimentation a baissé, passant de 30 à 17 %. Il existe sur ce point un levier important : je pense que les jeunes et adolescents ne prêtent pas beaucoup d'attention à ce qu'ils consomment. Il est donc impératif de leur faire redécouvrir ce que nous connaissions enfant, alors qu'ils sont entraînés vers d'autres consommations. Nous avons un rôle à jouer pour leur faire redécouvrir le goût et la qualité et remettre ces sujets à l'honneur. Si le bio reste cher, ainsi que les produits de qualité, comment faire en sorte que nos citoyens aillent vers une alimentation de qualité, alors que les salaires n'augmentent pas et qu'un problème de santé publique se pose ? Il me semble que l'éducation peut constituer un levier important pour le futur.

Les consommateurs du bio consomment moins dans les grandes surfaces, mais plus de bio local. Il nous faut être attentifs à ce changement qui montre que les consommateurs de bio prennent conscience du caractère global de la démarche et n'achètent plus de bio importé ou emballé.

Je vous remercie pour votre travail.

M. Daniel Salmon. – Je partage la majorité des constats établis, mais diverge parfois sur les réponses. Laurent Duplomb parlait de la concurrence déloyale de produits qui arrivent de pays ayant un contexte environnemental et sanitaire très différent. Nous devons nous battre contre les traités de libre-échange dans lesquels la variable d'ajustement a toujours été l'agriculture.

Le coût du transport doit être pris en compte : des produits voyagent d'un bout à l'autre de l'Europe et arrivent pourtant à des prix compétitifs. Si le coût du transport était mieux pris en compte, la concurrence déloyale serait réduite.

La part du budget des ménages consacrée à l'alimentation n'a cessé de diminuer pour s'établir entre 13 et 17 % selon le périmètre retenu dans les statistiques. Il faut agir sur la publicité qui incite à acheter de nombreuses choses et promeut la graisse et le sucre.

Je ne peux pas concevoir qu'il y ait de la nourriture haut de gamme pour les gens qui en ont les moyens et de la nourriture bas de gamme pour ceux qui n'en ont pas. Il convient donc d'agir sur les inégalités sociales. Il existe une agriculture qui coche toutes les bonnes cases et répond à toutes les problématiques : l'agriculture biologique qu'il faut choisir. S'il ne faut pas opposer les modèles, il faut toutefois effectuer des choix, en déterminant ce qui va dans le bon sens.

M. Joël Labbé. – Sur le fond, je partage de nombreuses mesures et j'aimerais qu'il y ait un consensus, mais je voterai contre le rapport, au nom de notre groupe, compte tenu de ce que j'ai déjà indiqué, tout en reconnaissant le travail réalisé. La mort dans l'âme, je vote contre.

Les deux commissions autorisent la publication du rapport.

La réunion est close à 12 h 35.

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Proposition de loi pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal - Examen des amendements de séance

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous allons examiner les amendements de séance sur la proposition de loi pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal, déposée par Mme Esther Benbassa.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Mme Marie-Christine Chauvin, rapporteur. – La commission s'étant prononcée la semaine dernière pour le rejet de l'ensemble du texte, je propose par cohérence d'émettre un avis défavorable sur les trois amendements de séance.

Les auteurs de l'amendement n° 1 sollicitent la remise au Parlement d'un rapport sur les démarches engagées en faveur du bien-être animal. Cette demande est pertinente en soi. Mais le Gouvernement peut très bien remettre un tel rapport indépendamment de la présente proposition de loi.

L'amendement n° 2 concerne les aides aux mesures de soutien et d'accompagnement psychologique des agriculteurs et acteurs de l'abattage. Là encore, il n'est pas nécessaire d'adopter cette proposition de loi pour que le Gouvernement s'exprime sur le sujet.

L'amendement n° 3 a pour objet l'accompagnement social et psychologique automatique des agriculteurs pris en charge par la Mutualité sociale agricole (MSA) en cas de confiscation du cheptel. La MSA a effectivement un rôle important à jouer en la matière. Elle pourrait le faire très rapidement dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens.

M. Franck Montaugé. – Il est toujours douloureux de s'entendre dire que ses amendements sont pertinents, mais qu'ils seront rejetés...

Le Gouvernement s'est engagé à agir en faveur du bien-être animal, mais, à mon sens, il n'a quasiment rien fait. Les professionnels ont un intérêt moral et économique à ce que l'on fasse connaître leurs efforts en la matière. Les consommateurs sont devenus très sensibles sur le sujet.

La question du bien-être animal dans les élevages ne peut pas être dissociée de celles du bien-être des éleveurs et du devenir de nos territoires, qui sont en grande difficulté. Ceux qui travaillent dans les abattoirs et qui passent leur vie professionnelle à donner la mort ont aussi besoin de notre soutien.

Je regrette ces avis défavorables.

M. Joël Labbé. – Vous parlez de « cohérence » ? Si vous ne rejetez pas en bloc ce texte, qui est très mesuré, nous pourrions avoir un vrai débat, dans l'intérêt des éleveurs.

Le modèle d'élevage est à bout de souffle. Nos concitoyens réclament moins de concentration et une viande de meilleure qualité. Nous ne voulons absolument pas supprimer l'élevage ; nous voulons un élevage axé sur la qualité et l'emploi agricole, avec, pour corollaire, le bien-être animal, qui est une absolue nécessité.

Quand je vois les élevages industriels de poulets, par exemple dans le Morbihan, je me dis que faire travailler ainsi les éleveurs n'est vraiment pas leur rendre service.

M. Laurent Duplomb. – Dans cette discussion, on mélange tout. Certes, lorsque les auteurs de l'amendement n° 1 indiquent vouloir mieux prendre en compte à la fois le bien-être animal et le bien-être des éleveurs, c'est séduisant. Mais, à l'article 1^{er}, il est indiqué que les animaux doivent être élevés en extérieur. C'est impossible. Comment pourrais-je élever en plein air les quinze taurillons de mon exploitation ?

Notre collègue Joël Labbé dénonce non pas le travail des agriculteurs, mais l'intégration qui mène à une concentration agricole. Mais regardons objectivement les choses. L'interdiction des élevages industriels de porcs ou de poulets nous conduirait à importer des produits en provenance d'élevages américains ou européens encore plus importants. Cela n'aurait aucun sens.

Cessons d'aborder ce débat de manière passionnée. Si, sur mes soixante-quinze vaches, j'en sors cinquante pour qu'elles aillent pâturer tandis que les vingt-cinq autres restent à l'intérieur du bâtiment, allez-vous m'accuser de ne pas me soucier du bien-être animal ?

Autrefois, les cochons étaient sous la montée de grange, et le trou dans la porte pour leur donner un peu de lumière était minuscule. Je ne dis pas que c'était satisfaisant. Mais faut-il pour autant les élever en extérieur aujourd'hui ? Si je vous montrais des photos de cochons couverts de boue sur un terrain totalement miné, vous ne voudriez certainement pas d'élevage en plein air.

M. Daniel Salmon. – Je trouve très regrettable que vous rejetez en bloc cette proposition de loi alors que nous partageons un certain nombre de constats.

Le texte est effectivement minimaliste. Il n'était pas possible de tout y faire figurer. Mais l'important est de savoir où nous en sommes. Nous constatons tous la souffrance des agriculteurs. Nous avons essayé de combiner le bien-être des animaux et celui des agriculteurs. Nous savons que les deux ne sont pas indissociables ; ils sont même liés.

Les trois amendements me semblent aller dans le bon sens. Le texte n'est ni stigmatisant ni passionnel ; il est le plus équilibré possible.

M. Fabien Gay. – Nous touchons aux limites de l'exercice consistant à réserver des niches à l'examen de propositions de loi des groupes d'opposition ou minoritaires.

Le débat sur le bien-être animal traverse la société, toutes tendances politiques confondues. Le texte est mesuré. Il prend en compte toutes les dimensions du problème : bien-être animal, transition agricole, accompagnement des agriculteurs et des éleveurs, etc. Il ne s'agit pas d'écologie punitive. Les trois amendements vont dans le bon sens. Compte tenu

des manœuvres actuelles du Gouvernement, je pense que cela aurait de la force d'adopter l'amendement tendant à lui demander un rapport.

Si je peux comprendre que la proposition de loi de mon groupe sur la précarité énergétique ne soit pas soutenue par la majorité sénatoriale – ce serait un tsunami politique –, le fait qu'un texte comme celui-ci ne puisse ne pas être voté me pose question.

Je rejoins les propos de Franck Montaugé sur la nécessité de soutenir celles et ceux qui travaillent dans les abattoirs ; c'est un métier extrêmement difficile. Ils ont besoin d'une aide psychologique.

Mme Marie-Christine Chauvin, rapporteur. – Il serait effectivement souhaitable de faire connaître l'action des éleveurs en faveur de l'amélioration du bien-être animal. Tous ceux que nous avons auditionnés ont souligné leur engagement dans une démarche qualité. L'immense majorité des éleveurs s'inscrit dans cette perspective, et les autres, qui sont une infime minorité, sont soumis à des contrôles.

Encore une fois, nous partageons sur le fond les objectifs des auteurs des amendements. C'est un simple souci de cohérence qui nous conduit à nous prononcer contre des amendements portant sur un texte dont nous avons demandé le rejet, dont nous ne débattons pas aujourd'hui car aucun amendement n'a été déposé à ce sujet. Mais c'est une bonne chose d'interpeller le Gouvernement et de lui demander un rapport. J'espère qu'il nous apportera une réponse favorable.

M. Joël Labbé. – Si le Gouvernement émet un avis favorable sur l'amendement n° 1, y serez-vous alors également favorable ?

Mme Marie-Christine Chauvin, rapporteur. – Cela n'aurait aucun sens, puisque nous demandons le rejet de la proposition de loi. Mais le Gouvernement peut très bien remettre un rapport indépendamment de ce texte. De même, il peut prendre contact avec la MSA pour assurer la prise en charge des agriculteurs qui se trouvent dans une situation dramatique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Si le Gouvernement prend l'engagement de présenter un tel rapport, je propose d'en confier le suivi aux auteurs du texte.

M. Fabien Gay. – Ne serait-il pas pertinent d'un point de vue tactique, pour avoir plus de force auprès du Gouvernement, d'émettre *a minima* un avis de sagesse ?

Article additionnel avant l'article 1^{er}

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

Article additionnel avant l'article 4

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

Article 4

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

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

Article additionnel avant article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MONTAUGÉ	1	Rapport au Parlement sur les démarches engagées en faveur du bien-être animal	Défavorable
Article additionnel avant article 4			
M. CABANEL	3 rect.	Accompagnement social et psychologique automatique des agriculteurs pris en charge par la MSA en cas de confiscation du cheptel	Défavorable
Article 4			
M. MONTAUGÉ	2	Aides aux mesures de soutien et d'accompagnement psychologiques des agriculteurs et acteurs de l'abattage	Défavorable

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous revient de nous saisir pour avis du projet loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dont l'examen a été envoyé au fond à la commission des lois. Les articles du texte qui concernent notre commission portent principalement sur le logement et l'urbanisme. Le titre III relève quasi exclusivement de la compétence de la commission des affaires économiques.

La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone rapporteur pour avis sur le projet de loi (n° 588, 2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

La réunion est close à 10 h 15.

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

Mercredi 26 mai 2021

**Zone indopacifique, priorité pour la France - Audition de M. Bertrand
Lortholary, directeur d'Asie et d'Océanie au ministère de l'Europe et des
affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement –
Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis**

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je vous propose de nous saisir pour avis sur le projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, que la commission examinera à la mi-juin. Je vous propose de désigner Olivier Cigolotti comme rapporteur pour avis. Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, m'a informé que notre collègue Ludovic Haye quitte notre commission. Notre collègue François Patriat la rejoint.

La réunion est close à 11h35.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 26 mai 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est close à 9 h 30.

Audition de MM. Pascal Cormery, président, et François-Emmanuel Blanc, directeur général, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) (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.

Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de Mmes Laëtitia Assali, présidente de la commission AT-MP, et Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels, de la Caisse nationale de l'assurance maladie

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur la proposition de loi pour la prévention en santé au travail avec l'audition commune de Mmes Laëtitia Assali, présidente de la commission accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la CNAM.

Nous examinons ce matin le rôle des caisses de sécurité sociale dans l'organisation de la santé au travail dans le cadre de la réforme envisagée par la proposition de loi. Il s'agit de notre dernière audition plénière sur le sujet avant celle du ministre Laurent Pietraszewski le 16 juin prochain. Notre commission se réunira pour établir son texte le 23 juin prochain avant un examen en séance publique prévu le 6 juillet.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Mme Laëtitia Assali, présidente de la commission accidents du travail et maladies professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance maladie. – MM. Ronald Schouller et Christian Expert, tous deux vice-présidents de la commission AT-MP que je préside, sont également présents en visioconférence.

La proposition de loi qui nous rassemble ce matin est la reprise de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 décembre 2020. Il est donc important que tous les équilibres de cet accord, tels qu'établis par les partenaires sociaux, se retrouvent dans la proposition de loi. Certains des thèmes de l'ANI ont déjà été visités par la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche.

Mme Anne Thiebeauld, directrice des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie. – Je voudrais insister sur l'importance de l'articulation entre santé publique et santé au travail : les échanges d'informations et la coordination entre médecins du travail, médecins de ville et médecins-conseils de l'Assurance maladie doivent être renforcés. Cela sera profitable aux salariés, notamment en matière de prévention de la désinsertion professionnelle (PDP).

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Quelles sont vos observations sur la redéfinition de l'offre de services des services de prévention et de santé au travail (SPST) et les nouvelles modalités de tarification ? Au-delà du changement de dénomination, cette réforme permet-elle de réorienter les services de santé au travail vers la prévention des risques professionnels ? Comment va-t-elle s'articuler avec les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) qui encadrent leur activité ?

Quel bilan faites-vous des actions mises en œuvre par l'Assurance maladie et la branche AT-MP en matière de PDP ? La proposition de loi vous semble-t-elle conforme aux objectifs de la branche AT-MP dans ce domaine ?

L'article 14 *bis*, qui prévoit des échanges d'informations entre les cellules de PDP et les organismes de sécurité sociale, peut-il contribuer à améliorer la détection des risques de désinsertion professionnelle ? Le texte va-t-il assez loin en matière de consolidation des données personnelles dans un objectif de prévention ?

Faut-il, selon vous, limiter l'ouverture de l'accès au dossier médical partagé (DMP) au seul médecin du travail ou plutôt l'élargir à tout professionnel de santé chargé du suivi de l'état de santé du salarié, comme les infirmiers de santé au travail employés par le service de santé au travail ?

La CNAM est chargée du déploiement du DMP dont l'ouverture devrait devenir automatique en 2022. Quel bilan faites-vous à ce stade des créations de DMP ? Il semblerait, selon un rapport parlementaire, que moins de dix millions de DMP aient été créés en juin 2020. Le Gouvernement vous avait fixé comme objectif 30 millions de DMP créés en 2021 : confirmez-vous que cet objectif ne sera pas atteint ? J'ai moi-même essayé d'ouvrir un DMP, mais y ai renoncé : c'était trop long.

Il est prévu une visite de bilan à 45 ans. Est-il pertinent de fixer un âge ? Pourquoi celui-ci a-t-il été retenu ? Pourquoi ne pas laisser le médecin du travail choisir le bon moment pour ce bilan, au regard notamment des spécificités du métier ?

Dernière question : qu'est-ce qui ne figure pas dans ce texte et que vous auriez aimé y trouver ?

M. Stéphane Artano, rapporteur. – Cette proposition de loi est la transposition de l'ANI. Les partenaires sociaux ont souhaité renforcer l'autonomie de la branche AT-MP. C'est aussi le souhait du Sénat : l'excédent de la branche doit aller au fonds national de prévention des accidents du travail (FNPAT).

Les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) sont-elles parvenues à être mieux identifiées comme un acteur de soutien en prévention, plutôt que comme un organisme de contrôle et de sanction ?

Que pensez-vous des dispositions de la proposition de loi concernant la transmission, la mise à disposition et la conservation du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) ? Plusieurs organisations syndicales considèrent que les entreprises ne seront pas en capacité de les conserver pendant 40 ans, comme le prévoit le texte. Que pensez-vous de la proposition de transférer cette compétence vers les services de santé au travail ou l'assurance maladie ?

À quelles garanties les plateformes de téléconsultation – les SPST pourront les utiliser ou les créer pour assurer le suivi individuel des travailleurs – devront-elles répondre ? Ces téléconsultations pourront-elles être réalisées *via* un outil de visioconférence en accès libre choisi par le médecin du travail ou le travailleur ? Ou devront-elles plutôt passer par des plateformes privées de télémédecine aujourd'hui conventionnées avec l'Assurance maladie ?

Mme Laëtitia Assali. – Le processus d'élaboration de l'offre de services a été identifié : celle-ci devra répondre aux exigences du législateur, mais aussi aux objectifs du CPOM. Cette redéfinition de l'offre de services devra permettre à toutes les entreprises, même les plus petites, d'avoir accès à un service minimum en matière de prévention, de suivi médical et de PDP. Le suivi médical s'est enrichi au fil des réformes. Désormais, tous les salariés, de toutes les entreprises, doivent bénéficier de cet accompagnement, sous la forme d'une offre-socle, articulée à une offre complémentaire. Cette offre sera certifiée et devra être agréée par l'administration : c'est une double précaution.

Notre commission a évalué la première génération de CPOM. Nous pourrions leur donner une structure plus homogène afin d'en faciliter le suivi. Il faut qu'ils respectent les exigences de la réforme en cours.

Mme Anne Thiebeauld. – Nous avons effectivement réalisé un important travail sur les CPOM pour veiller à leur homogénéité avec les orientations de la branche et à leur adaptation aux besoins de chaque territoire en matière de santé au travail. Il s'agit d'outils de contractualisation très structurants qui permettent de concilier les objectifs des plans régionaux de santé au travail (PRST) et ceux de la COG déclinée dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) des Carsat. Les quelque 200 CPOM traitaient dans leur première version des principaux risques professionnels ; dans leur nouvelle version, ils intégreront davantage la prévention.

Mme Laëtitia Assali. – La PDP constitue un enjeu central pour le maintien dans l'emploi. Le sujet, initialement porté par la branche AT-MP, figure déjà dans la COG en cours, mais il demeure complexe.

La démarche comporte un double enjeu : le repérage précoce – où l'assurance maladie a toute sa place – des personnes susceptibles de s'éloigner de l'emploi – la proposition de loi envisage à cet effet de nouveaux outils – et l'affirmation de la PDP comme clé de voûte de l'action des services de santé au travail en développant les échanges entre le médecin du travail, qui joue un rôle pivot, et le salarié.

La répartition des rôles entre les différents intervenants apparaît certes importante, mais les acteurs de la PDP doivent avant tout se trouver au plus près des entreprises, afin de bien connaître leurs difficultés. Issue du secteur du bâtiment, je puis témoigner de l'intérêt de maîtriser les enjeux et les risques de la filière. Des expérimentations en matière de PDP se déroulent actuellement.

Mme Anne Thiebeauld. – Dès le début de la mise en œuvre de la COG, nous avons effectivement imaginé, avec l'Assurance maladie, une expérimentation pour améliorer la PDP en renforçant les liens entre sécurité sociale et médecine du travail et en maintenant l'employeur au plus près du parcours et de la prise en charge des salariés autour d'un triptyque entre les services de santé au travail, les services sociaux de l'assurance maladie et les services médicaux de l'assurance maladie. Elle n'est cependant pas exclusive de l'action menée par d'autres intervenants, notamment Pôle emploi ou les structures d'accompagnement des personnes handicapées. Il s'agit d'appliquer les recommandations de la Haute Autorité de santé (HAS) en menant un travail de détection des cas à risque et de rapprochement précoce avec le salarié avant que n'intervienne un arrêt de travail.

Hélas, après une phase de conception, l'expérimentation n'a démarré que mi-février 2020 dans quelques territoires et a rapidement été perturbée par la crise sanitaire. Elle n'a finalement été pleinement mise en œuvre qu'à compter du mois d'octobre avec 130 assurés. Le dispositif peut sembler modeste, mais l'enjeu n'est pas le volume de prise en charge, mais la co-construction d'un parcours où chacun apporte sa contribution le plus tôt possible pour éviter la désinsertion professionnelle, le facteur d'échec principal étant une intervention trop tardive des acteurs publics.

La première phase est évidemment celle de la prise de contact ; à ce stade, 5 % des assurés n'ont pu être joints et 10 % ont refusé d'intégrer le dispositif. Près de 10 % des personnes suivies relevaient d'une prise en charge plus lourde par les services sociaux. À date, vingt-deux parcours ont été clôturés avec vingt reprises de poste, dont quatorze avec des aménagements ou des mesures d'accompagnement, et deux décisions d'inaptitude. Pour quarante-sept parcours, le travail se poursuit.

Vous conviendrez qu'il s'agit encore de résultats prématurés sur un panel modeste – cinq territoires et huit services de médecine du travail – mais ils apparaissent positifs pour les différents acteurs concernés. Cela va ouvrir la voie, à compter du mois de juin, à une expérimentation plus large, pilotée par l'Assurance maladie, sur quatorze territoires, pour laquelle sera mise à disposition une plateforme de la PDP. Nous manquons, en effet, d'outils de communication sécurisés et d'information lors de la première expérimentation.

Mme Laëtitia Assali. – L'enjeu de la PDP consiste à repérer précocement et à proposer des mesures individualisées en volume de masse. Il faut trouver l'adaptation correspondant à chaque cas et cet ajustement fin représente un défi. Parfois, le salarié doit faire le deuil de son précédent métier. Aussi la formation ne doit-elle pas être négligée. Les efforts de repérage et l'accompagnement des entreprises se trouvent également au cœur de la démarche.

M. Christian Expert, vice-président de la commission accidents du travail et maladies professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance maladie. – Je participe à l'expérimentation précitée dans le cadre de mon service de santé au travail, dont la mise en œuvre a effectivement été perturbée par la crise sanitaire. En encourageant le repérage précoce par le service médical et en renforçant le dialogue entre les médecins, l'employeur, le salarié et Cap emploi, cette initiative, de même que la proposition de loi, va dans le bon sens.

La recommandation de la HAS est claire, mais la stratégie proposée parfois difficile à mettre en œuvre. Aussi convient-il de faciliter le dialogue avec le médecin-conseil pour mener un projet d'accompagnement commun. Il faut également détecter au plus tôt le

risque de désinsertion. À cet égard, la visite médicale à quarante-cinq ans s'avère insuffisante ; elle doit être complétée par des mesures de prévention secondaire, notamment en matière d'ergonomie et *via* des outils d'aide au maintien dont l'utilité va au-delà du seul risque d'inaptitude. Comme pour les accidents du travail de moins de trente jours, il me semble aussi important de signaler les salariés avec des arrêts de travail répétés. L'information doit être transmise au plus tôt au service de santé au travail, sans attendre la survenue d'un sinistre grave. Dans mon territoire, nous nous intéressons beaucoup aux mesures de PDP.

Mme Laëtitia Assali. – Le bilan médical est réalisé à quarante-cinq ans, car il s'agit de l'âge pivot fixé par l'Union européenne pour identifier les travailleurs seniors. Aux termes du décret prochainement publié, une visite sera également prévue avant le départ en retraite. Le parcours du salarié est ainsi jalonné de temps d'information et de prévention. Dans les secteurs les plus exposés au risque, le suivi individuel se trouve renforcé. Bien entendu, le salarié peut, à tout moment, prendre l'initiative d'une visite médicale.

Il apparaît indispensable de doter les services de santé au travail des moyens, notamment humains, d'assurer ce suivi. Dans ce cadre, la mobilisation des médecins de ville correspondants me semble essentielle ; la proposition de loi mériterait d'être complétée sur ce point.

Pour ce qui concerne le recours à la téléconsultation, j'estime qu'il revient au médecin de définir le meilleur support au regard du risque et de sa connaissance de l'entreprise. L'empathie paraît parfois primordiale, ce qui invite alors à ne pas opter pour une téléconsultation.

M. René-Paul Savary. – Dans la Marne, nous avons développé un dispositif de télémédecine du travail avec des cabines où l'infirmière assure la relation empathique. C'est une pratique à généraliser.

Mme Anne Thiebeauld. – La montée en charge du DMP a été perturbée par la crise sanitaire. Les discussions sont en cours sur l'alimentation et l'usage de ce dossier ; l'Assurance maladie pilote ainsi la création de l'espace numérique de santé (ENS). L'accès aux DMP ne serait pas nécessairement réservé au médecin du travail : des délégations pourraient être mises en place, avec un encadrement approprié. Il serait intéressant d'avoir, en miroir, un accès des services de l'Assurance maladie aux dossiers médicaux de santé au travail.

En matière de prévention, l'échange d'informations est en effet la clé. Les difficultés des salariés sont souvent multifactorielles, et réclament une prise en charge individualisée. Les informations telles que la durée des arrêts de travail, les pathologies, les expositions doivent être mises en commun entre les organismes. Cela a un impact en termes de ressources – et nous savons que la ressource en médecins du travail, comme la ressource en médecins de ville, est rare.

M. Christian Expert. – Il existe des logiciels agréés par la HAS pour la médecine de ville. Ce sont des logiciels cryptés qui permettent les échanges de documents sécurisés entre médecin et patient. Les outils d'urgence n'offrent pas les mêmes garanties.

Les obstacles à l'accès au DMP sont exclusivement d'ordre technique : l'accès peut prendre du temps. Il faut évidemment que le salarié puisse mettre son veto au partage des

données. La précédente loi Santé avait prévu que les données de santé au travail figurent dans le DMP : la nouveauté est l'accès direct de la médecine du travail à ce dossier.

Mme Anne Thiebeauld. – Dans le cadre de la PDP, il est en effet indispensable de disposer d'un outil d'échange. Les informations sont partagées avec les médecins traitants : le généraliste n'est pas seul concerné. Cela participe d'une bonne gestion.

Mme Laëtizia Assali. – La crise sanitaire a entraîné une prise de conscience des enjeux de la prévention au sein des TPE : les subventions accordées à celles-ci ont été fortement consommées en 2020, et nous nous en félicitons. Il faudra accompagner cette appétence nouvelle et développer les actions de prévention.

L'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) a développé un outil d'aide à l'évaluation des risques appelé OiRA (outil interactif d'évaluation des risques en ligne). Dans le secteur très accidentogène du BTP, l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBT) a lancé le DU Prem's, qui permet aux entreprises d'identifier les cinq risques majeurs auxquels leurs salariés sont exposés. Ces outils mettent aux TPE le pied à l'étrier dans la démarche de prévention à travers le DUERP.

En revanche, la proposition de loi lie le DUERP et le plan d'action, qui concerne également, désormais, les entreprises de moins de cinquante salariés. Or il est indispensable que l'identification des risques, dans les TPE, soit menée par le chef d'entreprise lui-même. Évitions d'en faire une formalité administrative de plus qui serait confiée à l'expert-comptable. Le mieux est l'ennemi du bien : l'équilibre trouvé entre les partenaires sociaux doit être préservé.

Concernant la conservation du DUERP, la démarche d'identification préalable est la pierre angulaire de la politique de prévention.

Mme Laurence Cohen. – Les accidents au travail et maladies professionnelles restent trop nombreux. De plus les troubles psychosociaux, notamment la dépression ou le *burn out*, ne sont pas toujours reconnus comme maladies professionnelles ; or avec la crise sanitaire, ils sont en augmentation. La prévention reste assez pauvre en France, où l'on constate un fort décalage entre les déclarations et les actes. Le maillage de la médecine du travail est très faible. Quelle politique de prévention préconisez-vous pour faire reculer les accidents du travail et les décès ?

Mme Michelle Meunier. – Avez-vous des premiers chiffres sur les risques psychologiques liés au télétravail ?

J'insiste beaucoup sur le triptyque sur lequel doit reposer la prévention : repérage précoce, accompagnement et formation pour faciliter la reprise du travail.

La définition du harcèlement sexuel va entrer dans le code du travail, avec le harcèlement moral. Cette harmonisation permettra aux victimes d'ouvrir des droits à maladie ?

Mme Laëtizia Assali. – La baisse collective de moral liée à la crise sanitaire dépasse le cadre de la santé au travail... En matière de prise en compte des risques psychosociaux, les procédures existantes permettront d'y répondre avec notamment des voies de déclaration complémentaires.

Il est trop tôt pour présenter des données chiffrées en matière de harcèlement sexuel. Concernant le lien avec le travail, il me semble que le travail en lui-même n'est pas un facteur de harcèlement. Celui-ci relève d'errements individuels.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour votre participation à cette audition.

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

Proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles – Examen des amendements de séance

Mme Catherine Deroche, présidente. – Aucun amendement n'a été déposé en vue de la séance publique sur la proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles.

Proposition de loi visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs – Examen des amendements de séance

Mme Catherine Deroche, présidente. – Aucun amendement n'a été déposé en vue de la séance publique sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.

Proposition de loi visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de maladies chroniques – Examen des amendements de séance

Mme Catherine Deroche, présidente. – Sur le texte adopté par notre commission pour la proposition de loi visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de maladies chroniques, notre rapporteur, Xavier Iacovelli, propose un amendement tendant à un changement d'intitulé.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Intitulé de la proposition de loi

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – L'amendement n° 5 vise à préciser le champ de la proposition de loi. Le texte initial visait le diabète, mais l'Assemblée nationale l'a étendu aux maladies chroniques. Nous n'avons pas retenu cette terminologie, insuffisamment opérante sur le plan juridique. Cet amendement identifie mieux l'objet du texte : les conditions de santé particulières qui peuvent être exigées pour certains emplois.

L'amendement n° 5 est adopté.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Intitulé de la proposition de loi			
M. IACOVELLI, rapporteur	5	Modification de l'intitulé du texte	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – L'amendement n° 1 apporte une précision rédactionnelle bienvenue, le verbe « empêcher » pouvant être utilement remplacé.

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

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – L'amendement n° 2 tend à distinguer les dispositifs législatifs et réglementaires. Si les recommandations du comité doivent en premier lieu porter sur des évolutions normatives, elles pourront aussi viser une communication renforcée ou des bonnes pratiques, par exemple. La précision proposée ne paraît donc pas opportune.

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

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – L'amendement n° 3 vise à supprimer cinq alinéas relatifs à la composition du comité. Certes, la composition de ce comité ne relève pas de la loi, mais sa création même n'en relève pas non plus... Surtout, la composition définie à l'article 1^{er} n'est pas exhaustive, et le champ des personnalités qualifiées satisfait l'intention des auteurs de l'amendement.

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

Article 4 (Supprimé)

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – L'amendement n° 4 vise à rétablir l'article 4 relatif à la campagne d'information sur le diabète. J'y suis favorable à titre personnel, mais je pense que la commission sera défavorable au rétablissement d'un article qu'elle a supprimé...

Mme Catherine Deroche, présidente. – En la matière, nous attendons surtout un engagement fort du Gouvernement.

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – Plus qu'un engagement, il nous faut un calendrier : des engagements ont déjà été pris il y a deux ans, sans être tenus.

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

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 1^{er} Création d'un comité d'évaluation des textes restreignant l'accès à certaines professions			
M. JOMIER	1	Champ de la mission du comité	Favorable
M. JOMIER	2	Champ des recommandations du comité	Défavorable
M. JOMIER	3	Composition du comité	Défavorable
Article 4 (Supprimé) Campagne d'information sur le diabète			
M. THÉOPHILE	4 rect.	Rétablissement de l'article - campagne d'information	Défavorable

Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Catherine Deroche, présidente – Je propose que notre commission se saisisse pour avis du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Ce texte comporte une dizaine d'articles entrant dans le champ de compétences de notre commission, qui pourraient nous être délégués au fond par la commission des lois.

Je propose de désigner notre collègue Alain Milon rapporteur pour avis.

La commission désigne M. Alain Milon rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 588 (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Questions diverses

Mme Élisabeth Doineau. – Alors que la question des données numériques dans le champ de la santé est très importante, certaines divergences apparaissent entre notre

approche et celle d'autres commissions. Une réunion commune pourrait être opportune, à l'instar de celle qui s'est tenue pour le sport.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J'entends vous proposer à la rentrée la création d'une mission d'information sur cette question. La France est parfois frileuse dans ce domaine par rapport à d'autres pays. Il est pourtant possible de trouver un équilibre entre les progrès permis par ces données en matière de recherche et d'enseignement et la protection de la vie personnelle.

M. René-Paul Savary. – Dans le cadre de la délégation sénatoriale à la prospective, je travaille sur cette question depuis plusieurs mois avec Véronique Guillotin et Christine Lavarde. Notre rapport, innovant et même quelque peu provocateur, sera présenté le 3 juin prochain : il vise à préparer une éventuelle nouvelle crise en prévoyant la conservation de données sur une plateforme sécurisée ; le système serait activé de manière graduée, en fonction de la gravité des circonstances. Peut-être Mme Guillotin et moi-même pourrions-nous présenter ce travail approfondi et novateur devant notre commission.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendrons votre présentation avec intérêt, mais la commission des affaires sociales doit mener ses propres travaux sur cette question d'importance.

Mme Laurence Cohen. – Ce travail me paraît indispensable. Il y a quelques jours, l'émission *Cash Investigation* a mis en évidence les pratiques d'Iqvia, une société privée qui exploite des données confidentielles dans un cadre non sécurisé...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le croisement des données de santé et des données environnementales est également une dimension importante.

La réunion est close à 11 h 55.

Jeudi 27 mai 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition de MM. Jean-Pierre Viola, président de section, et Jean-Luc Fulachier, rapporteur général, sur les rapports de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin MM. Jean-Pierre Viola, président de section et Jean-Luc Fulachier, rapporteur général, sur les rapports de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

La Cour des comptes procède à l'exercice de certification des comptes du régime général de sécurité sociale depuis 2006. Cette mission a été élargie en 2020 à la certification du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), puis, en 2021, avec la création de la nouvelle branche « autonomie ».

Cette audition a en principe lieu chaque année devant notre commission où elle marque le début des travaux sur l'application de la LFSS de l'exercice précédent.

Globalement, elle a permis de constater, année après année, des progrès continus dans le processus de certification des comptes, les différentes branches faisant progressivement l'objet d'une certification de leurs comptes puis d'une diminution du nombre de réserves les concernant.

L'exercice 2020, qui se distingue aussi bien sûr par un déficit historique du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 38,7 milliards d'euros, marque une interruption de cette tendance avec l'impossibilité de certifier les comptes de la branche recouvrement et du CPSTI et une augmentation du nombre des réserves portant sur les autres branches.

Cette situation est très directement liée à la crise sanitaire et à la levée d'un certain nombre des dispositifs de contrôle et d'allègements des procédures s'agissant notamment des cotisations des travailleurs indépendants.

Dans un communiqué du 18 mai dernier, les ministres de la santé et des comptes publics ont tenu à relativiser la portée de cette impossibilité de certifier les comptes en soulignant « l'efficacité des mesures prises dans l'accompagnement de nos entrepreneurs et dans la préservation de notre tissu économique tout au long de la crise ».

Dans le dilemme entre la simplification des procédures, que nous avons soutenue pendant la crise, et la lutte contre la fraude, que nous soutenons également, nous nous interrogeons sur la capacité des caisses à concilier ces objectifs.

Il est par ailleurs des réserves récurrentes qui ne sont pas forcément liées à la crise sanitaire sur lesquelles vous pourrez certainement proposer des pistes de progression.

M. Jean-Pierre Viola, président de section à la Cour des comptes. – Merci de nous accueillir pour vous présenter les résultats de notre rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

Il convient d'abord de distinguer les principaux enjeux liés à l'audit : l'exhaustivité et l'exactitude de la prise en compte, dans la comptabilité générale, des informations issues de la production des prélèvements sociaux et des prestations sociales ; la correcte représentation, dans la comptabilité des entités de sécurité sociale, de leurs droits et obligations à l'égard de tiers, ce qui implique d'examiner la fréquence et l'impact financier des erreurs qui affectent les opérations effectuées et comptabilisées, malgré les dispositifs de contrôle interne ; la conformité des écritures aux principes comptables généraux, la pertinence et la permanence des méthodes, l'exhaustivité du recensement des passifs et le caractère raisonnable des enregistrements comptables qui résultent d'une estimation ; l'appréciation de la qualité de l'information financière procurée par les états financiers, y compris les annexes aux comptes.

Ces enjeux sont appréciés en fonction de critères d'audit et de l'examen de l'efficacité du contrôle interne, notamment par le biais d'indicateurs de risque financier résiduel, après contrôle interne – cette démarche est indispensable, car chaque opération comptabilisée représente une part infime des états financiers.

En 2020, le déficit du régime général a atteint 36,2 milliards d'euros. En ajoutant le solde du fonds de solidarité vieillesse, le déficit s'est établi à 38,7 milliards d'euros, niveau inédit, plus élevé qu'en 2010. Le déficit de la branche maladie a atteint 30,4 milliards d'euros, contre 1,5 milliard d'euros en 2019, et celui de la branche vieillesse s'est établi à 3,7 milliards d'euros. Ce dernier est atténué par le versement, par le fonds de réserve pour les retraites, de la soulte de 5 milliards d'euros en provenance du régime des industries électriques et gazières, dont il assurait jusque-là la gestion. Le déficit de la branche maladie s'explique notamment par un déficit de recettes – des cotisations sociales, de la CSG, des impôts et taxes affectés comme la TVA – et par des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

L'exercice 2020 est marqué par les impacts de la crise sanitaire. Les organismes de sécurité sociale ont continué, il faut le souligner, à exercer leurs missions pendant la crise, malgré les confinements, la mise en place du télétravail et les bouleversements économiques et sociaux. Les organismes ont aussi eu à assurer de nouvelles missions ou la gestion de nouveaux dispositifs. Je pense ainsi, pour l'activité de recouvrement, à la faculté générale de report du paiement des prélèvements sociaux pour les employeurs de salariés, à des mesures spéciales en faveur des travailleurs indépendants, ou à la suspension de tout le processus de recouvrement amiable et forcé. Pour la branche maladie, je pourrais évoquer le maintien des droits aux prestations, la distribution d'aides exceptionnelles aux établissements de santé et médico-sociaux et aux professionnels de ville, ou les indemnités journalières dérogatoires.

La priorité a été donnée en 2020 à la production, ce qui est compréhensible vu le contexte, mais cela s'est accompagné d'allègements significatifs des dispositifs de contrôle et d'audit, et, de ce fait, d'une réduction du niveau d'assurance apporté par le contrôle interne sur la fiabilité des comptes, et nos opinions s'en ressentent. Pour l'activité de recouvrement, on peut ainsi noter un allègement des plans de contrôle, l'absence de contrôle ou des contrôles

insuffisants sur un certain nombre de risques apparus lors de la crise, ainsi que la réduction de l'ampleur des audits internes. Dans la branche maladie, les contrôles existants ont aussi été allégés, tandis que l'on peut noter l'absence ou la faiblesse des contrôles au cours de l'exercice sur les nouveaux dispositifs. En ce qui concerne la branche famille, le point essentiel a été une réduction des contrôles sur place auprès des allocataires – contrôles qui ont le rendement financier unitaire le plus important –, des redéploiements des contrôles sur pièces, ainsi que la suspension de l'estimation de la fraude. La branche vieillesse a été la moins touchée par la crise.

Les positions de la Cour se sont sensiblement dégradées par rapport à l'exercice précédent, puisque nous constatons une impossibilité de certifier les comptes de l'activité de recouvrement, alors que les comptes de 2019 avaient été certifiés, certes avec quatre réserves. Nous certifions les comptes des branches de prestations, mais avec un nombre de réserves sensiblement plus élevé qu'en 2019 – 22 au lieu de 16. Cela est dû à une forte hausse des constats d'audit par rapport à l'exercice 2019.

Notre impossibilité de certifier les comptes de la branche recouvrement est liée à des incertitudes majeures et à des désaccords en raison de facteurs exceptionnels dus à la crise sanitaire ou à ses conséquences. Ces incertitudes majeures concernent d'abord le produit des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants. Il y a selon nous un risque d'insuffisance, car ces produits n'intègrent que 6 mois ou 2 trimestres de prélèvement du fait des modalités particulières d'appel de 2020 – je souligne que ces modalités particulières d'appel n'ont pas une base juridique suffisante, car elles sont fondées uniquement sur une simple circulaire ministérielle.

On a aussi des incertitudes concernant les dépréciations de créances. Les créances qui peuvent être constatées fin 2020 diffèrent sensiblement des exercices précédents : leur montant est beaucoup plus important, mais les perspectives de recouvrement sont meilleures, parce que d'habitude les créances en fin d'exercice sur les cotisants correspondent à des mauvais payeurs ou à des situations de redressement ou de liquidation judiciaire. Là, c'est différent : les entreprises ont bénéficié d'une faculté générale de report de paiement des prélèvements sociaux. Il était donc justifié que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'Acos, procède à une dépréciation de créances ; toutefois, la méthode *ad hoc*, qui a été appliquée, n'a pas concerné la totalité des créances nées en 2020, et ce sans justification suffisante, tandis que les taux de dépréciation retenus ne sont pas assez justifiés. Enfin, les employeurs de salariés frappés par les mesures administratives de fermeture ont bénéficié d'exonérations et d'aides spécifiques ; or, nous constatons que les produits comptabilisés à ce titre ne sont pas exhaustifs.

Un certain nombre de dispositifs de contrôle interne ont été suspendus, réduits ou reportés. Ces dispositifs de contrôle interne présentaient déjà, avant la crise, un certain nombre de faiblesses qui affectaient l'exhaustivité de la collecte des prélèvements sociaux ; ces faiblesses ont été sensiblement accrues en 2020 et leurs conséquences n'ont pu être mesurées. En effet, dans la mesure où l'activité de recouvrement ne dispose pas d'indicateur synthétique de mesure des risques financiers résiduels, la portée des allègements des contrôles ne peut être correctement appréciée.

Les branches maladie et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) ont été marquées par de nombreuses mesures nouvelles, en faveur des assurés, mais aussi des acteurs du système de santé – établissements de santé ou médico-sociaux, professionnels conventionnés de villes. Là aussi, les répercussions de la crise sanitaire et des

mesures nouvelles sont venues s'ajouter à des faiblesses structurelles du dispositif de contrôle interne, que nous avons déjà décrites, à plusieurs reprises, dans nos rapports de certification ou dans une communication que nous avons faite à la demande de votre commission sur la fraude aux prestations sociales, dans laquelle nous avons souligné que les possibilités de fraudes à l'assurance maladie étaient sensiblement accrues par les faiblesses du contrôle interne.

Sauf exception, la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) n'a pas évalué les impacts financiers des nouveaux risques. De manière générale, elle ne mesure pas certains risques financiers ou les évalue de manière très partielle. On peut noter un progrès, mais en demi-teinte : la CNAM, suivant une recommandation de la Cour, a corrigé sa mesure des risques financiers pouvant le plus aisément être appréhendés sur les facturations qu'elle reçoit des professionnels de santé et des établissements de santé privés à caractère lucratif. Le montant des erreurs, essentiellement au détriment de l'assurance maladie, atteint désormais 2 milliards d'euros, au lieu de 1 milliard comme en 2019, avant cette correction. Ce montant n'a pas un caractère exhaustif, car il n'intègre pas les erreurs de facturation qui concernent les séjours facturés par les établissements publics ou privés non lucratifs de santé, les assurés en surnombre, et la fraude. Ces erreurs peuvent masquer la facturation d'actes qui n'ont pas été réalisés ou qui ne correspondent pas à la facturation effectuée. Les indicateurs de risques financiers résiduels sont donc à considérer comme des valeurs seuils et non comme des valeurs centrales.

Par ailleurs, les éléments de justification des comptes produits par la CNAM ont une densité et une qualité souvent insuffisantes, notamment par comparaison avec les autres branches du régime général. Nous émettons donc deux réserves sur l'individualisation des constats relatifs aux droits des assurés et sur les impacts de l'opinion sur les comptes du recouvrement.

En ce qui concerne la branche famille, nous constatons, là aussi, un allègement du dispositif de contrôle interne et une dégradation des indicateurs qui mesurent les risques financiers résiduels. Si ces indicateurs fournissent des références globalement pertinentes pour apprécier les risques financiers finaux de cette branche, ils se dégradent année après année, sous l'effet de l'allègement du contrôle interne et en raison d'un effet de structure dans la composition des prestations que verse la branche famille : les prestations familiales proprement dites, celles qui sont enregistrées au compte de résultat de la branche, comportent relativement moins d'erreurs que les prestations qui sont versées pour le compte de l'État et des départements (RSA, prime d'activité, aide au logement, etc.) ; or la part relative de ces dernières augmente, en raison notamment de l'élargissement des possibilités de recours à la prime d'activité et de l'augmentation des dépenses liées au RSA ; cela a mécaniquement un impact direct sur l'évolution des risques financiers résiduels. Il faut noter aussi que notre constat repose sur un recul de 9 mois ; on ne pourra porter une appréciation finale sur le montant définitif des erreurs qu'à la fin de l'année prochaine, à l'issue du délai de prescription. Il est à craindre qu'il s'accroisse. Un chantier structurel est en cours, qui vise à l'utilisation des données du dispositif de ressources mutualisées, qui est mis en place pour permettre le calcul des aides au logement en fonction des revenus contemporains. La branche famille a l'ambition, avec le soutien du ministère, d'utiliser ces données pour calculer la prime d'activité ou le RSA.

J'en viens à la branche vieillesse, branche dont le fonctionnement habituel a été le moins perturbé par la crise sanitaire. Malheureusement, nous observons la poursuite, certes à un rythme plus lent que lors des exercices précédents, des erreurs qui affectent les prestations

versées par la branche. Ces erreurs peuvent être en faveur ou au détriment des assurés ; elles sont essentiellement liées à des opérations internes aux caisses de retraite, à la différence des branches famille ou maladie, dans lesquelles les erreurs sont principalement liées à des erreurs affectant les données déclarées ou facturées par les bénéficiaires des prestations. Sur ce plan, la situation n'a cessé de se dégrader depuis 2016, année depuis laquelle nous disposons d'éléments d'une fiabilité suffisante pour apprécier le niveau et l'impact financier des erreurs. La plupart des prestations de retraite n'étant pas ultérieurement révisées, il en résulte que les erreurs en faveur ou au détriment des assurés auront des conséquences financières pendant toute la durée de versement de ces prestations, jusqu'au décès des assurés. Nous estimons à 1,6 milliard d'euros le montant cumulé d'erreurs sur la durée de vie des nouveaux retraités, et ce montant, évidemment, s'accroît dans la mesure où les erreurs elles-mêmes s'accroissent. Elles peuvent porter sur la date d'entrée en jouissance des droits à retraite, mais aussi sur le montant des prestations versées.

Depuis cette année, la CNAV assure directement la gestion des droits à retraite des travailleurs indépendants. Nous avons donc étudié la question de l'adéquation des droits avec les cotisations versées par les travailleurs indépendants, puisque normalement ces droits sont fonction des cotisations. Mais nous n'avons pas pu recueillir ou établir des éléments suffisants permettant de garantir cette adéquation ; cela ne veut pas dire que toutes les prestations de retraite sont fausses, mais que nous n'avons pas été en mesure de déterminer l'importance des écarts et leurs conséquences financières. Quant aux mesures existantes de la portée financière des erreurs de liquidation, leur fiabilité et leur périmètre nous semblent incomplets. Là aussi, nous avons émis deux réserves sur les impacts de l'opinion sur les comptes du recouvrement, et sur l'individualisation des constats relatifs aux erreurs définitives.

J'en viens enfin aux comptes du CPSTI. Notre appréciation est tributaire de celle que nous pouvons porter sur les comptes du recouvrement. Nous avons des réserves sur les modalités d'appel des prélèvements sociaux en 2020 et leurs impacts sur la physionomie des produits de l'exercice, sur les dépréciations de créances, ainsi que sur l'absence d'exhaustivité du recensement des réductions forfaitaires de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants. Nous estimons que les produits du CPSTI n'ont pas un caractère exhaustif et sont sans doute assez éloignés des produits qui se rattachent en fait à l'exercice 2020. Dans ces conditions, évidemment, le déficit du CPSTI s'en trouve majoré, de notre point de vue, par rapport à ce qu'il devrait être. Par ailleurs, 2020 est une année de transition, puisque c'est la première année où l'ensemble des missions relevant du CPSTI sont gérées par les branches du régime général ; nous estimons que les dispositifs de contrôle interne ne procurent pas une assurance suffisante sur la maîtrise des principaux risques de portée financière. Enfin, en ce qui concerne les retraites complémentaires gérées par la CNAV pour le compte du CPSTI, on manque d'éléments d'assurance sur l'adéquation entre les cotisations versées et les droits à retraite liquidés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Vos réserves nombreuses ne peuvent que nous pousser à nous interroger. Vous avez insisté sur la branche famille et les erreurs de déclarations qui peuvent entraîner des erreurs importantes concernant le RSA ou la prime d'activité.

Avez-vous les moyens d'estimer les enjeux financiers liés aux incertitudes que vous avez relevées dans votre contrôle ? En d'autres termes, les écritures que la Cour considère comme douteuses sont-elles susceptibles de modifier de manière significative les résultats de la branche – et de la sécurité sociale dans son ensemble – en 2020 ?

Pourriez-vous bien distinguer ce qui, dans vos réserves les plus importantes, présente un caractère structurel et ce qui est lié à la situation exceptionnelle de l'année 2020 ? Avez-vous d'ailleurs pu, lors de vos travaux, constater des améliorations laissant penser que l'exercice 2021 posera moins de problèmes en matière de certification ?

En complément de la question précédente, pour une année aussi exceptionnelle que 2020, la Cour ne considère-t-elle pas comme légitime que le contrôle ait pu ne pas constituer la première priorité des différents organismes, en particulier l'Acoss, qui ont dû mettre en place dans l'urgence de nombreux dispositifs de soutien à l'économie ?

Enfin, dans un tel contexte, la démarche d'unification du recouvrement des cotisations sociales vous semble-t-elle pertinente, ou risque-t-elle au contraire d'aggraver les difficultés relevées par la Cour ?

M. Jean-Pierre Viola. – La Cour n'a pas souhaité, et ce n'était pas l'objet d'un rapport de certification, se prononcer sur l'opportunité des mesures décidées par le gouvernement en réponse à la crise. En revanche, nous nous sommes attachés à leur justification sur le plan juridique et à leur traitement comptable. Or, nous constatons un risque sur la bonne répartition des résultats entre 2020 et 2021 : on déplore un manque d'exhaustivité sur les produits des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants : cela signifie que des montants significatifs sont susceptibles d'être enregistrés en 2021, au titre de 2020, et d'améliorer ainsi la physionomie des comptes de 2021, au détriment de 2020. Il en va de même des produits comptabilisés au titre des exonérations et de l'aide au paiement « covid ». Ces réserves ne sont pas uniquement le fait de la Cour. L'Insee a ainsi procédé, lorsqu'elle a communiqué à Eurostat les éléments relatifs à la situation financière des administrations publiques en 2020, à des corrections significatives des comptes des administrations de sécurité sociale, notamment en ce qui concerne les produits des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et des exonérations et aides au paiement « covid ». Ses corrections sont d'ailleurs plus importantes que celles que nous avons chiffrées dans notre rapport.

Les chantiers conduits par l'Acoss sont très nombreux. Nous les avons décrits avant la crise dans notre rapport d'octobre 2020 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale : nous constatons que beaucoup de chantiers étaient en cours, mais que peu étaient aboutis. L'extension du recouvrement de l'Acoss à la quasi-totalité de la sphère sociale comporte une série de sous-chantiers importants et consommateurs de ressources, pour s'adapter aux spécificités de tous les publics. Nous avons des interrogations sur le transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco : nous soulignons la nécessité d'un maintien du calcul des droits à la retraite par salarié en fonction des cotisations déclarées par les employeurs, spécificité du régime de retraite complémentaire par points. La CNAV ne fait ainsi pas de rapprochements systématiques entre les cotisations déclarées par les employeurs et les salaires reportés au compte des salariés. C'est sans doute un motif d'insuffisance du produit des cotisations, que nous avons souligné dans notre communication à votre commission sur la fraude. Il est donc essentiel que le transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco s'accompagne du maintien d'une individualisation des droits. Les enjeux ne sont pas négligeables. Chaque année Agirc-Arrco procède ainsi à une régularisation en sa faveur d'environ 1,5 milliard d'euros. Nous proposons que le transfert soit repoussé si l'individualisation des droits ne pouvait être assurée dans de bonnes conditions. Il n'y a pas à avoir de fétichisme des délais en la matière. Chacun a en tête le précédent de l'interlocuteur social unique des travailleurs indépendants, où deux systèmes d'information existaient, celui du recouvrement et celui du RSI, entraînant des problèmes de communication et des anomalies en série, difficiles à résorber.

M. René-Paul Savary. – Nous avons indiqué que le transfert à l’Acosse de tout le recouvrement des cotisations sociales serait compliqué. Vous avez noté les différences de calcul entre le régime Agirc-Arrco et le régime général. Il ne faut pas hésiter à reporter ce chantier en raison de la crise. Les rapprochements sont toujours délicats. Il est aussi difficile de comprendre pourquoi l’Acosse sera chargée du recouvrement, tandis que l’Agirc-Arrco continuera à réaliser les contrôles. Ce n’est pas un gage d’efficacité !

J’ai été interpellé par le fait qu’une circulaire ministérielle n’a pas été suivie d’une mesure législative. Inouï : l’exécutif méprise le Parlement ! Les conséquences peuvent être importantes, notamment pour les différés de cotisations proposés par le Gouvernement, et notamment pour les indépendants et le fonds de garantie : pour un certain nombre d’entreprises, les 10 000 euros par mois étaient une aubaine ; pour d’autres, on va peut-être leur demander 47 % de cotisations ! Les régimes dont nous avons auditionné les représentants nous ont alertés sur ce point.

Vous préconisez toujours un certain nombre de mesures contre la fraude. Pouvez-vous nous rappeler lesquelles ? Il semble qu’il n’y ait pas encore de volonté vraiment significative de ces organismes de mettre fin, le plus possible, à la fraude, et j’en suis, tout comme le rapporteur général, franchement désolé. Quelle masse financière représentent les 260 000 révisions de droit intervenues en 2020, suite aux écarts entre les données de la CNAM et celles de l’Acosse en matière de décompte des droits à prestations ouverts pour les travailleurs indépendants ? Vous avez rappelé qu’une prestation sur six était mal calculée. Cela interpelle ! Quels facteurs expliquent cette importante augmentation ? La mise en œuvre du Répertoire unique de gestion des carrières, qui devait être une avancée, a bien du mal à se faire. Permettra-t-elle d’éviter un certain nombre d’erreurs ?

Mme Frédérique Puissat. – La protection sociale des travailleurs indépendants a été créée suite à la fusion du RSI dans le régime général. La situation de crise sanitaire est inédite, et nous sommes sur un régime de transition, comme vous l’avez dit : c’est la première fois que vous certifiez ces comptes – et en l’occurrence vous ne les certifiez pas ! Le ministre de la santé a fait un communiqué de presse pour nous dire de ne pas nous inquiéter. Mais cela peut tout de même nous inquiéter, car cela concerne 2 millions de cotisants, et parce que ce régime a été intégré avec un excédent de fonctionnement d’un milliard d’euros fin 2019, et des réserves financières de 16 milliards d’euros.

Que pensez-vous de la fusion du régime des indépendants dans le régime général ? Le CPSTI dispose-t-il des outils nécessaires pour accomplir l’ensemble des attributions qui découlent de la réforme de la loi de financement de sécurité sociale de 2018 ? Dans les causes de la non-certification des comptes, quelle est la part du contexte sanitaire ? Quelle est celle de la fusion du régime des indépendants dans le régime général ? La prime Covid, contestée par le Gouvernement, a finalement été mise en place. Votre rapport indique que 27 000 micro-entrepreneurs étaient éligibles à cette aide, mais en ont bénéficié. Ce chiffre est-il exact ? Peut-on expliquer ces erreurs ? Quelles en seront les conséquences ?

M. Jean-Pierre Viola. – Pourquoi cette dégradation continue de la liquidation des prestations de retraite ? Une part croissante des prestations est affectée par des erreurs de portée financière. En 2016, cela concernait une nouvelle prestation sur neuf. En 2019, c’était une sur six. Et l’impact financier des erreurs a doublé entre ces deux années. Certaines erreurs affectent la date d’entrée en jouissance des droits. D’autres, portant sur le montant mensuel des prestations versées, auront des effets généralement durables. La plupart des erreurs portent sur les données de carrière : trimestres manquants, ou surnuméraires, salaires en trop,

ou en moins, périodes assimilées mal comptabilisées... Ce ne sont pas celles qui ont l'incidence financière la plus forte, puisque le calcul des retraites est lissé sur les 25 meilleures années. Certaines erreurs affectent les ressources, et notamment celles qui sont prises en compte pour les pensions de réversion, l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou le minimum vieillesse. Leur impact financier est généralement important.

La première cause de cette situation est que les services ordonnateurs font beaucoup d'erreurs. Il n'est pas rare de voir que, pour un technicien de retraite, 50 % des nouvelles prestations qu'il liquide sont affectées d'erreurs. Deuxièmement, les agences comptables effectuent des contrôles sur une part prépondérante, mais non sur la totalité des retraites nouvellement liquidées, ce qui peut se comprendre au regard des effectifs qui leur sont attribués. Et, quand elles font des contrôles, elles ne détectent qu'une erreur sur deux. Enfin, lorsque les agences comptables détectent des erreurs, les services ordonnateurs ne font pas nécessairement les corrections attendues.

Résultat : le niveau d'erreurs augmente année après année. Les réponses, évidemment, sont à chercher dans l'évolution du système d'information. Un nouvel outil de régularisation des carrières sera généralisé en 2021. Il devrait mieux guider les techniciens de retraite dans les tâches qu'ils effectuent. Il y a aussi une question de formation initiale continue des techniciens de retraite : 30 à 50 % de prestations nouvellement liquidées affectées d'erreurs, à un titre ou à un autre, c'est évidemment beaucoup trop. Et le fait que le contrôle n'appréhende qu'une erreur sur deux, c'est insuffisant. Enfin, il y a un sujet managérial, de toute évidence. Le ministère de la santé a fixé, dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, pour ce qui concerne la branche vieillesse, mais aussi la branche famille et la branche maladie, des objectifs de réduction des erreurs. Se pose toutefois la question des moyens de toute nature à mobiliser pour les réduire.

Vous m'interrogez sur l'évaluation de la fraude. Seule la branche famille procède à cette évaluation. Suite à la communication que nous avons adressée à votre commission sur la fraude aux prestations sociales, ainsi qu'au travail réalisé par l'Assemblée nationale sur ce même sujet, le ministre des solidarités et de la santé a prescrit à l'ensemble des branches de prestations une évaluation tous les deux ans de la fraude aux prestations. Nous suivrons ce travail attentivement. L'enjeu principal est celui d'une mesure la plus exhaustive possible des erreurs affectant les prestations versées, qu'elles soient liées à des fraudes ou non. C'est pour la branche maladie qu'à l'heure actuelle nous ne disposons pas des éléments nécessaires.

En ce qui concerne le CPSTI, la situation est très frustrante. Cela nous désole d'avoir été attributaires d'une nouvelle mission de certification et, la première année, de constater une impossibilité de certifier. Cette impossibilité est surtout liée aux impacts, dans le recouvrement, sur le montant des produits et le solde du CPSTI. Mais il y a aussi des questions relatives au contrôle interne. Ce sont les branches du régime général qui effectuent l'ensemble des tâches de gestion pour le compte du CPSTI, qui est une petite structure administrative. Il est important qu'elles intègrent dans leur dispositif de contrôle interne l'ensemble des enjeux relatifs aux travailleurs indépendants. C'est en grande partie le cas, mais si nous estimons qu'il y a des progrès à faire, à la fois pour disposer d'une représentation globale de l'ensemble des risques qui affectent les processus de gestion relatifs aux prestations gérées pour le compte du CPSTI, et aussi aux prélèvements sociaux – même si l'intégration de ces derniers au sein du régime général est plus ancienne –, et pour disposer de mesures pertinentes de l'efficacité du contrôle interne. À ce point de vue, nous attendons beaucoup de 2021. Le dialogue d'audit est engagé, et les gestionnaires administratifs du CPSTI ont bien pour objectif de prendre en compte l'ensemble des remarques de la Cour,

avec beaucoup de bonne volonté. Encore faut-il que les branches du régime général suivent. Nous avons préconisé que le ministère des solidarités et de la santé soit très attentif aux remarques de la Cour et aux recommandations que nous avons pu émettre tout au long de l'audit, et les relaie.

Le rapporteur général m'a demandé de distinguer ce qui relevait du structurel et du conjoncturel. Si la crise sanitaire n'était pas survenue, si un certain nombre de mesures exceptionnelles n'avaient pas été prises, si le rythme d'appel des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants était resté le même, si les créances en fin d'exercice avaient toujours correspondu aux mauvais payeurs et à un certain nombre d'entreprises en redressement, je pense que nous n'aurions pas eu cette position. Cela étant, 2020 fut une sorte d'année parenthèse... Mais il nous semble important que ce ne soit pas une année inutile, pas plus que 2021. L'Acoss, à partir du second semestre 2021, doit s'engager à nouveau dans une trajectoire d'amélioration de son dispositif de contrôle interne. Malheureusement, comparativement à d'autres entités, nous avons constaté que les sujets de contrôle interne stagnaient, et qu'un certain nombre de constats anciens ne trouvaient pas leur résolution. Il est vrai que l'Acoss mène simultanément un très grand nombre de chantiers. Dans ce contexte, la maîtrise des risques ne reçoit pas le degré de priorité qui devrait lui revenir au regard des enjeux financiers qui s'y attachent. Il ne s'agit pas de faire plaisir à la Cour des comptes, mais de bien maîtriser les deniers publics, d'assurer l'exhaustivité des prélèvements sociaux et de payer à bon droit les prestations sociales.

Sur la prime Covid, nous avons constaté que l'Acoss a procédé très rapidement pour le paiement. Il y a eu une erreur dans la définition de la requête, qui a donc attrapé un certain nombre de cotisants ou d'assurés qui ne relevaient pas du champ légal de la prime en question. L'impact n'est pas monumental, et n'a pas en tant que tel d'effet désastreux sur le résultat du CPSTI. Mais c'est une anomalie importante, tout comme le défaut de comptabilisation de charges au titre de la seconde prime Covid : ces charges ont été comptabilisées dans la limite d'une dotation à caractère budgétaire, prévue par un arrêté ministériel, et nous n'avons pas compris pourquoi l'arrêté ministériel n'avait pas été modifié de façon à permettre la comptabilisation de l'ensemble des charges. D'un point de vue pédagogique, il nous a paru important d'indiquer à nos interlocuteurs l'ensemble des points significatifs en termes de montant, mais aussi par nature.

Mme Catherine Deroche, présidente. – À l'initiative de Jean-Marie Vanlerenberghe, très attaché au sujet de la fraude sociale, nous avons intégré au PLFSS des dispositions inspirées du rapport que vous nous aviez rendu en septembre. Et une proposition de loi a été déposée à la suite du travail de notre collègue Nathalie Goulet sur la fraude.

M. René-Paul Savary. – Nous y travaillons aussi dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Mme Catherine Deroche, présidente. – L'année 2020 a été particulière, et l'année 2021 le sera sans doute aussi...

M. Jean-Pierre Viola. – Elle ne doit pas être une année blanche. Beaucoup de chantiers se poursuivent, et les organismes de sécurité sociale n'ont pas cessé leur activité. Dans le cadre des orientations tracées par le Premier président, la Cour et les chambres régionales des comptes se rénovent, avec le projet « Juridictions financières 2025 », qui prévoit notamment un réexamen périodique des enjeux relatifs à la fraude aux prélèvements

obligatoires, donc aussi aux prélèvements sociaux, et aux prestations sociales. Nous avons donc déjà programmé toute une série d'enquêtes sur des sujets ponctuels, mais importants, qui constituent autant de sous-ensembles de la communication que nous vous avons adressée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La Cour des comptes ne pourrait-elle proposer aux organismes concernés une méthode d'estimation et d'évaluation de la fraude ? Dans ce domaine, nous restons trop approximatifs. Que la Cour encadre ces estimations serait aussi un moyen d'inciter les différents organismes, et notamment l'assurance maladie, à y procéder.

M. Jean-Pierre Viola. – Je partage votre crainte d'un manque d'exhaustivité des mesures. Dans le cadre de la feuille de route qu'ils ont fixée aux organismes nationaux du régime général, les ministres leur ont demandé de procéder à ces travaux en liaison avec la Cour, entre autres.

Mme Élisabeth Doineau. – Ce point est important, car il donne lieu à d'innombrables fantasmes. Il faut veiller en particulier à ce que la communication soit très précise. Sinon, sur les réseaux sociaux, c'est du délire...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Et pas que sur ce thème ! Merci à tous.

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

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 12 mai 2021

Audition sur le thème : « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités »

- Présidence de M. Jean-François Longeot -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, à quelques semaines de l'examen du projet de loi « Climat et résilience », le Sénat s'est fixé pour ligne de conduite d'aborder la question de la transition écologique sous l'angle territorial. C'est cette volonté qui a poussé notre commission à organiser une consultation des élus locaux sur plusieurs dispositions du projet de loi. C'est également le sens de la table ronde qui nous réunit aujourd'hui et que nous avons décidé d'intituler « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités ».

Pour aborder avec nous ce thème de l'écologie territoriale, nous accueillons aujourd'hui :

- M. Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Près, commune française de près de 1 500 habitants, située dans le Loiret. Vous représentez également l'association des maires ruraux de France (AMRF) ;

- M. Christian De Pethuis, économiste, professeur associé Paris-Dauphine, où vous avez fondé la chaire « économie du climat ». Vous êtes notamment spécialiste des enjeux liés à la fiscalité et au prix du carbone.

- M. Philippe Huthwohl, directeur général adjoint – Urbanisme Immobilier Travaux à la ville de Lyon.

Nous vous remercions vivement pour votre présence ce matin.

La transition écologique constitue un enjeu crucial pour l'aménagement de notre territoire, susceptible de redéfinir en profondeur les équilibres entre zones urbaines, périurbaines et rurales. Le retour à une forme de localisme induit par cette transition sonne tout à la fois comme une opportunité, mais aussi comme un défi. Opportunité, en ce que la transition écologique contribuera à « re-territorialiser » de nombreux pans de notre vie économique et collective, par le rapprochement des lieux de production du consommateur ou par l'inévitable renforcement des capacités décisionnaires des territoires. Transition écologique et revitalisation territoriale pourraient alors s'alimenter mutuellement. Mais le verdissement de nos modes de vie constitue également un défi pour ces mêmes territoires, le renchérissement du transport, notamment par la fiscalité, étant par exemple susceptible d'accroître les enclavements par rapport aux centres urbains et les phénomènes de désertification, préoccupations qui ne sont pas étrangères à l'émergence du mouvement des « Bonnets rouges » et à celui des « Gilets jaunes ».

Se pose dès lors la question de la capacité de nos territoires à tendre vers une forme d'autonomie – tout aussi nécessaire pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre que pour renforcer notre résilience face aux effets du changement climatique. Nous souhaiterions ainsi identifier avec vous les leviers qui permettront à nos territoires d'atteindre cette autonomie et cette résilience, tant en matière énergétique, qu'alimentaire et de transports.

Autonomie ne doit cependant être synonyme d'autarcie. De nouvelles solidarités entre villes et ruralités doivent ainsi émerger, pour créer des pôles de résilience territoriaux.

Comment les territoires peuvent-ils créer les conditions de cette autonomie et de ces solidarités, pour transformer la crise climatique en opportunité ? Telle est la question préliminaire que je souhaiterais vous poser, avant de passer la parole à mes collègues pour une série de questions-réponses.

M. Bertrand Hauchecorne. – L'espace rural est multiforme : les solutions en matière de transition écologique seront donc nécessairement différenciées entre les communes comme la mienne, qui est proche d'une métropole, et celles qui relèvent de ce que l'on appelle « le rural profond ». Il est important que tous ces espaces puissent être vivifiés.

Les manifestations des « Gilets jaunes », mais aussi les mouvements de grève de 2019 et la crise du Coronavirus plus récemment ont montré combien le « tout métropole » était remis en cause, et combien l'espace rural devenait très important pour l'aménagement du territoire. Aussi les solutions ne doivent-elles pas jouer le rural contre l'urbain, ou l'urbain contre le rural, mais travailler dans la continuité et dans la complémentarité.

Pour répondre à votre question, j'aimerais évoquer le concept des aménités rurales, c'est-à-dire des richesses de ces territoires qui ne sont pas monnayables, telles que les paysages, l'équilibre énergétique grâce aux parcs éoliens, à la méthanisation, à la géothermie ou à la biomasse, mais aussi la biodiversité. C'est pourquoi les acteurs ruraux ont un rôle très important à jouer, en complémentarité de l'urbain et des métropoles. Il s'agit de trouver les moyens de donner aux territoires ruraux la capacité de mettre en valeur leurs potentialités ; sachant que la vie en milieu rural a beaucoup évolué et ne concerne plus seulement les agriculteurs, notamment du fait de l'émergence du télétravail, ce qui nous amène à réfléchir à des mobilités différenciées.

M. Christian de Perthuis. – La question du rôle respectif des territoires dans la transition écologique doit intrinsèquement se penser avec deux autres transitions : la transition numérique et la transition démographique, cette dernière étant accélérée par la pandémie qui a renforcé les aspirations à vivre en espace périurbain ou à la campagne.

70 % des émissions de gaz à effets de serre sont issues de la production ou de l'utilisation de l'énergie. J'y vois trois défis pour le territoire. Le premier concerne les usages de l'énergie pour tous les secteurs d'activités, dans les transports, dans le bâtiment... À cet égard, la crise de la Covid nous montre à quel point la réflexion sur ces usages doit être liée à la question de la résilience - et non de l'autosuffisance – et de la lutte contre toutes les formes de gaspillage. Alors que depuis un siècle et demi les transitions énergétiques consistent à rajouter des sources d'énergie pour produire plus d'énergie, la transition énergétique bas carbone à laquelle nous contraint le changement climatique nous oblige à faire de la substitution énergétique. Pour cela, il faut agir sur les usages, investir dans les nouvelles

ressources, lesquelles peuvent être mobilisées sur des territoires très divers de notre pays plutôt qu'importées.

Le deuxième défi, qui est généralement très sous-estimé, réside dans la question du désinvestissement du fossile et de la reconversion des outils industriels qui lui sont liés. C'est d'ailleurs là que réside le principal coût de la transition énergétique, et il n'est pas suffisamment provisionné dans les budgets publics, tant au niveau européen qu'au niveau français. Le coût de la reconversion sera certes financier, mais il sera aussi humain, car l'économie bas carbone nécessite de nouvelles compétences qui n'étaient pas indispensables à l'économie carbonée d'hier. Il faut en effet plus de compétences pour construire un bâtiment bas carbone à énergie positive qu'un bâtiment traditionnel, de même il faut plus de compétences pour réaliser des mises en valeur agricoles biologiques ou agrobiologiques que dans l'agriculture industrialisée.

Le troisième défi réside dans la biodiversité, que l'on peut appeler le « carbone vivant ». Pour le climat, cela concerne principalement les gaz à effets de serre hors CO₂ que sont le méthane et le protoxyde d'azote, dont la première source, et de loin, est l'agriculture. Cela concerne aussi les puits de carbone et la capacité d'absorption du CO₂, étant entendu que c'est la biodiversité qui permet l'absorption du CO₂. Or l'agroécologie ne peut se décliner qu'à une échelle très locale : sans doute n'êtes-vous pas confrontés aux mêmes contraintes à Mareau-aux-Près que dans la métropole de Lyon, et c'est pourquoi il faut faire jouer les complémentarités.

L'implication de la transition énergétique sur les systèmes agricoles est très importante, car la reconquête de la biodiversité, la diminution des gaz à effet de serre hors CO₂ et l'absorption du CO₂ dans le carbone vivant imposent sans doute de déspecialiser les zones agricoles, ce qui va à l'encontre de la logique poursuivie depuis 40 ans dans le cadre de la politique agricole commune.

Pour la promotion du « carbone vivant », l'instrument incitatif majeur réside dans la rémunération des services écosystémiques, que ceux-ci soient fournis ou non par les acteurs ruraux. C'est fondamental ; force est de constater qu'à cet égard les règles de partage des fonds publics entre les différentes échelles territoriales reposent plus sur les enjeux d'hier que sur ceux de demain. Une refonte de modèle de redistribution des fonds publics entre les territoires s'impose si l'on veut les inciter à s'engager dans la transition écologique.

M. Philippe Huthwohl. – La crise sanitaire actuelle a mis en valeur la thématique de la ville productive, car elle a fait naître des attentes et des inquiétudes au sein de la population sur la manière dont les circuits d'approvisionnement pouvaient permettre de servir les consommateurs, et cela même pour les biens essentiels, et notamment alimentaires. Pour y répondre, la ville de Lyon développe les productions *intra-muros*, bien que celles-ci, qu'elles soient énergétiques ou alimentaires, ne permettent pas d'accéder à l'autonomie ni à un niveau élevé d'autosuffisance. C'est néanmoins une première étape dans l'évolution de certaines pratiques urbaines.

Certaines démarches relèvent de pratiques citoyennes, comme les jardins partagés et les jardins de rue, qui contribuent, à côté des jardins familiaux, à des formes collectives de productions alimentaires, dont celle de légumes. Des initiatives vont être prises dans les prochains mois pour favoriser la création de jardins partagés au sein de logements sociaux, en reconvertissant certaines parcelles en pied d'immeuble. En parallèle, la production solaire individuelle est encouragée.

Les initiatives communales vont dans le même sens : accompagner l'agriculture urbaine, permettre que des lieux de la ville, comme les toits des bâtiments, puissent être utilisés pour faire du maraîchage. Ces choses existent déjà à petite échelle, mais pourraient être amenées à se développer : pourquoi par exemple ne pas imaginer de cultiver des produits alimentaires sur le toit des Halles Bocuse ?

La ville de Lyon a mis en place fin 2020 des vergers urbains, au nombre de neuf, soit un par arrondissement. C'est le début d'un programme permettant un libre-service afin à terme que les habitants accède à des fruits qui auront poussé dans l'agglomération.

En matière d'énergie, la collectivité s'engage dans un programme de développement de l'énergie solaire à travers la mise à disposition de ses toits de bâtiments, soit pour des associations susceptibles de relayer des initiatives citoyennes, soit pour mener en propre de la production d'énergie. À l'échelle de la métropole de Lyon, nous sommes en recherche de terrains sur lesquels on pourrait mettre en place des fermes solaires au-dessus de bâtiments existants, par exemple en couvrant des parkings de panneaux solaires.

Nous encourageons aussi la géothermie comme source d'énergie locale et nous travaillons à l'optimisation des usages des réseaux de chaleur. Il s'agit aussi d'utiliser le recyclage comme ressource au travers du compostage, qui bénéficiera de nouvelles incitations de la métropole de Lyon dans les prochains mois, car il peut servir de substrat pour les plantations, mais surtout au travers de la récupération des déchets pour produire de la chaleur.

Ces initiatives ne permettant pas d'envisager une autonomie énergétique du territoire métropolitain lyonnais, il nous faut travailler avec les territoires alentour pour disposer de ressources, dans une logique de complémentarité entre ville et campagne. Dans ce cadre, l'idée est de favoriser les circuits courts alimentaires entre les producteurs et les consommateurs. Deux actions peuvent être citées à ce sujet : d'une part, la refonte des règlements des marchés alimentaires municipaux pour faire une meilleure place aux producteurs ; d'autre part, la mise en lien des producteurs locaux avec la restauration collective ou la restauration plus traditionnelle, que ce soit grâce à la création d'une halle alimentaire ou par l'organisation de *speed datings* destinés à faire se rencontrer producteurs et consommateurs ou acheteurs.

En matière d'énergie, nous réfléchissons avec la métropole de Lyon, à des moyens de développer des énergies renouvelables en dehors de notre territoire, par exemple en prenant des participations financières dans des parcs de production éoliens, et cela non plus dans une optique de placement, mais de développement, par effet de levier, de projets sur notre territoire de proximité.

Sur le plan de la coordination ville-campagne, nous voulons construire des jumelages entre ville et campagne au-delà du territoire de notre métropole.

Notre réflexion sur le développement de la ville a longtemps privilégié une logique d'attractivité ayant conduit à ce que la ville soit toujours plus grosse et plus concentrée. Il ne s'agit pas aujourd'hui d'arrêter la croissance des villes, mais de s'interroger sur la forme qu'elle peut prendre, à l'heure où les attentes des habitants d'une ville comme Lyon tendent vers moins de densité, davantage de qualité de vie et plus de végétalisation. Il en résulte une compétition sur l'espace foncier entre les espaces verts, les espaces productifs et les espaces tertiaires ou de logement. Il faut donc inventer un nouveau modèle de développement urbain. La question de la croissance de la périphérie, en première couronne,

interroge aussi, de même que celle du maintien des terres agricoles et du développement des transports publics. Ces problématiques appellent un modèle plus équilibré, plus polycentrique, construit autour de logiques de réseaux de villes, avec des territoires se partageant le développement économique, le développement démographique et le développement écologique, dans une logique de solidarité et avec l'appui d'un réseau de transport plus efficace, afin de contribuer à un rayonnement plus important de la ville de Lyon sur les territoires qui l'entourent.

M. Jean-François Longeot, président. – Je donne à présent la parole à nos deux référentes aménagement du territoire, Mesdames Demas et Filleul.

Mme Patricia Demas. – La résilience de nos territoires face aux catastrophes naturelles et aux effets du changement climatique ne peut s'appréhender de la même façon pour les territoires urbains et les territoires ruraux. Quelles devraient être, selon vous, les priorités à cet égard ? Faut-il travailler sur la résilience des logements, des infrastructures de transport, des ouvrages d'art ou des grands réseaux comme l'eau ou le numérique ? Comment informer le public sur ces enjeux ? Comment financer la prévention des risques ?

Au-delà des normes qui permettent la gestion des événements climatiques exceptionnels, nos collectivités ont besoin d'un soutien technique et financier pour identifier leurs faiblesses et les corriger. Le projet de loi « 4D », qui sera examiné par le Sénat au mois de juillet, comporte une habilitation à légiférer par ordonnance pour faire évoluer les statuts et les missions du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et ainsi renforcer son rôle d'expertise et d'assistance aux projets des collectivités territoriales : quel regard portez-vous sur cette évolution ? Selon vous, comment ce rapprochement entre le Cerema et les collectivités doit-il être appréhendé ? Quel peut être le rôle de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ? Quels sont, selon vous, les principaux acteurs à mobiliser pour apporter un soutien le plus efficace possible à nos collectivités ?

Enfin, pourriez-vous préciser vos propositions en faveur de la défense de la biodiversité, notamment dans le milieu rural ?

Mme Martine Filleul. – La politique alimentaire est un levier important pour ancrer nos territoires dans la transition écologique et améliorer la résilience de notre modèle de production et de consommation. À cet égard, la crise sanitaire et le premier confinement ont révélé des failles dans cette organisation. Notre commission travaillant déjà sur le sujet de l'alimentation, en lien avec la commission des affaires économiques, nous voyons bien que si la problématique est très différente selon que sont considérés les grands espaces urbains dépendants d'approvisionnements parfois lointains et les espaces ruraux mieux connectés au tissu agricole local, il semble nécessaire de mieux penser la complémentarité entre nos territoires et d'organiser les réciprocitys au bénéfice des populations. Quelles devraient être, selon vous, les priorités et les principales mesures à mettre en place pour concilier la transition écologique et la localisation de notre alimentation, tout en préservant et en valorisant les revenus des agriculteurs ?

La création d'un chèque alimentation est évoquée depuis plusieurs mois et il me semble que c'est une bonne chose que de soutenir la demande locale pour des produits de qualité respectueux de l'environnement. Toutefois, il semble qu'il faille continuer à travailler sur l'offre et la structuration des activités de production, notamment dans le cadre des projets alimentaires territoriaux (PAT). Le plan de relance prévoit des moyens concernant le maillage

des abattoirs, d'une stratégie protéines et du soutien renforcé aux PAT. Toutefois, selon vous quels leviers supplémentaires devons-nous activer pour donner une autre dimension à cette organisation territoriale alimentaire ?

Enfin, comment peut-on lutter plus efficacement, à une autre échelle, avec plus d'ampleur, contre un égoïsme territorial qui s'est fait jour depuis plusieurs décennies, inspiré par cette fameuse idéologie de la compétition entre les territoires ?

M. Bertrand Hauchecorne. – La résilience des territoires ruraux au changement climatique varie évidemment selon les situations. Ma commune étant située au bord de la Loire, elle se trouve à 85 % en zone inondable. Nous avons mis en place des plans de prévention contre le risque inondation depuis longtemps, mais sans doute n'avons-nous pas encore suffisamment anticipé le déplacement de la population dans le cas d'une inondation majeure, qui ne s'est pas encore produit. Nous n'avons pas beaucoup avancé sur le renforcement de la résilience face au réchauffement climatique et je suis prêt à écouter vos idées sur ce sujet, car l'accroissement de la fréquence des sécheresses semble inéluctable, et celles-ci causent des fissures dans les habitations, ce qui nous a valu d'être déclarés en zone de catastrophe naturelle il y a deux ans.

Par ailleurs, nous avons lancé sur la commune une initiative intitulée « un fruit à la récré » qui incluait la distribution de lait, mais les normes à respecter sont telles pour obtenir des subventions minimales qu'elles en deviennent dissuasives, sans compter qu'il nous a fallu expliquer à un contrôleur des services que les Gala et les Golden étaient bien des pommes... Dans ce domaine, on aboutit à des aberrations : après avoir été déclarés inéligibles à une aide en raison de l'exclusion d'un type de fromage, nous avons dû recevoir et héberger aux frais de la commune un contrôleur, qui plus est pendant les vacances alors que nos cantines étaient fermées, pour vérifier que les quelques centaines d'euros que nous avons déjà perçus sur le lait étaient bien justifiées...

M. Jean-François Longeot, président. – Ce message sur la complexité normative et le caractère tatillon de certains contrôles méritait d'être passé.

M. Bertrand Hauchecorne. – L'expérience m'a également prouvé qu'il ne faisait pas bon être novateur dans le monde rural. Après qu'un conseiller municipal chef de service au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) nous a signalé que notre commune avait un fort potentiel en géothermie, nous avons souhaité chauffer ainsi notre salle polyvalente de 1 000 m². Le projet a été retardé de six mois du fait que notre architecte n'avait non seulement pas pris en compte la rénovation impérative de l'alimentation électrique, de sorte que l'installation n'a pu être activée qu'en février, mais aussi parce qu'il avait omis le raccordement nécessaire du site d'extraction de l'eau chaude à la chaudière... Quant aux études de l'Ademe, elles tablaient, sur un amortissement de l'installation, grâce aux gains énergétiques, sur quelque 105 ans, alors qu'étant mathématicien j'ai constaté qu'une très faible variation du dénominateur réduisait cette durée à 15 ans... Ce genre d'obstacles ne nous a pas empêchés de réaliser notre projet et le BRGM nous présente désormais comme les pionniers de la géothermie dans le Loiret.

Lorsque j'ai voulu créer un observatoire de la biodiversité sur la Loire à vélo, j'ai été chaleureusement encouragé par l'Office français de la biodiversité. Emmanuelle Wargon, alors secrétaire d'État est même venue sur place assister à une présentation du projet, accompagnée notamment de la députée Barbara Pompili. Par la suite le préfet nous a imposé une étude hydraulique à 18 000 euros visant à prouver que notre observatoire n'allait pas

abimer le milieu, dont les conclusions n'ont même pas permis de savoir si le projet était faisable ou non. J'y ai finalement renoncé... Il est dommage que l'Ademe, qui ne nous a accordé aucun financement, contrairement à la Région et à l'État, ne nous ait pas davantage sensibilisés en amont aux contraintes techniques et environnementales, pour nous aider à lever les obstacles administratifs.

M. Philippe Huthwohl. – La contrainte des normes est réelle, mais il existe des moyens de l'assouplir.

La crise sanitaire a démontré la résilience des collectivités, car elles ont su s'organiser pour y faire face. La ville de Lyon a mis en place une mission gestion de crise pour se préparer à ce type de situation, étant entendu que l'on ne connaît pas la nature de la crise qui surviendra le lendemain. Le fait est qu'une nouvelle crise génère de nouvelles normes, parfois utilement comme dans le cas des inondations, mais souvent par souci de verrouiller certains risques au détriment de la capacité d'initiative locale.

Pour la ville de Lyon, le Cerema est davantage un partenaire de recherche qu'un organisme de soutien opérationnel, puisque nous disposons de nos propres équipes d'ingénierie.

En matière de politique alimentaire, il s'avère difficile de s'approvisionner pour les cantines avec des produits de qualité locaux, ne serait-ce que parce que les clauses de fourniture locale sont interdites en matière de commande publique. Il est toutefois possible d'introduire des critères relatifs à la transition énergétique dans les marchés publics.

Beaucoup d'initiatives ont vu le jour pendant la crise sanitaire en matière de chèques alimentaires, et l'État s'est beaucoup impliqué dans ce domaine, notamment dans un département comme la Seine-Saint-Denis. Ces chèques ont été utiles, car des familles étaient en rupture alimentaire. Dans certaines communes ils étaient destinés à réaliser des achats dans certains commerces locaux uniquement, ce qui pourrait être éventuellement contestable sur le plan juridique. À Lyon, la monnaie locale, la Gonnelle, peut servir de support à des aides alimentaires pour favoriser les productions locales.

M. Christian de Perthuis. – Il me semble que le premier investissement à faire est un investissement de connaissance des impacts. À cet égard, Météo France dispose d'un capital incroyable de connaissances, mais nous manquons cruellement d'études permettant de traduire les modèles prévisionnistes en données exploitables sur le plan opérationnel par les décideurs. J'ai constaté pourtant en Aquitaine, avec le climatologue Hervé Le Treut la richesse des initiatives que de telles approches pouvaient susciter.

Dans le domaine alimentaire, la question de la proximité est importante, mais ce n'est pas la seule. On ne fera pas l'économie d'une remise en cause fondamentale de la place de l'animal dans le modèle de production et le modèle de consommation, puisqu'en France et dans le monde la très grosse majorité des gaz à effet de serre est d'origine agricole. Cet enjeu ne doit pas être abordé de manière polémique, en opposant les vegans aux consommateurs de viande. C'est une question qui fâche, mais je l'ai déjà évoquée au congrès de la FNSEA il y a deux ans.

Les économistes préfèrent généralement les incitations économiques par les prix et la fiscalité à la production de normes. Il me semble que celles-ci devraient être moins

nombreuses, mais plus contraignantes et que leur nécessaire durcissement progressif devrait être davantage affiché, afin que les acteurs puissent s’y préparer et aménager des transitions.

M. Stéphane Demilly. – J’ai constaté dans mon territoire picard à quel point les lourdeurs bureaucratiques pouvaient anesthésier les bonnes volontés lorsque 23 agriculteurs ont décidé de se lancer dans un projet d’unités de méthanisation. Il leur a fallu déposer un dossier ICPE donnant lieu à autorisation, enregistrement et déclaration de site. Pour remplir ce document 5 bureaux d’études ont été nécessaires : étude paysagère, étude de sol, étude environnementale, architecte, chambre d’agriculture, le tout pour 120 000 euros. Une analyse de sol leur est également imposée tous les 20 hectares, soit plus de 30 000 euros pour les 4 000 hectares concernés.

Comme les terrains des agriculteurs relèvent de 78 communes, une enquête publique est demandée sur chacune d’entre elles, comme si les déchets épandus pouvaient être nocifs, alors même qu’un digestat issu de la méthanisation peut être utilisé en agriculture biologique.

Concernant le ruissellement, comme le site va être construit en amont d’un bassin versant il faut construire des bassins de rétention. C’est normal, mais il leur est demandé de dimensionner ces bassins non pas en fonction d’une pluie décennale, mais pour une pluie centennale, alors même que les fossés ne débordent sans doute jamais parce que le bassin en cause est de nature crayeuse. Cela accroît considérablement les emprises et impose la construction d’un véritable quai, capable d’accueillir – le cas échéant – l’arche de Noé !

Enfin, le temps d’instruction, qui est au minimum de 10 mois, peut aller jusqu’à 18 mois en cas de recours. Un technicien de la chambre d’agriculture m’a d’ailleurs confié que deux tiers des projets s’arrêtent en cours de route à cause des difficultés rencontrées.

Nous avons par ailleurs un projet d’installation photovoltaïque et la lourdeur administrative est la même et les délais encore plus longs : le porteur de projet doit faire face à un délai de quatre ou cinq ans, afin de compléter son dossier et d’obtenir toutes les autorisations nécessaires.

En bref, les projets ne manquent pas dans nos territoires, les idées sont là, les ressources mobilisables sont là, les motivations sont là, les capacités à investir sont également là, mais l’abnégation a ses limites. Comment faciliter l’action de ces acteurs locaux qui s’engagent en faveur de la transition écologique et de l’emploi dans nos territoires ?

M. Éric Gold. – En matière de transition écologique, on assiste à des initiatives intéressantes de territoires qui font preuve de résilience face à la crise. Certaines d’entre elles émanent de régions, d’autres de départements, d’EPCI ou de communes, comme en témoigne souvent des documents cadres comme les SRADDET. Trop peu de collectivités ont encore une feuille de route qui articule une vision revendiquée et opérationnelle. Pensez-vous qu’il y ait des niveaux de collectivités plus pertinents et efficaces que d’autres, en matière de transition écologique, pour mobiliser des partenaires et les acteurs de terrain, dans la mise en place de politiques publiques et de programmes d’investissement ? À mon sens, le niveau départemental est le plus propice du fait de sa puissance et de sa proximité.

M. Didier Mandelli. – Je ressens à la fois beaucoup de confusion et une certaine profusion.

Confusion parce qu'on demande à chacun de réfléchir et de faire alors qu'en réalité, et c'est la grande leçon du sommet COP 3 à Kyoto, il faut penser global et agir local. Toutes les collectivités devant être concernées et exemplaires sur ces questions, il leur manque des référentiels, à l'image du *Plan d'environnement des collectivités* qu'avait publié l'Ademe dans les années 1990 pour leur permettre de s'engager volontairement sur un grand nombre d'axes de développement écologique, ou à l'image des *Agendas 21*. Nous étions dans une démarche qualité de type ISO, de même qu'il existe la démarche HQE pour les bâtiments. Cela permettait aux collectivités d'aller à leur rythme en choisissant des cibles prioritaires et de s'engager avec leur population sur un certain nombre d'actions, car une démarche qualité, c'est écrire ce que l'on fait et faire ce que l'on a écrit.

À cet égard, certaines des mesures mises en œuvre à Lyon sont de nature sinon cosmétique, du moins pédagogique, avec un impact anecdotique sur notre environnement et notre climat. Ces démarches conduisent, en suscitant des projets tous azimuts, à une profusion souvent illisible qui risque d'occulter des actions de fond autrement plus efficaces. Elles ne sont pas intégrées dans une démarche claire, organisée dans la durée, avec des impacts mesurés.

Nous avons montré que c'était possible à Poiré-sur-Vie à partir de 2001 et pendant les quinze ans au cours desquels j'en ai été le maire, pourvu que l'on en ait la volonté et que l'on dispose d'un guide et de référence. Il est trop facile d'être dans une logique d'appels à projets permanents et de se donner bonne conscience parce que l'on a construit un écoquartier sur deux hectares alors que l'on a fait tout et n'importe quoi sur le reste de sa commune, comme avant.

Mme Angèle Prévile. – La réduction de notre consommation d'énergie et notre production de déchets conduit nécessairement à une certaine forme de sobriété. Comment mobiliser tous les acteurs de nos territoires pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et obtenir une société plus résiliente ?

S'agissant du coût de l'abandon du fossile, nous manquons d'une volonté de formation et de reconversion des personnels travaillant dans les domaines concernés en premier lieu par la transition écologique, à commencer par les ouvriers travaillant dans les centrales à charbon.

Dans mon département du Lot, nous avons fait de gros efforts pour aider les gestionnaires de collèges à mettre en place des circuits courts. J'ai notamment organisé avec une collègue conseillère départementale un *speed dating* pour faire se rencontrer les producteurs et les gestionnaires d'EHPAD et de restauration collective. Cela a permis à certains d'opter pour des produits locaux plus chers, mais meilleurs, quitte par exemple à renoncer au petit gâteau qui accompagnait habituellement le dessert.

Je tiens également à souligner l'importance des îlots de chaleur urbains, qui résultent de la densité des immeubles et dont on a constaté l'existence jusque dans l'Arctique.

Enfin, je rejoins M. Hauchecorne pour recommander aux producteurs de normes et aux décideurs centraux d'aller davantage sur le terrain, en privilégiant les contacts directs.

M. Ronan Dantec. – Étant président du comité d'orientation du programme national d'adaptation au changement climatique, je travaille avec Météo France à l'information précise des territoires aux risques à court, moyen et long terme et nous allons

proposer des outils facilement utilisables dans ce domaine, et pas uniquement par ceux qui ont à construire un quai pour l'arche de Noé...

Il est essentiel pour des métropoles comme Lyon ou Nantes de réfléchir à la sortie d'une partie de leur activité économique de leur territoire, ne serait-ce que pour recouvrer une capacité à produire du logement. Cet impératif est nouveau, comme le renoncement au logiciel de compétition. Encore faut-il trouver la gouvernance qui corresponde à ce nouveau paradigme, au-delà du département et de la région au travers du SRADDET, étant entendu que les monstres technocratiques que sont les méga-régions ne jouent pas ce rôle. Ce nouvel outil de gouvernance capable d'organiser la sortie des emplois de la métropole centrale vers les villes moyennes puis vers les territoires ruraux a pris à Nantes la forme d'une conférence des intercommunalités.

Alors que le stock de rénovations de bâtiments dans l'optique de la transition écologique est gigantesque, les collectivités ne sont pas encore dotées des outils financiers adaptés correspondant au temps de retour sur investissement des projets de gain énergétique, par exemple des prêts à taux zéro sur 40 ans. La période est pourtant favorable à de tels prêts puisque l'on sait que les taux d'intérêt souverains sont aujourd'hui particulièrement bas. Le besoin se chiffre en centaines de milliards d'euros à l'échelle nationale, ce qui excède les moyens pourtant importants du plan de relance. Une réflexion doit être engagée à ce sujet avec la Caisse des Dépôts et les instances européennes. Les financements évoqués doivent aussi permettre de financer la rénovation de parcs privés de centre-bourg indispensable pour éviter la destruction d'espaces naturels.

M. Jean-Baptiste Blanc. – La métropole de Lyon compte environ 1,5 million d'habitants et sachant qu'il faut une surface agricole de 1 000 m² par habitant pour assurer l'autosuffisance alimentaire, 350 000 hectares sont nécessaires pour nourrir cette population. Comme le département du Rhône et la métropole de Lyon disposent de surfaces très limitées, l'objectif de se nourrir dans la proximité suppose de tisser des liens très étroits avec les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire, voire de la Drôme. Je souhaite demander à Philippe Huthwohl si la ville de Lyon et sa métropole se sont lancées dans des discussions avec ces départements voisins pour qu'ils procèdent à une adaptation de leur agriculture à leur service, et selon quels dispositifs.

Les vergers urbains évoqués par Philippe Huthwohl relèvent d'une politique du symbole.

M. Philippe Huthwohl. – Monsieur Blanc, nous n'allons pas planter des vergers pour que leurs fruits ne servent à rien et nous trouverons les modalités pour que ces fruits soient mis à la disposition de la population.

S'agissant de l'alimentation de proximité sur notre territoire extra-métropolitain, les contacts avec les chambres d'agriculture se feront à l'échelle de la région. Une ville comme la mienne n'a cependant pas de levier d'action sur les pratiques agricoles. Je ne suis pas sûr que nous parviendrons à remettre en cause les stratégies de monoactivité ou de spécialisation des territoires, sachant que les agriculteurs ont aussi leurs objectifs de production et de rentabilité.

À mon sens, tous les niveaux de collectivités doivent se mobiliser autour de la transition écologique. Quant à savoir si cela doit passer par des schémas, je ne sais pas répondre à cette question.

Je conseille à Monsieur Mandelli et à tous ceux que cela intéresse de se rendre sur le site de la ville de Lyon pour découvrir la variété de nos projets en matière de bâtiments, d'énergie, de mobilité, de biodiversité ou de végétalisation, dont je n'ai pu donner que des exemples pouvant paraître anecdotiques.

Je m'interroge comme vous, Monsieur Demilly, sur les normes et sur les moyens de créer une confiance entre les métropoles et les porteurs de projets sur les territoires qui les entourent, afin d'être en capacité de dialoguer avec transparence.

M. Christian de Perthuis. – Les délais d'instruction sont effectivement très longs. J'avais imaginé à la COP en 2005 avec des collègues allemands la mise en place d'un système de crédit carbone. L'année suivante, l'Allemagne avait mis en place son dispositif, alors qu'il a fallu quatre ans pour que ce soit le cas en France, en se battant contre tous, à commencer par l'administration écologique. Il faut dire toutefois que derrière cette complexité administrative se posent parfois de vraies questions d'acceptabilité de certains projets, comme je l'ai constaté dans le cadre de la commission nationale du débat public pour des projets d'éolien en mer. La méthanisation divise les partisans de la « grande méthanisation industrielle » et ceux de la « petite méthanisation ».

Alors que nous faisons face à une accélération nécessaire de la transition énergétique et agroécologique, l'Europe va nous imposer des objectifs beaucoup plus contraignants et ambitieux. L'une des difficultés sera de mettre à jour les documents d'accompagnement sans que le nouveau rende obsolète l'existant. L'Ademe en particulier devra être réactive à ce qui change sans périmier ce qui existe déjà.

Je partage l'opinion de Mme Prévile sur la modération des usages et des consommations énergétiques. Le fait est qu'il est beaucoup moins valorisant pour des élus, y compris sur le plan électoral, de piloter des économies sur la ressource ou une réduction des déchets que d'aller inaugurer un verger ou un bel outil industriel innovant.

M. Bertrand Hauchecorne. – Le département n'est sans doute pas, Monsieur Gold, le meilleur échelon pour parler aux maires. Pour ma part, je préconise une conférence des maires dans le cadre des communautés de communes ou des PCAET (plan climat énergie). Si j'ai appris beaucoup de choses en participant à des comités de pilotage de schémas, j'ai constaté qu'il était compliqué de les articuler avec de véritables actions.

Il faut insister sur le rôle exemplaire des communes. Par exemple, le fait d'isoler tous les bâtiments communaux peut ne représenter qu'une fraction des surfaces habitables, mais cela donne un véritable signal, dont des supports comme le bulletin communal se font l'écho. Une mairie peut aussi contribuer au recensement et à la promotion des circuits courts. Dans un esprit encore plus pédagogique, nous avons lancé dans ma commune un inventaire de la biodiversité communale dont les élèves de CM1 et CM2 et leurs enseignants se sont emparés, en lien avec une association environnementale du département. Enfin, nous avons été sélectionnés, avec six autres communes, par le Cerema lors d'un appel à projets à l'horizon 2030 dans le domaine de la participation citoyenne.

M. Jean-François Longeot, président. – Les organismes qui prescrivent des normes ne doivent pas oublier qu'ils peuvent aussi donner des conseils aux élus plutôt que de se borner à leur dire qu'ils n'ont pas fait ce qu'il fallait faire.

M. Philippe Tabarot. – Pour être chefs d’orchestre, métropole et ruralité ne jouent pas dans la même cour, ne serait-ce que parce que les territoires, notamment les plus modestes, ne possèdent pas de service d’ingénierie développé pour bénéficier des politiques adaptées de transition écologique. Les leviers existent, les cadres sont là, mais les territoires ruraux manquent d’accompagnement pour monter les dossiers nécessaires.

M. Guillaume Chevrollier. – J’ai organisé en 2019 au Sénat, avec l’Agence française pour la biodiversité, une réunion sur l’engagement des collectivités locales pour la préservation et la reconquête de la biodiversité. Nous avons constaté qu’avec la liberté d’action des collectivités locales, de nombreux projets se mettaient en œuvre pour que la population s’approprie cet enjeu, mais nous avons aussi identifié des problèmes de moyens financiers et d’ingénierie. Quel regard critique portez-vous sur le plan de relance proposé dans le domaine de la transition écologique ? Va-t-il permettre une décarbonation de l’économie en lien avec les territoires ?

M. Joël Bigot. – La transition écologique constitue un levier important de mobilisation des acteurs locaux sur des territoires ruraux qui revendiquent la recherche d’une autonomie énergétique en produisant plus d’énergie qu’ils n’en consomment. À ce titre, un certain nombre de territoires ont été labellisés « territoires à énergie positive pour la croissance verte ». Cela a été le cas d’un territoire dans mon département en 2014, ce qui illustre bien la vivacité écologique de la ruralité dans ce qu’elle peut faire de mieux en matière de transition : groupement d’achat de panneaux solaires photovoltaïques, filière Bois Bocage Énergie, réflexion sur la construction d’unités de méthanisation ou financement de parcs éoliens. Encore faut-il qu’il y ait une acceptation sociale de ces projets, notamment, comme cela a été dit, en ce qui concerne la méthanisation et l’éolien, d’autant qu’il s’agit souvent de projets d’origine privée dont la viabilité économique n’est pas garantie.

L’initiative publique ne pourrait-elle pas aussi s’emparer de ces sujets, étant entendu que les collectivités locales sont aussi en capacité de piloter des projets citoyens ? Que pensez-vous des financements participatifs des projets d’énergie renouvelable ? Ne pensez-vous pas que l’implication citoyenne devrait être l’une des clés d’une transition écologique réussie ? Des conventions citoyennes locales pourraient-elles y contribuer ? Avez-vous des exemples de financements participatifs à nous proposer ? Comme vous le voyez, on revient toujours au précepte : « penser global, agir local ».

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Représentant ici le Nouveau-Rhône et de la métropole de Lyon, il me semble évident qu’il existe une très grande complémentarité entre ces deux territoires. Périurbain et disposant encore de zones rurales, mon département est aussi complémentaire de l’Ain et avec la Saône-et-Loire. Si le consensus a été général, lors de la dernière campagne sénatoriale, pour reconnaître cette complémentarité, on peut regretter que le département du Rhône ait été scindé en deux. Nous sommes aussi confrontés à un problème de transport, alors que la loi d’orientation des mobilités a prévu la création d’un syndicat commun entre la métropole de Lyon et le reste du département du Rhône dont la présente commission devrait suivre la mise en place et l’action.

Un autre enjeu de notre territoire est celui du logement, car les professionnels de « première ligne » sont contraints d’aller habiter hors du centre-ville en raison de l’inflation des prix immobiliers, dans des zones où les transports n’ont pas été conçus en conséquence.

Sur la question alimentaire, il faut savoir que notre territoire ne consomme que 8 % de ce qui est produit sur la métropole de Lyon et dans le Nouveau-Rhône. Pourtant le fait

que les deux tiers des repas ne sont pas pris à la maison et relèvent souvent de la restauration rapide est un facteur favorable à la consommation de produits locaux, pourvu que l'on se préoccupe de la logistique, et particulièrement de la chaîne du froid. Comment envisagez-vous d'y participer, Monsieur Huthwohl, en tant que directeur de la ville de Lyon ?

La métropole de Lyon faisant travailler le Cerema, dont son service des ouvrages d'art, j'espère que l'État ne continuera pas à en réduire les effectifs. Ne pourrait-on pas mutualiser le recours à ses services avec les collectivités locales environnantes ?

Un vice-président chargé de l'agriculture a été nommé à la métropole de Lyon lors du récent changement de majorité et il a organisé la semaine dernière un débat très stimulant avec les représentants des agriculteurs locaux et les autres acteurs. Un plan d'action très intéressant a été lancé pour développer l'agriculture biologique dans lequel les agriculteurs de moins de quarante ans s'avèrent désireux de s'engager, avec la compréhension de leurs aînés, pourvu que la méthode et les outils proposés leur soient accessibles.

Pour mémoire, la ville de Villeurbanne, qui jouxte celle de Lyon, a déjà créé des vergers urbains dans les années 90 : au bout de deux ans, nous avons dû remplacer les arbres parce qu'ils étaient saccagés dès l'apparition des premiers fruits... Malgré cela, l'expérience fait boule de neige, au point que l'on pense l'étendre aux toits.

En vous écoutant, Monsieur Huthwohl, j'ai eu l'impression que l'on est en train de redécouvrir l'organisation de la ville de Lyon dans les années 30, où l'on trouvait de nombreux jardins ouvriers et lorsque les déchets biologiques étaient acheminés chez les maraîchers pour faire de l'engrais. Ne pourrait-on pas revenir à un développement en « grappe de raisins » en utilisant l'outil qu'est le pôle métropolitain, soit une association qui va de Bourgoin jusqu'à Saint-Etienne en passant par Lyon et Villefranche, et j'espère demain Mâcon et Bourg-en-Bresse ?

Enfin, pourrait-on définir le mot « résilience », qui revient sans cesse et dont manifestement le sens est différent de son origine en physique, soit la capacité d'un objet à retrouver son état initial après un choc ou une pression continue, car je doute que nous puissions revenir à l'état initial en matière de changement climatique...

Mme Nadège Havet. – Réussir la transition écologique dans nos territoires est un sujet fondamental, qui a été au cœur de mes mandats locaux depuis plus de dix ans. S'agissant de la végétalisation des centres urbains et de l'agriculture urbaine, peut-être que certains leviers doivent être activés et certains freins levés. Je ferai des propositions dans le cadre du projet de loi « Climat et résilience » et j'ai pris connaissance du pré-rapport *Shift Project* sur la résilience des territoires pour tenir le cap de la résilience écologique. J'en retiens beaucoup de choses, mais j'insiste sur un objectif : rendre possible l'autonomie et la résilience alimentaire d'un territoire passe par la préservation des terres agricoles, avec notamment une plus grande maîtrise du foncier, par le développement de l'agroécologie et par la constitution d'une assiette équilibrée, plus végétale. Citons le développement d'une stratégie légumière riche en apports protéiques par l'accompagnement des initiatives locales et le rapprochement entre le consommateur et la zone de production. L'éloignement entre ces deux bouts de la chaîne explique en effet un dialogue parfois un peu difficile entre agriculteurs, associations et population. C'est pourquoi je pense, et j'aimerais avoir votre avis à ce sujet, qu'une agriculture urbaine complémentaire doit être envisagée. Cela pose des questions d'urbanisme pour favoriser d'une part son implantation dans les grandes métropoles et d'autre par sa visibilité, notamment à destination des scolaires.

Mme Laurence Muller-Bronn. – En matière de limitation et de gestion des déchets, la ruralité me semble être un modèle pour les centres urbains. Dans ma communauté de communes du Bas-Rhin, notre Sycotom qui regroupe 83 communes a mis en place des bornes de biodéchets, une incitation au composte et de multiples collectes spécifiques. Il apparaît pourtant que le coût de la gestion des déchets ne cesse d'augmenter, au point que notre politique coûte finalement plus cher, malgré la bonne volonté de tous les acteurs, que dans les grandes agglomérations où les efforts demandés sont bien moindres.

On constate aussi que nos investissements dans des infrastructures de recyclage, comme ceux des industriels de la pétrochimie, génèrent finalement, pour être rentables, une demande de déchets, de sorte qu'ils pourraient paraître relever d'une forme d'éco-blanchiment. Le label recyclage présent sur nos emballages donne bonne conscience aux populations, aux industriels et aux collectivités, alors que finalement le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas. Or nous produisons 374 kilos de déchets par an et par habitant d'ordures ménagères et ce chiffre ne cesse d'augmenter. Une véritable remise en cause du modèle économique du recyclage des déchets est sans doute nécessaire.

Comment récompenser les territoires qui parviennent à réduire à la source le volume de déchets produits ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Nous sommes tous d'accord pour dire que le local est un point de passage nécessaire pour la transition écologique et que les initiatives citoyennes doivent être encouragées. Ces dernières ne devraient-elles pas toutefois être encadrées ou régulées au nom du principe d'égalité républicaine ? En effet, si l'on prend l'exemple des associations qui gèrent les jardins ouvriers, on constate qu'elles sont constituées par les personnes les plus dynamiques, les plus volontaires et les plus « agiles » et que l'on n'y trouve pas de mixité sociale. De même, on observe que l'autoproduction de l'énergie, parfois au travers des communautés locales de l'énergie, permet à cette même population agile et aisée d'échapper au financement du réseau d'électricité.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je conseille aux collectivités et aux particuliers d'avoir recours à l'ingénierie gratuite qui existe dans tous les départements grâce au Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) qui regroupe des architectes, des paysagistes et des spécialistes de la transition écologique et énergétique. Cette structure, qui comporte aussi un volet de sensibilisation et d'éducation, est insuffisamment connue et manque de moyens, puisqu'elle est financée par la taxe d'aménagement dont le rendement est très variable selon les départements.

M. Rémy Pointereau. – Je suis lassé d'entendre les agriculteurs être accusés par les bien-pensants en écologie d'être les plus grands pollueurs. En effet, les agriculteurs ont fait des efforts considérables sur le plan environnemental, au travers de la réduction de leur consommation d'eau, des plans Ecophyto, de l'abandon de nombreuses molécules, de l'installation de bandes enherbées le long des cours d'eau ou de l'implantation de haies. Leur bilan carbone est par ailleurs largement compensé par l'absorption du CO₂ par leurs cultures. Et n'oublions pas que l'on ne pourra pas nourrir notre planète, dont la population ne cesse d'augmenter, avec la seule agriculture biologique. Les filières que sont l'agriculture raisonnée, l'agriculture de conservation des sols et l'agriculture biologique seront nécessaires. Ce point est crucial à l'heure où la Russie est en train de remettre en culture des millions d'hectares en Sibérie, où la Chine fait de même en Afrique et alors que nous allons être confrontés à des productions agricoles pour lesquelles nous n'aurons aucune traçabilité.

Par ailleurs, on soigne les plantes avec des produits phytosanitaires comme on soigne les humains avec des médicaments, mais a-t-on mesuré d'impact sur l'environnement de ces derniers ? Qu'en est-il des produits ménagers ?

M. Christian de Perthuis. – Pour avoir travaillé dix ans dans le secteur agricole et six ans dans les chambres d'agriculture, je me garde de mettre en accusation les agriculteurs. Indépendamment de la question des produits phytosanitaires, il n'en reste pas moins que les principales sources de méthane et de protoxyde d'azote sont d'origine agricole et qu'il faudra y remédier par des transformations du monde agricole, comme il faudra faire des transformations dans le secteur énergétique.

Il est vrai que la tarification du secteur électrique est aujourd'hui socialement injuste. Le fait de la baser sur la consommation et non sur la puissance favorise de fait les ménages qui ont les moyens de s'équiper pour produire de l'énergie renouvelable avec l'argent de ceux qui vivent en HLM. La même problématique se pose pour le traitement des déchets : il faudrait le facturer en fonction de la quantité de déchets produits par chacun.

M. Philippe Huthwohl. – Il est vrai qu'on redécouvre des solutions qui relevaient de l'évidence dans les années 30, avant le développement massif de l'automobile. De nombreuses villes ont ainsi redécouvert les tramways dans les années 1990, en remettant en service d'anciens tracés ferroviaires.

Notre syndicat des transports doit effectivement accroître son périmètre à l'échelle départementale, pour développer un réseau de villes.

La logistique urbaine constitue un vrai enjeu, sachant qu'un véhicule de livraison est rempli en moyenne à seulement 35 %. C'est pourquoi la Compagnie nationale du Rhône est en train d'expérimenter avec La Poste un *hub* de logistique urbaine sur le port Édouard Herriot afin d'utiliser uniquement des véhicules légers pour livrer le centre-ville.

En réponse à madame Havet, je dirai que le modèle économique de l'agriculture urbaine n'est pas encore assuré, de sorte que les porteurs de projets qui nous sollicitent dans ce domaine sont rares.

Le plan de relance représente un volume financier important et des intentions affichées qui pourraient permettre de contribuer à la sobriété énergétique, mais ses modalités de mise en œuvre restent complexes. Les délais de mise en œuvre très courts donnés conduisent à ce que l'on ne finance pas de nouvelles opérations : on améliore seulement le financement de celles qui étaient déjà prévues.

On constate actuellement sinon une pénurie, du moins une raréfaction des compétences dans le domaine de l'ingénierie. Nous peinons à recruter sur les métiers de la transition écologique. Il manque aussi des compétences au sein des entreprises pour la mise en œuvre des systèmes, des dispositifs et des bâtiments relevant de la transition énergétique et écologique.

M. Bertrand Hauchecorne. – Je confirme que les dispositifs du plan de relance sont inabordables pour une petite commune rurale comme la mienne, faute de disposer des ressources nécessaires pour monter des projets en deux mois, sauf à recycler un projet déjà existant.

S'agissant de l'implication citoyenne, j'ai organisé une réunion sur notre agenda écologique 2021 qui n'a mobilisé que 4 % de la population de ma commune, et ce sont pratiquement toujours les mêmes habitants qui participent à de tels événements.

Si le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de ma commune est supérieur à celui des grandes communes environnantes, c'est parce que les bases fiscales sont inférieures en zone rurale. D'autre part, cette taxe joue un rôle de redistribution : une famille avec quatre enfants dans un logement modeste paiera moins qu'un célibataire habitant un château, bien que celui-ci génère moins de déchets. Quant à l'instauration d'une taxe incitative, elle a suscité manifestation de protestation de 2 000 personnes à Châteauneuf-sur-Loire.

Comme je suis trésorier du CAUE du Loiret, je vous prie de croire que ma commune a eu largement recours à ses services pour démarrer des projets, dont la rénovation de mon centre-bourg. La modification de la perception de la taxe d'aménagement va toutefois occasionner 6 mois de retard dans sa perception, soit un manque à gagner immédiat de 400 000 euros pour notre CAUE.

M. Jean-François Longeot, président. – Je remercie nos intervenants et chacun des participants pour la qualité de ce débat.

La réunion est close à 11 h 35.

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 19 mai 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques –

La réunion est ouverte à 11 h 35.

Groupe de travail « Alimentation durable et locale » - Examen du rapport d'information

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Chers collègues, l'ordre du jour de nos deux commissions appelle l'examen du rapport de notre groupe de travail commun intitulé « Alimentation durable et locale », piloté par six sénateurs de nos deux commissions : Frédéric Marchand, Laurent Duplomb, Kristina Pluchet, Anne-Catherine Loisier, Daniel Gremillet et Hervé Gillé.

Pour mémoire, notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait mis en place le 22 avril 2020, dans le contexte du premier confinement lié à l'épidémie de Covid-19, un groupe de travail sur l'alimentation durable et locale en lien avec les enjeux écologiques et d'aménagement du territoire. Ce groupe était initialement animé par Frédéric Marchand et notre ancienne collègue Nelly Tocqueville. Le 15 juillet, nous avons entériné la prorogation de ce groupe de travail, avec une reprise des travaux à l'automne. Le 21 octobre, la composition du groupe de travail a été mise à jour à la suite du renouvellement sénatorial. Trois sénateurs ont été désignés pour notre commission : Frédéric Marchand, Kristina Pluchet et Hervé Gillé. En outre, un élargissement de ce groupe rendu commun avec la commission des affaires économiques compétente pour le secteur agricole et de l'alimentation a été décidé. Le 9 novembre, nos trois collègues de la commission des affaires économiques ont été désignés : Anne-Catherine Loisier, Laurent Duplomb et Daniel Gremillet.

Nous entendrons les rapporteurs pour la présentation de leur travail et de leurs propositions qui pourront trouver une traduction législative concrète dans le cadre de l'examen des prochains projets de textes au Sénat : je pense en particulier au projet de loi Climat et résilience et au projet de loi 4D.

Je souhaitais au préalable souligner combien il me semble intéressant, pour nos deux commissions, de travailler ensemble et de mettre en commun nos expertises. Depuis une vingtaine d'années, l'alimentation est revenue au cœur des débats politiques, économiques, sociaux, environnementaux et culturels et la crise sanitaire a éclairé d'un nouveau jour les liens entre alimentation, santé, environnement et souveraineté. Face à des enjeux si transversaux, mobiliser toutes les bonnes expertises et toutes les bonnes volontés me semble plus que jamais nécessaire.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – L'agriculture et l'alimentation sont des sujets très souvent débattus, avec beaucoup d'engagements, au Sénat. Les multiples initiatives législatives, les rapports de contrôle pilotés par des groupes de travail communs entre commissions, les rapports de délégations ou ceux des missions d'information issues d'un droit de tirage et les débats en séance nous permettent

de faire entendre nos voix auprès du Gouvernement, des Français et de ce secteur économique extrêmement important pour notre pays.

Notre originalité réside dans le fait d'arracher du consensus transpartisan pour une vision qui nous semble équilibrée, mais néanmoins volontariste et exigeante, à la fois sur nos modèles agricoles et nos modèles alimentaires. Dans cette perspective, les rapporteurs de nos deux commissions ont travaillé. Il existe sans doute quelques légers désaccords entre nous sur certains sujets, mais il me semble que les rapporteurs ont réussi à se retrouver ici sur une vision politique commune, traduite dans ce rapport opérationnel pour une alimentation plus durable et plus souveraine. Ce sujet le mérite.

Je suis persuadée que ces travaux transpartisans et transcommissions sont la marque du Sénat. Je me permets d'ores et déjà de féliciter les rapporteurs pour le travail accompli.

M. Frédéric Marchand. – Je souhaiterais avant tout remercier l'ensemble de mes collègues membres de ce groupe de travail commun à nos deux commissions. Ce format nous a permis d'aboutir à des propositions fortes, mais néanmoins consensuelles. Cette expérience de travail en commun me paraît intéressante et pourrait être reproduite pour des sujets d'intérêt commun pour nos deux commissions.

Je me réjouis d'autant plus de cet aboutissement que ce sujet de l'alimentation durable et locale est redevenu une priorité avec la crise sanitaire : nous avons émis l'idée de nous y intéresser dès le premier confinement du mois de mars 2020 lié à l'épidémie de la Covid-19, avec Nelly Tocqueville.

Au total, le groupe de travail a procédé à une petite trentaine d'auditions, entre avril 2020 et mars 2021.

Le rapport que nous examinons constitue une synthèse de cette matière issue des auditions mais aussi le fruit d'échanges approfondis entre rapporteurs. Nos propositions reposent sur plusieurs convictions et je souhaite souligner les notions de « durabilité » et de « localisme », qui renvoient aux pratiques visant à nous nourrir avec des produits sûrs et de qualité, accessibles en proximité et économiquement, rémunérateurs pour le producteur, en quantité suffisante et dans le respect de l'environnement, créant des opportunités à saisir pour retisser du lien social dans tous les territoires, redynamiser le tissu commercial des petites et moyennes villes et relancer un cycle d'aménagement du territoire au service de nos besoins primaires.

La situation actuelle de notre agriculture repose sur un paradoxe : le modèle agricole français est sans doute le plus durable au monde, selon plusieurs classements internationaux, mais nous avons tout de même des progrès à accomplir. Il est important de rappeler la très haute qualité de notre modèle, notamment par rapport à nos concurrents, en termes d'utilisation des ressources terrestres, d'émissions de gaz à effet de serre, de consommations d'engrais et de pesticides ou encore de gaspillage alimentaire.

La crise sanitaire a mis en lumière certaines vulnérabilités dans nos systèmes alimentaires et permis de rappeler l'importance de l'objectif de « résilience ». Cette question de la résilience rejoint celle de la durabilité qui ne peut s'apprécier qu'au croisement des problématiques économiques, environnementales et sociales.

Plusieurs propositions de notre rapport s'inscrivent dans ces objectifs de renforcer la dimension territoriale de notre politique alimentaire, en corrigeant certaines de ses faiblesses tout en consolidant ses forces. Je pense au renforcement de la diversité des cultures, à la nécessité de protéger les pratiques trompeuses en définissant mieux les produits locaux, ce qui accompagnera, au reste, leur essor, à la nécessité de donner aux collectivités territoriales une véritable capacité d'action et des moyens pérennes pour structurer et soutenir les filières agricoles et les industries de transformation locales, ce qui mériterait, à mon sens personnel, d'engager une réflexion pour envisager la création d'un statut « d'autorités organisatrices de l'alimentation » dans les territoires, avec des modalités de dévolution souples et adaptatives de cette compétence sur le modèle de ce qu'a prévu le législateur dans le domaine des transports avec la loi d'orientation des mobilités. Je pense au cadre juridique des projets alimentaires territoriaux (PAT), qui devrait être renforcé, à la poursuite de la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'impérieuse nécessité de faire naître un véritable affichage sur l'origine des produits, qui compléterait utilement l'affichage environnemental prévu par le projet de loi « Climat et résilience ».

Un autre point est essentiel : nous devons renforcer la transparence nationale et locale sur les circuits alimentaires en permettant aux collectivités territoriales d'imposer aux acteurs économiques la transmission d'informations utiles pour la définition de leur politique alimentaire, dans le respect du secret des affaires.

Le levier du foncier est également déterminant et nous devons avancer sur le chemin d'une évolution du cadre législatif pour mieux inciter la transmission des exploitations à de jeunes agriculteurs. Plusieurs initiatives ont été lancées, notamment via des propositions de loi.

M. Laurent Duplomb. – Notre modèle alimentaire ne sera durable que s'il allie trois éléments fondamentaux : l'économie, à travers la prise en compte des charges et de la compétitivité, le social, à travers l'acceptabilité des acteurs, et l'écologie, avec un débat plus apaisé.

La condition première pour trouver cet équilibre, c'est la souveraineté de ce modèle. Or vous connaissez ma conviction en la matière : notre souveraineté alimentaire n'a jamais autant été menacée.

J'en veux pour preuve quelques chiffres très simples qu'il faut marteler : près de la moitié des fruits et légumes, des agneaux et des poulets consommés par les Français sont importés ! L'importation représente 22 % de notre consommation de viande bovine, 30 % pour les produits laitiers, 26 % pour le porc. Notre consommation est couverte à 70 % par des importations pour le miel et à 63 % pour les oléoprotéagineux à destination de nos élevages. Je crois qu'on ne mesure pas, pour nos parents, le choc que représentent ces chiffres. Or, moins de souveraineté alimentaire aboutit à un alourdissement de l'empreinte environnementale de notre modèle alimentaire, car une denrée importée a évidemment un bilan environnemental plus lourd par un effet transport. 77 % du trafic généré par l'alimentation des ménages français est induit par les importations et 53 % des émissions de gaz à effet de serre du transport de denrées alimentaires sont imputables aux denrées importées.

Il faut également prendre en compte les divergences des pratiques agricoles : si nous importons des denrées de pays moins-disant par rapport aux normes françaises, le bilan environnemental global pour la planète est évidemment négatif. Or l'immense majorité des

principaux pays fournisseurs de denrées alimentaires pour la France a des indicateurs environnementaux dégradés en matière agricole, sans parler du Brésil, où près de la moitié des substances actives autorisées sont interdites en France. Les taux d'utilisation de pesticides à l'hectare sont bien supérieurs en Allemagne, en Italie, en Espagne et aux Pays-Bas qu'en France selon l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations unies (FAO). Le point faible de la France, dans le classement de *The Economist*, concerne la gestion des eaux, car son empreinte eau est expliquée, selon World Wide Fund for Nature (WWF), pour moitié par les denrées importées.

La souveraineté ne s'oppose pas à l'environnement : au contraire, elle en est une condition.

Nous formulons plusieurs propositions sur ce volet.

Le premier axe concerne la reconquête des parts de marché laissées aux produits importés dans certaines filières. Nous proposons la mise en place d'une stratégie nationale pour retrouver notre souveraineté alimentaire, l'État s'engageant aux côtés des filières à mettre en place les outils pertinents pour combler nos déficits alimentaires. Un observatoire de la souveraineté alimentaire pourrait être mis en place pour rassembler les informations sur cette question essentielle.

La stratégie protéines de 100 millions d'euros du Gouvernement doit être renforcée. Les montants du plan annoncé par le Gouvernement semblent insuffisants puisque 60 millions d'euros de demandes ont été émis pour des aides à l'investissement alors que l'enveloppe ne s'élevait qu'à 20 millions d'euros. Une redéfinition de cette enveloppe doit donc être envisagée.

Il convient également de traiter le sujet de la compétitivité de la Ferme France : un véritable plan ciblé de réduction des impôts de production et des charges sociales de l'amont agricole comme de l'industrie agroalimentaire doit être mis en œuvre, ce qui requiert de porter un discours d'harmonisation des pratiques culturelles au niveau européen et non au seul niveau français, chaque surtransposition étant par nature contre-productive en matière de souveraineté.

Le deuxième axe a un aspect plus défensif : nous devons nous protéger des importations ne respectant pas les normes minimales requises en France. Le Sénat est à la pointe de ce combat depuis l'article 44 de la loi Egalim. Plus récemment, à l'initiative de la présidente Primas dans la loi Betteraves, le Sénat a donné la faculté au ministre chargé de l'agriculture d'interdire les importations de denrées alimentaires ne respectant pas nos normes. Nos appels ne sont toutefois pas entendus, comme le montre l'affaire en cours sur les graines de sésame indiennes. Nos contrôles ne sont pas efficaces, car ils sont insuffisants, pour ne pas dire inexistantes. Et quand ils existent, ils ne s'inquiètent pas de la présence de deux tiers des substances interdites en Europe. Notre proposition en la matière est très volontariste : au niveau de l'Union européenne, que la France présidera au premier semestre 2022, la lutte contre les importations déloyales doit devenir une priorité, en mettant en place une DGCCRF européenne pour réaliser des contrôles harmonisés, en renforçant les contrôles dans les pays tiers et en conditionnant la signature de traités à des clauses miroirs et environnementales.

Au niveau français, nous pouvons d'ores et déjà augmenter les moyens des contrôles réalisés par la DGCCRF et la DGAL et déclencher, au besoin, le pouvoir du

ministre d'interdiction des importations posant des difficultés au titre de l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime.

Mme Kristina Pluchet. – Renforcer la durabilité de notre alimentation implique de renforcer la durabilité de notre modèle agricole. Trois défis sont à relever pour que notre agriculture soit plus forte.

Le premier défi est celui du revenu. Aucune profession ne peut perdurer sans juste rémunération : tous les leviers doivent être activés pour mener une politique globale favorable au revenu de l'agriculteur. Ce dernier est constitué à 37 % de la consommation alimentaire des ménages, à 27 % de l'exportation, à 30 % de subventions et à 7 % des produits de la diversification des activités, selon les dernières données de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Revaloriser le revenu de l'agriculteur doit motiver, avant tout, un cadre de la politique agricole commune juste, n'opposant pas les filières entre elles et ne pénalisant pas celles rencontrant déjà de grandes difficultés. Ceci passe aussi par un constat clair : au regard de son objectif que les prix de vente couvrent les coûts de production de l'exploitant, la loi Egalim est un échec. Il convient donc de la réformer avec ambition, sans se contenter de demi-mesures.

Le second défi est celui de l'adaptation au changement climatique. L'accroissement de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes pénalisent, au premier chef, nos exploitations. Le dramatique épisode de gel du mois d'avril 2021 qui a touché un nombre très important de nos départements a rappelé cette fragilité. Les données de Météo-France ou du BRGM ne sont pas rassurantes en la matière : la surface française touchée chaque année par les sécheresses a doublé entre 1970 et aujourd'hui, les sécheresses se faisant plus fréquentes. Depuis 2015, en effet, au moins une région a connu une sécheresse chaque année. Météo-France estime par ailleurs que le nombre des tempêtes extrêmes a augmenté de 20 % dans le sud-est de la France depuis les années 1950. La résilience des exploitations face à ce changement climatique doit être un impératif par une action sur deux volets : la prévention, d'une part, pour limiter l'exposition en s'appuyant sur des technologies déjà existantes et une meilleure gestion des eaux et en investissant dans la recherche pour ne fermer aucune porte ; l'indemnisation, d'autre part, afin d'avoir un système juste, basé sur une logique assurantielle pour les risques assurables et recourant à la solidarité nationale pour les risques non assurables compte tenu de leur ampleur.

Le troisième défi est celui du renouvellement des générations. Aujourd'hui, un tiers des départs à la retraite ne sont pas couverts chaque année, entraînant une chute mécanique du nombre d'exploitants. Or un tiers des agriculteurs a plus de 55 ans et partira à la retraite dans moins de dix ans. Si cette tendance n'est pas infléchie, 50 000 exploitations fermeront leurs portes en 10 ans. Il importe d'agir au plus vite en avançant sur le chemin d'une évolution du cadre légal afin de mieux inciter à la transmission et de faire en parallèle de l'enseignement agricole le cœur de cette transition.

La durabilité de notre modèle agricole dépend enfin de l'accompagnement de l'évolution des pratiques qui doit intervenir de manière pragmatique, par l'innovation et non l'injonction, au risque d'augmenter nos importations en sacrifiant notre agriculture. L'agriculture évolue, mais elle a des contraintes : le temps des cultures, mais aussi des contraintes agronomiques, économiques et financières. Nous proposons d'accélérer la recherche d'alternatives à certains produits, notamment par le biocontrôle, d'accompagner le déploiement de certaines pratiques comme la certification environnementale, l'agriculture

biologique, l'agriculture de conservation et les produits sous signes de qualité, mais aussi de porter nos efforts sur l'utilisation de matériel agricole ou d'instruments de mesure permettant d'ores et déjà de réduire les quantités épandues. À cet égard, la prime à la conversion, proposée par le Sénat et mise en œuvre par le Gouvernement dans le cadre du volet agricole de 1,2 milliard d'euros du plan de relance, a rencontré un franc succès : l'enveloppe étant déjà quasi épuisée, il convient de la pérenniser.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Ce rapport nous a permis d'évoquer la question des importations sur notre sol et de l'empreinte carbone qui en résulte. La problématique de la déforestation importée est majeure, car elle recouvre à la fois les émissions de gaz à effet de serre que nous importons en faisant venir des biens et services produits en dehors de notre sol et l'érosion de la biodiversité qui en résulte. Les chiffres sont alarmants : les forêts mondiales ont vu leur superficie diminuer de 129 millions d'hectares en 25 ans et ce phénomène de déforestation contribue à hauteur de 11 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales. Une perte annuelle de 7 millions d'hectares de forêts a été observée entre 2000 et 2010, pour un gain net de superficie agricole de 6 millions d'hectares par an.

Le projet de loi « Climat et résilience » comporte plusieurs dispositions pour mieux cerner la traçabilité des produits et élaborer une stratégie nationale de lutte, mesures qui sont traitées au fond par le rapporteur Pascal Martin. Nous étudions la possibilité d'apporter des ajustements pragmatiques et des engagements spécifiques au devoir de vigilance des entreprises, mais aussi de créer un indicateur spécifique qui consisterait en un plafond indicatif des émissions liées à la déforestation importée par période, dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Peu de données sont actuellement disponibles.

Parallèlement à ces éléments de droit, qui permettront de renforcer concrètement la prévention de la déforestation, nous devons poursuivre le mouvement, initié depuis plusieurs années et amplifié par le plan de relance, pour reconstituer une capacité de production nationale de protéines végétales, en particulier pour l'alimentation animale, en veillant à ne pas opposer les filières végétales et animales, mais bien en jouant des complémentarités. Le plan de relance prévoit de mobiliser 100 millions d'euros à cet effet et pose un objectif de doublement des surfaces légumineuses d'ici 2030 en France, soit un passage de 4 à 8 % de la surface agricole utile (SAU). Ce premier pas devra être amplifié et le déploiement de ce plan devra être accompagné par un soutien technique d'ampleur aux acteurs économiques via France AgriMer.

Le second sujet concerne la création d'un chèque nutritionnel, qui constitue un levier majeur pour soutenir la demande en produits locaux et de qualité. Le Président de la République a indiqué y être favorable lors d'une rencontre avec les membres de la Convention citoyenne pour le climat. Depuis, plusieurs organisations professionnelles ont soutenu cette idée et des propositions de loi ont déjà été déposées à l'Assemblée nationale. Pendant la crise sanitaire, l'État a financé des chèques services pour l'achat de produits alimentaires pour les personnes sans domicile à hauteur de 15 millions d'euros. Le projet de loi « climat et résilience » ne comporte qu'une demande de rapport du Gouvernement au Parlement à l'article 60 *bis*, sur ce sujet, et ce projet n'aboutirait pas avant le budget pour 2022. Nous soutenons cette initiative qui permettra de renforcer le pouvoir d'achat de nos concitoyens, de valoriser notre marché agricole intérieur et d'orienter la demande vers des produits locaux et de qualité. Les modalités de mise en œuvre doivent cependant être précisées, tant cette réforme a un potentiel structurel. Ce chèque alimentation aura vocation à limiter l'empreinte environnementale de notre alimentation en évitant le recours aux produits importés.

Enfin, s'agissant de la restauration collective, nous devons impérativement reconquérir les parts de marché perdues par nos produits. Nous aurons l'occasion de rentrer dans les détails techniques lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » dans deux semaines. Notre rapport propose d'étendre à la restauration collective privée les obligations créées pour la restauration collective publique par la loi EGALIM, comme le préconise le projet de loi Climat. Nous proposons également de promouvoir une évolution des règles en vigueur au niveau européen afin de privilégier les approvisionnements locaux. Enfin, nous proposons d'élargir la liste des produits à privilégier dans la restauration collective à d'autres produits répondant à des critères locaux et de durabilité, par exemple ceux dont la production et la distribution seraient structurées dans le cadre d'un projet alimentaire territorial, même s'il faut avoir conscience que des difficultés juridiques peuvent se poser en la matière.

M. Daniel Gremillet. – Un autre enjeu de durabilité consiste à mieux connecter le producteur, le transformateur et le consommateur.

Lors de la signature du traité de Rome, il a été demandé aux agriculteurs français de remplir une mission essentielle et stratégique : nourrir le peuple européen au sortir de la guerre, sans dépendre d'autres pays. Aujourd'hui, à l'heure où il est demandé aux agriculteurs de réaliser de considérables efforts pour répondre à de nouvelles exigences du citoyen, il faut se souvenir de leur succès à remplir cette mission historique : s'ils ont déjà réussi cela, je suis certain qu'ils parviendront à relever tous les défis qui s'imposent à eux. Pour accompagner ce mouvement, le consommateur doit lui aussi traduire ses préférences citoyennes dans ses actes d'achat. La part de l'alimentation dans le budget des ménages est passée de 30 à 17 % en 60 ans, sans doute moins encore selon certaines prévisions. L'enjeu consiste à recréer un lien entre le consommateur et son alimentation, ce qui passe par une meilleure information sur ce qu'il achète. Or un consommateur voulant acheter français ne peut le faire, car les règles européennes régissant les étiquetages l'interdisent pour préserver le marché unique, ce qui n'est pas acceptable.

Le règlement européen INCO de 2011 étant d'harmonisation maximale, un État membre ne peut imposer l'affichage du pays d'origine des ingrédients principaux d'une denrée alimentaire. La France a voulu faire bouger les lignes : depuis la loi Sapin 2, les parlementaires s'étaient mobilisés pour que la France expérimente un affichage sur l'origine du lait et une dérogation a été obtenue de Bruxelles. Cette expérimentation était plébiscitée par les consommateurs. Or, à l'initiative d'un industriel, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé il y a quelques semaines que, pour obtenir une dérogation à l'affichage du pays d'origine, la mesure devait être non seulement attendue par les consommateurs, mais également démontrer l'existence d'un lien entre l'origine d'un ingrédient et une qualité particulière. Autrement dit, si ce n'est pas un produit AOP ou IGP, rien ne peut être fait et l'étiquetage ne pourra mentionner qu'une « origine UE » ou une « origine hors UE ». Cette décision est de nature à accentuer l'éloignement entre des bureaux européens et les attentes des citoyens. Le marché unique ne s'oppose pas à ce qu'il y ait des spécificités nationales. Depuis, nous sommes dans une impasse juridique au niveau français. Nous proposons de porter urgemment le combat au niveau européen en appelant à une réforme d'ampleur de l'étiquetage des produits qui doit aboutir lors de la présidence française. Dans le cadre de cette réflexion, doivent être développées les pistes relatives à l'affichage des externalités positives et négatives d'un produit de consommation alimentaire, avec des méthodologies de calcul incontestable.

Si nous devons aider ceux qui veulent acheter français, nous devons aussi aider en parallèle ceux qui ont des difficultés à se nourrir à le faire. La précarité alimentaire reste

d'actualité : sur ce volet, les associations caritatives réalisent un travail formidable sur l'ensemble de nos territoires via l'aide alimentaire. Des pistes proposées par la commission des affaires économiques en 2019 pour revoir la qualité des produits qui peuvent y être distribués ont permis de faire bouger les lignes ces derniers mois. Si la précarité alimentaire a un volet quantitatif, elle a également un volet qualitatif. Trop de ménages ne peuvent accéder à d'autres produits que ceux d'entrée de gamme, qui sont presque intégralement des produits importés. Ils ont encore plus de difficultés à acheter des produits AOP et IGP, biologiques ou fermiers. C'est le piège du tout haut de gamme promis à l'agriculture française qui peut se refermer sur nous : en réservant l'agriculture française à quelques-uns, nous en reléguons une grande partie à consommer des produits importés, sans pouvoir être sûrs qu'ils respectent les normes minimales requises en France.

Nos propositions en la matière sont claires : d'une part, travailler à une véritable éducation alimentaire de nos citoyens ; d'autre part, promouvoir un chèque alimentaire durable qui doit aider nos compatriotes les plus démunis à acquérir une alimentation plus durable, dépendant moins des produits importés. Les modalités restent à définir, sur le public éligible ou sur les produits à promouvoir, mais c'est une piste intéressante : il est essentiel que la France s'intéresse à la totalité de la consommation des Français. C'est d'ailleurs une proposition de la Convention citoyenne dont le Sénat doit s'emparer.

M. Hervé Gillé. – Je souhaiterais tout d'abord m'associer aux mots du président Longeot à l'attention de Mme Nelly Tocqueville, qui a entamé ces travaux. Mon intervention se concentre sur la dimension territoriale de notre politique alimentaire qui, de l'avis de l'ensemble des acteurs et organismes que nous avons consultés, gagnerait à être renforcée à travers une meilleure association des collectivités et par un recours accru à des leviers existants et facilement mobilisables : les projets alimentaires territoriaux et la commande publique.

La définition de la politique alimentaire repose principalement sur le Gouvernement, même si les régions sont mobilisées dans le cadre de l'attribution des fonds européens et que les départements ont développé leurs actions sur ce volet. En 2014, la « déclaration de Rennes » de l'association des régions de France avait marqué cette préoccupation avec force. Toujours en 2014, la création des projets alimentaires territoriaux (PAT) par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a enclenché une dynamique de territorialisation, que notre rapport appelle à soutenir et à amplifier.

À ce jour, il existerait plus de 200 PAT et 80 % des départements comptent au moins 1 PAT accompagné par l'État. La dynamique est enclenchée. Je rappellerai les deux objectifs qui avaient été fixés par l'État en 2016 : un PAT par département à fin 2017 et 500 PAT en 2020. Nous avons pris du retard sur cet objectif.

Nous formulons donc plusieurs remarques et propositions. Les PAT ne doivent surtout pas être réduits à la seule dimension « transition agroenvironnementale ». S'ils doivent y contribuer, il s'agit auparavant de contribuer à la structuration des filières locales de production, de transformation et de distribution, pour permettre une bonne valorisation des produits locaux, dans un double objectif de qualité et de compétitivité.

Nous nous sommes interrogés sur le fait de rendre obligatoire l'établissement d'un PAT par un niveau de collectivités. Nous pensons que le dispositif doit, du moins à ce stade, garder de la souplesse. Aujourd'hui, l'initiative de création d'un PAT peut être prise par tous les acteurs publics et privés concernés. Il nous paraît important de préserver cette ouverture,

tout en fixant des objectifs de coordination et de maillage du territoire, afin d'éviter à terme des « zones blanches » de la politique alimentaire territoriale. À cet égard, il est important de ne pas polariser le dispositif des PAT sur les seules métropoles, sous peine d'aggraver nos fractures territoriales : les PAT doivent être un instrument de cohésion et d'équilibre territorial et non de subordination de la campagne à la ville.

Nous pensons donc que le déploiement des PAT doit être soutenu et nous proposons de mieux coordonner les initiatives territoriales dans un cadre qui reste à définir, mais qui doit demeurer souple. Nous pensons également qu'il est nécessaire d'assurer un financement d'au moins 80 millions d'euros par an pendant cinq ans, sur le modèle de ce que prévoit le plan de relance, et enfin de donner des moyens au réseau national des PAT pour accompagner ce déploiement. Ce réseau, qui existe déjà et est animé par Terres en villes, les chambres d'agriculture, des personnalités qualifiées et des élus, pourrait évoluer en Observatoire.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « 4 D », il faudra également envisager de renforcer l'articulation entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les plans régionaux d'agriculture durable (PRAD).

En outre, nous pensons que les futurs contrats de relance et de transition écologique (CRTE), dont le cadre sera précisé par le projet de loi 4 D, devront s'articuler avec les projets alimentaires territoriaux dans leurs composantes dédiées à l'autonomie alimentaire, à la transition et à la compétitivité agroenvironnementale.

Je terminerai en évoquant les leviers à mobiliser, pour permettre à nos collectivités territoriales de se saisir encore davantage de cette politique. Nous proposons une évolution du code des marchés publics pour sécuriser nos approvisionnements en produits locaux, évolution consistant à porter le seuil de passation des marchés de gré à gré à 80 000 euros et à permettre aux produits agricoles et alimentaires acquis dans le cadre d'un PAT de satisfaire aux objectifs posés par la loi EGALIM et bientôt par la loi « Climat et résilience » pour les approvisionnements de la restauration collective. Nous proposons enfin d'acter le transfert vers les conseils départementaux et régionaux de l'autorité sur les adjoints gestionnaires en charge de la restauration collective de l'État pour les collèges et les lycées, en cohérence avec la demande des collectivités.

Nous rappelons également la nécessité d'accompagner les acheteurs publics par des outils pratiques comme des guides et des formations et moyens financiers.

M. Joël Labbé. – L'agriculture biologique n'a été citée qu'une seule fois en cinq prises de parole. Des engagements ont été pris par la France, avec 15 % d'agriculture biologique au 1^{er} janvier 2022, mais ils ne seront pas atteints. L'Union européenne s'est engagée à atteindre 25 % d'agriculture biologique en 2020 et à réduire de 50 % les pesticides pour 2030. Je regrette que l'accent ne soit pas mis sur l'agriculture biologique qui reste le parent pauvre de nos politiques agricoles alors que la société et les consommateurs le demandent avec force et que les agriculteurs bio démontrent tous les jours qu'il est possible de produire autrement.

Le volet social a été évoqué, avec les chèques alimentaires, qui devraient évoluer vers une Sécurité sociale de l'alimentation. Le social recouvre également l'emploi et

l'agriculture paysanne est extrêmement créatrice d'emplois, alors que l'autre est destructrice d'emplois. Je voudrais que ces sujets soient véritablement pris en compte.

M. Jean-Marc Boyer. – Nous avons l'habitude en France de créer beaucoup d'autorités dans de nombreux secteurs : j'ai cru comprendre que le rapport proposait de créer une autorité régulatrice de l'alimentation. Quelles seraient l'utilité et la philosophie d'une telle autorité ? Quels seraient ses objectifs et ses moyens ?

M. Olivier Jacquin. – Comme Joël Labbé, je pense que l'agriculture biologique doit apparaître dans un tel rapport, parce qu'elle a un modèle vertueux, car c'est le seul cadre véritablement stable depuis 40 ans qui propose aux consommateurs une véritable transparence, avec une obligation de moyens. Elle doit donc occuper une place particulière. Je rejoins cependant Daniel Gremillet puisqu'il faut veiller à ce que toute notre agriculture ne soit pas orientée vers le haut de gamme, ce qui peut constituer un piège. L'agriculture biologique pose un problème quant au prix des produits proposés, généralement très élevé. Lorsque le gouvernement supprime l'aide au maintien en agriculture biologique, il contribue à rendre les prix moins accessibles.

Je salue le fait que Hervé Gillé plaide pour que l'agriculture de qualité soit mise en avant, dont l'agriculture biologique, avec un axe éducatif et sanitaire.

M. Henri Cabanel. – Quand nous avons mis en avant les PAT dans les territoires, nous n'avons pas toujours été entendus par les différents ministres de l'Agriculture. Ces PAT doivent donc être encouragés, même si 80 % des départements s'y sont engagés.

Il a été évoqué succinctement la résilience de l'agriculture à travers l'assurantiel : or nous savons que ce modèle pose des difficultés puisque peu d'agriculteurs souscrivent à ces assurances. 66 % n'y adhèrent pas, notamment en raison des règles issues de la politique agricole commune, sur la franchise de 30 % et la moyenne olympique, en dépit du financement à 65 % pris sur les crédits du deuxième pilier. Les professionnels portent ces sujets pour améliorer le modèle, mais le coût est excessivement élevé : revenir sur les trois points cités coûterait 450 millions d'euros, ce qui n'est pas envisageable au niveau du deuxième pilier. La résilience doit se baser sur un autre système national qui nous permette de l'assumer.

Comment le chèque nutritionnel sera-t-il mis en place ? Concernera-t-il uniquement les produits français ou tous les produits ?

M. Frédéric Marchand. – Les organisations représentatives de l'agriculture biologique ont évidemment été auditionnées et la proposition 24 vise à « *accompagner la conversion aux produits sous certification environnementale ou issus de l'agriculture biologique, par un financement répondant aux besoins, tout en veillant à la juste valorisation des prix de ces produits par une préservation de conditions de marché favorables, assurant une bonne adéquation entre offre et demande* ».

Pour avoir sillonné le territoire à l'occasion des dernières élections municipales et infracommunales, je me suis rendu compte que nombre de collectivités ont fait de l'alimentation durable et locale un attendu politique, en créant bon nombre de délégations, et qu'elles souhaitent, dans le cadre de la dynamique portée par les PAT, faire en sorte que l'alimentation durable et locale deviennent une véritable prérogative politique, en mettant autour de la table tous les acteurs de l'alimentation et de la transformation. L'idée de

l'autorité, qui mérite d'être creusée, m'est venue en regardant les débats que nous avons eus à l'occasion de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Nous pourrions imaginer que, par le biais d'expérimentations, des collectivités qui souhaiteraient s'engager dans cette démarche puissent mettre en place une logique d'alimentation locale et durable, à l'échelle de territoires, avec des moyens dédiés par les collectivités concernées, voire par l'État.

Mme Angèle Prévile. – Sur l'éducation à l'alimentation, vous avez sans doute tous eu des cours de cuisine à l'école, ce qui n'existe plus depuis bien longtemps. Dans le même temps, le budget consacré à l'alimentation a baissé, passant de 30 à 17 %. Il existe sur ce point un levier important : je pense que les jeunes et adolescents ne prêtent pas beaucoup d'attention à ce qu'ils consomment. Il est donc impératif de leur faire redécouvrir ce que nous connaissions enfant, alors qu'ils sont entraînés vers d'autres consommations. Nous avons un rôle à jouer pour leur faire redécouvrir le goût et la qualité et remettre ces sujets à l'honneur. Si le bio reste cher, ainsi que les produits de qualité, comment faire en sorte que nos citoyens aillent vers une alimentation de qualité, alors que les salaires n'augmentent pas et qu'un problème de santé publique se pose ? Il me semble que l'éducation peut constituer un levier important pour le futur.

Les consommateurs du bio consomment moins dans les grandes surfaces, mais plus de bio local. Il nous faut être attentifs à ce changement qui montre que les consommateurs de bio prennent conscience du caractère global de la démarche et n'achètent plus de bio importé ou emballé.

Je vous remercie pour votre travail.

M. Daniel Salmon. – Je partage la majorité des constats établis, mais diverge parfois sur les réponses. Laurent Duplomb parlait de la concurrence déloyale de produits qui arrivent de pays ayant un contexte environnemental et sanitaire très différent. Nous devons nous battre contre les traités de libre-échange dans lesquels la variable d'ajustement a toujours été l'agriculture.

Le coût du transport doit être pris en compte : des produits voyagent d'un bout à l'autre de l'Europe et arrivent pourtant à des prix compétitifs. Si le coût du transport était mieux pris en compte, la concurrence déloyale serait réduite.

La part du budget des ménages consacrée à l'alimentation n'a cessé de diminuer pour s'établir entre 13 et 17 % selon le périmètre retenu dans les statistiques. Il faut agir sur la publicité qui incite à acheter de nombreuses choses et promeut la graisse et le sucre.

Je ne peux pas concevoir qu'il y ait de la nourriture haut de gamme pour les gens qui en ont les moyens et de la nourriture bas de gamme pour ceux qui n'en ont pas. Il convient donc d'agir sur les inégalités sociales. Il existe une agriculture qui coche toutes les bonnes cases et répond à toutes les problématiques : l'agriculture biologique qu'il faut choisir. S'il ne faut pas opposer les modèles, il faut toutefois effectuer des choix, en déterminant ce qui va dans le bon sens.

M. Joël Labbé. – Sur le fond, je partage de nombreuses mesures et j'aimerais qu'il y ait un consensus, mais je voterai contre le rapport, au nom de notre groupe, compte tenu de ce que j'ai déjà indiqué, tout en reconnaissant le travail réalisé. La mort dans l'âme, je vote contre.

Les deux commissions autorisent la publication du rapport.

La réunion est close à 12 h 35.

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Christophe Béchu, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 11 heures.

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

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Conseil supérieur des programmes

M. Laurent Lafon, président. – Il nous appartient de procéder à la désignation d'un représentant du Sénat au sein du Conseil supérieur des programmes.

Après consultation du groupe politique concerné par ce poste vacant, je vous propose de désigner notre collègue Sabine Van Heghe comme membre de ce Conseil.

Il en est ainsi décidé.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis

M. Laurent Lafon, président. – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport pour avis de Michel Laugier sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Ce texte de 117 articles, renvoyé à la commission du développement durable avec de larges délégations au fond à la commission des affaires économiques, sera discuté en séance publique à compter du mardi 15 juin prochain.

J'invite notre rapporteur à nous faire part de son analyse et de ses propositions sur les dispositions du projet de loi relevant du champ de compétence de notre commission, à savoir les articles consacrés à l'éducation, aux médias et au patrimoine.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Plusieurs articles de ce texte concernent des thématiques de notre commission.

Les articles 2 à 3 concernent l'éducation. Ils visent à renforcer la prise en compte du développement durable dans le code de l'éducation. Il s'agit d'une reprise dans le projet de loi d'une préconisation de la convention citoyenne pour le climat.

Lors de la présentation du texte à l'Assemblée nationale, Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, évoquait son intention de « faire entrer l'écologie [à l'école], dans ce pilier de la République, pour former et sensibiliser les futurs citoyens aux enjeux de la planète ». Cette déclaration est plus qu'étonnante, car l'éducation à l'environnement et au développement durable est au programme scolaire depuis près de 45 ans, la première instruction dans ce sens datant... de 1977 ! Depuis et de manière régulière, plusieurs circulaires ont renforcé la prise en compte du développement durable à l'école. La dernière date de septembre 2020, elle met en œuvre la refonte des programmes

scolaires en matière d'éducation au développement durable. Cette refonte prend en compte les orientations proposées par le conseil supérieur des programmes pour le renforcement des enseignements relatifs au changement climatique, à la biodiversité et au développement durable du cycle 1 jusqu'au cycle 4, soit de l'école maternelle, jusqu'au collège. Enfin, le code de l'éducation comporte déjà une section et un article législatif consacrés à l'éducation au développement durable.

Ainsi, la portée des articles 2 à 2 *quinquies* est-elle avant tout symbolique.

Je vous proposerai une nouvelle rédaction de l'article 2 pour le recentrer sur les enjeux de l'éducation à l'environnement et clarifier certaines dispositions adoptées à l'Assemblée nationale.

L'article 3 précise les compétences des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, tout en les étendant à des actions de développement durable. Là encore, il ne s'agit pas d'une révolution. De nombreux établissements secondaires incluent déjà un volet « développement durable » dans leurs projets d'établissement. Le ministère a mis en place en 2013 une labellisation « E3D » des écoles et établissements s'engageant dans une démarche globale de développement durable. Depuis 2020, des éco-délégués doivent être élus dans tous les collèges et lycées. Au nombre de 200 000, ils ont pour mission de porter des projets collectifs et d'être des ambassadeurs auprès de l'ensemble de la communauté éducative.

Je note néanmoins un point positif à l'extension des prérogatives de ces comités : ce texte explicite leurs missions, en incluant des missions relatives à la laïcité et aux valeurs de la République. En cohérence avec les positions de notre commission, je vous proposerai un amendement rédactionnel pour faire référence aux « principes de la République ».

Je m'étonne toutefois de l'absence des enseignants parmi les personnes explicitement associées pour faire vivre et promouvoir les initiatives proposées par ces comités. En effet, seuls sont mentionnés les élèves, les parents d'élèves et les partenaires extérieurs. Je vous proposerai d'adopter un amendement pour corriger cet oubli.

Les articles 4 et 5 concernent la publicité dans les médias. Ces deux articles appellent une première question : faut-il et peut-on encadrer la publicité ?

Si l'efficacité de la publicité est reconnue pour favoriser la consommation, il apparaît légitime et cohérent de s'interroger sur la logique consistant à l'autoriser pour des produits qui ont un effet néfaste prouvé sur l'environnement.

Toutefois il faut tenir compte du modèle économique des chaînes de télévision et des antennes de radio. Comme l'a indiqué le directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) lors de son audition, les recettes publicitaires représentent 95 % des ressources des médias audiovisuels privés. Toute baisse de ces ressources aurait des effets immédiats sur les programmes diffusés.

Si l'encadrement de la publicité est nécessaire, il ne doit pas viser uniquement les médias audiovisuels, au risque de favoriser les nouveaux acteurs du numérique. J'aurai donc un amendement à vous proposer afin de viser également les plateformes numériques.

Le projet de loi recourt à des contraintes et à des engagements, mais de façon déséquilibrée, ce qui limite l'efficacité de l'ensemble. Si l'article 4 limite le recours à la publicité, cette interdiction ne concerne que les énergies fossiles. Par ailleurs, cette

interdiction est elle-même ambiguë puisqu'elle ne concerne pas les produits qui recourent aux énergies fossiles pour fonctionner comme les voitures à moteur thermique, les avions, les bateaux de croisière... Le CSA estime le manque à gagner à 0,1 % des recettes publicitaires pour la télévision et 0,3 % pour la radio selon les chiffres de 2019.

Cette interdiction n'est donc que symbolique et vise d'abord à démontrer une détermination qui, en réalité, manque cruellement.

L'essentiel du dispositif retenu par le projet de loi repose en réalité sur des engagements des acteurs dans le cadre d'une autorégulation. L'article 5 prévoit ainsi la mise en œuvre d'un code de bonne conduite qui transcrirait les engagements pris au sein d'un « contrat climat » conclu entre les médias et les annonceurs d'une part et le CSA, d'autre part.

Pour le CSA, les engagements qui seront pris devront être « clairs, précis, auditables car les citoyens doivent savoir et le CSA doit pouvoir les contrôler ».

Cependant le régulateur estime qu'« il n'est pas compétent pour identifier les messages qui portent atteinte à l'environnement et qu'il lui faudra coopérer avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ». L'absence d'expertise du régulateur apparaît comme une limite majeure du dispositif d'autant que le projet de loi a été préparé sans que soit procédé au « détournement » des produits concernés. Il n'y a pas davantage dans le projet de loi d'objectifs quantitatifs ni de délais pour les atteindre.

Le recours à l'autorégulation pour encadrer la publicité n'est pas une nouveauté, comme l'illustre le dispositif prévu par l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse. Cependant, cette loi d'origine sénatoriale avait eu le mérite de compléter le recours à l'autorégulation sur les médias privés par un principe d'interdiction pour l'audiovisuel public. L'expérience de la protection de la jeunesse a permis d'établir que le recours à l'autorégulation, pour nécessaire qu'il soit, ne peut être suffisant. À défaut de pouvoir le compléter par de larges interdictions assorties de délais d'application réalistes, il est possible de miser sur l'exemplarité du service public pour accroître les exigences du public vis-à-vis des médias en général.

En 2015, nos deux collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin avaient proposé, dans un rapport sur l'avenir de l'audiovisuel public, de « mieux définir les catégories de produits ou de services susceptibles de pouvoir faire l'objet de publicité dans les médias de service public selon leur impact sur l'environnement, l'économie et la santé ». Nos deux collègues constataient en effet qu'« il existe aujourd'hui une véritable contradiction entre certains messages publicitaires diffusés sur les antennes de France Télévisions et les valeurs qui doivent être portées par le service public et, plus généralement par les autorités publiques, qui devient difficilement compréhensible ».

Cette « publicité raisonnée » qu'ils appelaient de leurs vœux pourrait constituer un puissant outil pour promouvoir une certaine exemplarité du service public et définir des perspectives pour les médias privés à défaut de pouvoir leur imposer des objectifs chiffrés à court terme.

Je vous proposerai donc un amendement à l'article 5 prévoyant qu'un code de bonne conduite dédié à France Télévisions, Radio France et France Médias Monde organisera, d'ici le 1^{er} janvier 2023, la disparition des communications commerciales promouvant des produits ayant un impact négatif sur l'environnement dès lors qu'il existe des

produits alternatifs qui n'ont pas d'effet néfaste sur l'environnement. Ce principe d'interdiction générale serait d'application progressive puisque conditionnée à l'existence d'une alternative. Cela devrait inciter les industriels à innover pour conquérir de nouveaux marchés de produits responsables. Les ressources publicitaires représentant environ 10 % des ressources de France Télévisions et Radio France, il n'y a pas de risque que l'interdiction de la publicité pour certains produits ait un impact significatif sur les ressources de ces entreprises publiques.

Le troisième sujet qui appelle notre vigilance concerne le patrimoine et le cadre de vie. Deux sujets traités par ce projet de loi me paraissent devoir plus particulièrement retenir notre attention : le régime de la publicité extérieure et la question de la rénovation énergétique des bâtiments.

Les articles 6 et 7 du projet de loi modifient le régime de la publicité extérieure, avec pour objectif de donner plus de pouvoirs aux maires dans ce domaine.

L'article 6 décentralise le pouvoir de police de la publicité. Cette compétence est aujourd'hui exercée par le préfet, sauf lorsque la commune s'est dotée d'un règlement local de publicité (RLP) : dans ce cas, elle appartient au maire, mais le préfet a toujours la possibilité de se substituer à lui en cas de carence.

Le projet de loi vise à attribuer au maire la compétence en matière de la police de la publicité, que la commune dispose ou non d'un RLP. Compte tenu de l'intérêt du Sénat pour les collectivités territoriales, j'ai le sentiment que nous ne pouvons qu'y souscrire. L'affichage extérieur est avant tout une question d'intérêt local : il est logique d'en confier le soin à l'autorité la plus proche du terrain. Je pense que le risque de voir proliférer la publicité en confiant cette compétence au maire est faible : les maires ont parfaitement conscience que leurs administrés sont sensibles à leur cadre de vie.

Confier cette compétence au maire est un moyen de les responsabiliser face à cet enjeu et de les encourager à adopter un RLP pour adapter les règles à la situation locale, sachant que les prescriptions du RLP ne peuvent de toute façon pas être moins restrictives que la règle nationale.

Or, les règles en matière d'affichage sur la voie publique sont très encadrées au niveau national : la loi fixe un certain nombre d'interdictions, dont certaines qui revêtent un caractère absolu et auquel le RLP ne peut pas déroger.

L'interdiction de l'affichage sur les immeubles ou dans les zones à forte valeur patrimoniale entre dans cette catégorie. Par ailleurs, le préfet conservera la possibilité d'interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque.

Je reconnais néanmoins que l'exercice du pouvoir de police en matière de publicité peut poser problème pour les petites communes, qui n'ont pas forcément les compétences techniques pour l'exercer. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement pour permettre aux communes qui n'auraient pas de RLP de renoncer à l'exercice de cette compétence et de la transférer au préfet. J'aurais aimé fixer un seuil pour réserver cette possibilité aux seules communes rurales, mais comme il n'y a pas de définition pour les communes rurales, et que le seuil de 2 000 habitants couvre de toute façon 85 % des communes, il m'a semblé qu'il valait mieux ne pas créer d'inégalités entre les communes.

L'article 7 vise à autoriser le maire ou le président d'un EPCI à réglementer, par le biais du RLP, les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines des locaux commerciaux visibles depuis la voie publique. Il s'agit d'une petite révolution, puisque le code de l'environnement exclut aujourd'hui expressément les vitrines de la réglementation relative à la publicité extérieure, dès lors que les publicités, enseignes et préenseignes situées à l'intérieur du local ne sont pas utilisées principalement comme un support de publicité. L'objectif de cet article est évidemment de lutter contre la pollution lumineuse et le gaspillage d'énergie. D'un point de vue patrimonial, nous ne pouvons qu'y être favorables.

Il me semble néanmoins nécessaire, pour atteindre l'objectif visé et éviter que des disparités excessives ne se fassent jour sur le territoire national en matière d'affichage dans les vitrines, que des prescriptions minimales s'appliquent sur tout le territoire. Sans quoi, la protection du cadre de vie ne serait pas forcément garantie et les différences d'une zone à l'autre pourraient créer de fortes inégalités entre les commerçants.

Il existe des prescriptions minimales concernant l'affichage sur la voie publique : il est logique de fixer également des prescriptions minimales concernant l'affichage dans les vitrines visibles depuis la voie publique. C'est pourquoi je vous proposerai une nouvelle rédaction de l'article 7.

J'en viens à la rénovation énergétique des bâtiments à usage d'habitation, qui fait l'objet des articles 39 à 45 *quinquies*. Ces articles comportent une série de dispositions destinées à accélérer la rénovation énergétique et à lutter contre les passoires énergétiques.

C'est un enjeu essentiel dans la lutte contre le dérèglement climatique, mais il appartient à notre commission de veiller à ce que cet enjeu puisse s'articuler avec celui de la préservation du patrimoine qui nous tient à cœur.

Les bâtiments anciens contribuent à l'identité et à la richesse de nos régions. Leur préservation est importante pour développer l'attractivité des territoires, améliorer le cadre de vie, et favoriser le tourisme. Les constructions traditionnelles datées d'avant 1948, qui relèvent du bâti ancien, se distinguent du bâti moderne. Les matériaux avec lesquels elles sont composées sont sensibles à l'humidité. Leur rénovation doit donc respecter leur équilibre hygrothermique, sinon il en survient des désordres qui affectent le bâti et le confort de vie des habitants. On ne rénove pas le bâti ancien comme on rénove le bâti moderne.

L'Assemblée nationale a intégré des dispositions pour garantir la prise en compte des contraintes techniques, architecturales et patrimoniales, d'une part, dans le cadre de l'audit énergétique qui doit être réalisé pour tous les bâtiments d'habitation collective, et, d'autre part, à l'occasion des rénovations énergétiques.

Ces amendements pourraient être complétés, le texte ne prévoyant aucune dérogation pour empêcher que les logements situés dans des bâtiments anciens, qui ne pourraient pas être rénovés selon les standards modernes, et pour lesquels tous les travaux possibles auraient été réalisés, ne soient considérés comme des passoires énergétiques et classés comme des logements indécents à compter de 2025.

Le projet de loi ne fixe pas non plus les règles concernant les qualifications du futur accompagnateur « rénov », le professionnel qui sera chargé d'accompagner les ménages dans leur rénovation énergétique. Il serait bon que ce professionnel soit sensibilisé aux

spécificités des différents types de bâti pour mener à bien sa mission. Je vous proposerai d'adopter quatre amendements en ce sens.

Voilà les différents points de ce projet de loi sur lesquels je souhaitais attirer votre attention. Le texte est évidemment beaucoup plus large, mais les autres dispositions ne relevaient manifestement pas de notre ressort. Je ne crois pas qu'il aurait été dans notre rôle de commission pour avis d'intervenir à leur sujet.

Mme Elsa Schalck. – Merci pour cette présentation et ce travail. Au nom du groupe Les Républicains, je parlerai des articles portant sur l'éducation au développement durable. Dès lors que rien n'est possible sans pédagogie pour faire évoluer les mentalités, nous sommes favorables à ce que la sensibilisation aux enjeux et à l'usage responsable du numérique soit renforcée. Cependant, les articles 2 à 6 relèvent surtout du symbole.

D'abord, la loi a déjà fait beaucoup : la loi du 26 juillet 2019 pour l'école de la confiance a placé le développement durable au cœur de l'éducation, de manière transversale, en prévoyant aussi que les enseignants y soient formés. Ensuite, les choses avancent déjà sur le terrain, des projets locaux émergent, se développent – ils sont aussi portés par les collectivités territoriales, avec les éco-délégués, lesquels sont essentiels pour cette connaissance de pair à pair sans laquelle on ne change pas les mentalités ; il faut encourager ces projets, c'est beaucoup plus utile qu'une disposition législative supplémentaire qui peut tout à fait être perçue comme une injonction de plus aux enseignants ; l'article 2, par exemple, élargit considérablement le champ du développement durable, en mentionnant les enjeux sanitaires, les savoir-faire, la sensibilisation des jeunes à l'utilisation responsable du numérique...

Nous suivrons donc l'avis du rapporteur, tout en estimant que ce texte vise à répondre à la Convention citoyenne beaucoup plus qu'il n'apporte des outils supplémentaires pour lutter contre le dérèglement climatique.

Mme Catherine Morin-Desailly. – L'éducation au numérique est un serpent de mer et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'on ne pourra pas former au numérique sans que les formateurs l'aient été eux-mêmes, ce que la loi sur l'école de la confiance a déjà prévu en introduisant une obligation de formation des formateurs. Il faut donc commencer par veiller à ce que le ministère y mette les moyens nécessaires.

Ensuite, nous avons déjà modifié la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan) pour protéger le patrimoine en cas de réhabilitation ou de mise aux normes, ici encore la question est d'abord celle de l'application.

Sur l'encadrement de la publicité, je crains que la décentralisation aux maires ne comporte des risques mal mesurés pour les petites communes, quand elles n'ont pas les moyens techniques de contrôler les choses. Il faut certes de la publicité pour développer en particulier les entreprises locales, mais il faut être vigilants sur la qualité de notre environnement.

M. Thomas Dossus. – Je parlerai de la publicité, pour souligner que ce texte affaiblit les propositions de la Convention citoyenne, puisqu'en réalité, alors qu'on malusse les véhicules les plus polluants et qu'on dit qu'il faut en interdire la circulation, la publicité qui en vante les mérites va continuer à être autorisée : il faut interdire la publicité de ces véhicules, comme le propose la Convention citoyenne, ou bien on va continuer à piéger les

consommateurs ! L'Agence internationale de l'énergie vient de publier un rapport appelant à en finir avec les moteurs thermiques d'ici 2030 ou 2035, il faut en tenir compte. Or, rien n'en paraît dans ce texte. Valérie Masson-Delmotte nous l'a dit en audition, il faut contrôler la publicité qui utilise un imaginaire de développement qu'on ne peut continuer à poursuivre. Il est illusoire de compter sur la seule autorégulation : voyez les contournements de la loi Évin qui a interdit la publicité pour l'alcool et le tabac, on ne peut pas dire que les fabricants de tabac et les producteurs d'alcool aient été dans la coopération ni l'adaptation !

Enfin, je partage les inquiétudes face à la décentralisation complète du contrôle de la publicité, le maire peut être démuni face à un annonceur qui emploie sur la commune ; ce texte affaiblit encore la police de la publicité.

Mme Marie-Pierre Monier. – Merci au rapporteur d'avoir ouvert ses auditions, nous y avons beaucoup appris, en particulier lors de la table ronde avec les acteurs du patrimoine.

Nous sommes sur le fil : l'urgence climatique exige que nous fixions un nouveau cap dans notre politique environnementale, mais il faut préserver le patrimoine et le bâti ancien dont on méconnaît trop souvent les caractéristiques de construction, lesquelles peuvent d'ailleurs être des atouts de performance énergétique. L'Assemblée nationale a prévu plusieurs garde-fous, mais de portée insuffisante ; l'accompagnement dans la réhabilitation et la mise aux normes doit se faire par des professionnels qui connaissent le patrimoine ancien, les architectes nous ont aussi alertés sur la nécessité d'une approche globale – et sur l'utilité d'un diagnostic d'ensemble, que nous devrions peut-être encourager par une aide financière. L'installation des éoliennes doit également prendre en compte la dimension patrimoniale de notre environnement, nous en reparlerons.

Mme Céline Brulin. – Les articles dont nous nous sommes saisis pour avis sont, comme le reste du texte, de portée symbolique : il y a beaucoup de communication mais peu de leviers nouveaux pour lutter contre le dérèglement climatique – et ce texte fera de nombreux déçus, on peut déjà le regretter.

L'éducation au développement durable existe déjà, attention à ne pas ajouter de nouvelles missions aux enseignants sans moyen de les assumer. Ensuite, tant que la publicité restera au fondement du modèle économique des médias, on objectera toujours l'argument économique à toute tentative de la réguler – et il faut faire attention, également, à ne pas creuser encore l'écart entre les conditions faites au public et au privé. Mais s'il s'agit d'appliquer les règles aux plateformes numériques, vous pouvez compter sur notre entier soutien.

Quant à l'idée de confier au maire l'entière responsabilité du pouvoir de police en matière de publicité, c'est un peu leur donner la patate chaude. Je ne doute pas de leur volonté de préserver les espaces publics, mais toutes les communes n'ont pas les moyens techniques d'assurer une telle mission et il est normal que l'État assume les siennes.

Mme Catherine Dumas. – Nous ne nous sommes pas saisis de l'article 1^{er}, je le regrette en ma qualité de présidente du groupe d'études « Métiers d'art ». J'ai auditionné des représentants du secteur de la mode et des métiers d'art, ce texte va bouleverser les conditions de leur activité, avec des règles nouvelles en matière d'étiquetage environnemental ; on va leur imposer de fournir des précisions superfétatoires, il y aura des dérogations, le tout

formant un ensemble illisible qui inquiète les professionnels – j'interviendrai dans l'hémicycle et proposerai des amendements pour des règles plus opérationnelles.

M. Stéphane Piednoir. – Le code de l'éducation s'alourdit parfois inutilement de mesures dont la portée est symbolique, le ministre semble découvrir les missions exercées depuis longtemps par l'Éducation nationale, le code de l'éducation devient un catalogue de bonnes pratiques et de bons sentiments – et ce texte n'y ajoute en réalité que du verbiage. L'autorégulation fonctionne : la loi a posé l'objectif d'interdiction de commercialiser des voitures à moteur thermique en 2040, les constructeurs automobiles en ont pris acte, et ils consacrent désormais 70 % de leurs publicités aux véhicules électriques ou hybrides, alors que nous sommes encore à 20 ans de l'échéance. Sauf à considérer qu'il faudrait faire disparaître les constructeurs automobiles, on peut dire que les choses avancent et que la publicité suit le mouvement. Quant à l'extension des règles aux plateformes numériques, c'est une très bonne chose, la différence de traitement est inadmissible.

Mme Sonia de La Provôté. – Nous sommes face à des injonctions contradictoires, entre, d'une part, les considérations de préservation des immeubles protégés par le code du patrimoine, des sites patrimoniaux remarquables, des sites classés au titre du code de l'environnement et, d'autre part, des considérations économiques qui veulent déréglementer la publicité. On l'a encore vu récemment avec une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale qui n'a fort heureusement pas prospéré, ou encore avec le bardage extérieur pour isoler vite et pas cher, sans toujours respecter l'architecture remarquable. Les objectifs environnementaux ne doivent pas faire oublier que la qualité des paysages reste prioritaire.

Ensuite, la décentralisation complète du pouvoir de police en matière de publicité est un sujet délicat, il est parfois compliqué de trancher entre les considérations économiques, environnementales et patrimoniales, et des éléments qui passent pour relever de la seule esthétique peuvent passer au second plan, alors qu'ils participent à l'attractivité même des territoires.

L'éducation à l'environnement existe depuis des années, nous avons déjà largement traité cette question et les mentions que nous ajouterions avec ce texte sont superfétatoires. Pour avancer, il faudrait introduire de nouvelles obligations, mais c'est sans compter les modalités précises d'application des programmes, ce qui est un autre sujet.

M. David Assouline. – Ce texte est décevant dans son ensemble, bien au-delà des articles dont nous nous sommes saisis pour avis.

On parle de symbole avec la publicité ; mais si l'on supprimait la publicité des voitures à la télévision publique, ce serait un manque de 40 millions d'euros : il faudrait le compenser. Le service public est déjà plus vertueux, dans tous les domaines et si on lui demande plus d'exemplarité, il faut aussi une égalité de traitement – vous le faites en incluant les plateformes numériques, mais pourquoi pas la radio et la télévision privée ?

En réalité, si nous sommes tous d'accord sur l'objectif, le débat n'est pas tranché sur le chemin à parcourir pour y parvenir, certains voulant aller moins vite et moins fort que d'autres. Je suis pour avancer de façon déterminée ; il y aura des désagréments, mais nous n'avons plus le choix. Et quand on prend des mesures, il faut une égalité de traitement et que l'État n'abandonne pas ses missions. En 2016, on a interdit la publicité sur les chaînes de service public avant et après les émissions pour enfants, tout le monde était d'accord sur

l'objectif, mais cette publicité représentait 20 millions d'euros, qui sont directement allés... sur internet où l'encadrement, là, n'existe pas.

M. Max Brisson. – Au vu de ce que j'entends, je regrette presque que notre rapporteur ne nous propose pas simplement de supprimer ces articles inutiles... Dans le fond, ils révèlent surtout du verbiage, tout en risquant de déstabiliser le travail déjà réalisé. En audition, les enseignants de sciences de la vie et de la terre (SVT) et d'histoire-géographie nous ont dit qu'ils enseignaient déjà le développement durable et qu'ils demandaient désormais plutôt à faire autre chose, par exemple de l'histoire ou de la géographie. En réalité, le développement durable est l'épine dorsale du programme de géographie depuis les années 1990. À force d'écrire des textes comme cet article 2, on accentue le fossé car les professeurs se sentent humiliés de voir que nous faisons comme si nous ne savions rien de ce qu'ils enseignent déjà... La réalité de l'enseignement est dans les programmes, dans les disciplines, pas dans les injonctions qui descendent de circulaires en circulaires et finissent - heureusement - oubliées sur une étagère.

Ces articles sont également incantatoires et déstabilisateurs pour la publicité à la télévision, le tout au profit des plateformes numériques.

Enfin, je fais confiance au bon sens des maires pour gérer la publicité locale. Je suis frappé de voir combien la décentralisation a de partisans en théorie, et combien s'y opposent dès qu'on en fait une proposition concrète... et combien alors ne jurent plus que par les préfets, que le Gouvernement actuel entend du reste supprimer...

Mme Monique de Marco. – Ce texte est loin, très loin des objectifs affichés, c'est la montagne qui accouche d'une souris. On parle de verbiage, mais en réalité, les enseignants ne se retrouvent plus dans les programmes, ceci de la maternelle jusqu'au lycée. Les enseignants d'histoire-géographie et de SVT ne peuvent pas appliquer les programmes, il faudrait revoir les enseignements pour assurer que le développement durable y ait sa place. Il manque à ce texte un volet sur la formation des enseignants, par exemple sur la sobriété numérique, ou encore sur la santé environnementale. Ensuite, il faut penser l'enseignement tout au long de la vie, nous allons déposer des amendements pour renforcer ce texte.

Mme Annick Billon. – Nous avons examiné hier une proposition de loi « balai » pour écarter des dispositions obsolètes, j'espère que les articles que nous allons voter ne seront pas balayés aussitôt qu'adoptés ! Mais c'est un fait, nous ne parvenons pas à nous empêcher d'adopter des articles que nous savons pourtant éloignés de la réalité... Ces articles que nous examinons pour avis l'illustrent bien, ils sont d'affichage. Je ne peux m'empêcher de faire le parallèle avec les dispositions sur l'éducation sexuelle, qui figurent dans le code de l'éducation mais qu'on ne dispense pas, faute de formation, ou mal, par le biais d'associations qui portent des messages contraires à ceux que l'on souhaite diffuser. Si l'on ne prend pas des mesures adaptées, on ne fait en réalité que de l'affichage. La formation des formateurs est essentielle, c'est vrai pour le développement durable aussi.

Sur la décentralisation de la publicité, je suis partagée. Je fais confiance aux maires, mais ils peuvent avoir des difficultés à résister à certaines pressions, en particulier quand des emplois sont en jeu – je crois qu'il faut donner la possibilité aux élus de résister.

Sur le patrimoine, le texte ouvre la possibilité d'une dérogation : dans quel cadre et dans quel délai ?

M. Bernard Fialaire. – Je défends également la décentralisation, le préfet n’a pas à décider mais à apporter des moyens aux décisions des maires.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Je suis très heureux de vos remerciements, et je remercie à mon tour les services de la commission.

L’article 2 relève-t-il du verbiage ? C’est parce que je partage en partie la critique, que je vous proposerai de réécrire cet article, pour qu’il soit plus clair et plus précis, pour conforter l’éducation au développement durable.

Je partage également vos préoccupations sur la préservation du patrimoine lorsqu’on le réhabilite ou qu’on le met aux normes : il faut effectivement travailler au cas par cas, en s’entourant de conseils délivrés par des personnes habilitées, c’est par cette voie que l’on conservera le caractère spécifique du patrimoine, l’accompagnement est essentiel.

Sur la décentralisation de la police de la publicité, le texte qui nous est parvenu de l’Assemblée nationale donne le pouvoir au maire, et c’est bien parce que je mesure les risques que je vous proposerai que le maire puisse déléguer sa compétence au préfet, c’est plus de souplesse et cela lui donnera la faculté de résister à des pressions. Dans le droit actuel, des communes et des intercommunalités assument déjà cette compétence, c’est bien qu’elles puissent le faire – mais aussi que des maires qui ne le souhaiteraient pas, en confient la charge au préfet, c’est le sens de l’amendement que je vous proposerai. Du reste, si aujourd’hui la réglementation n’est pas toujours bien suivie, c’est aussi le fait des préfets et je crois que les maires sont tout de même les mieux placés pour apprécier les choses, la proximité est un atout.

Le texte vise à réduire significativement la publicité de certains produits dans l’audiovisuel, je vous proposerai de préciser les choses avec pragmatisme, en interdisant dans l’audiovisuel public la publicité pour les produits ayant un effet néfaste sur l’environnement dès lors qu’il y a une alternative, il n’y aura donc pas de conséquences significatives pour l’audiovisuel public qui donnera l’exemple, alors que ce serait différent pour l’audiovisuel privé où la publicité représente une part bien plus significative du budget.

Je partage donc bien des critiques que vous formulez sur ces articles dont nous sommes saisis pour avis, et j’entends bien y répondre par les amendements que je vais vous proposer.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Michel Laugier, rapporteur. – Avec l’amendement n° COM-777, je vous propose de réécrire l’article 2, pour le recentrer sur les enjeux de l’éducation à l’environnement et au développement durable et pour y intégrer le texte des articles 2 *bis*, 2 *ter* et 2 *quinquies* introduits par l’Assemblée nationale et dont le contenu relève plutôt de cet article 2. Ce sera plus clair.

L’amendement n° COM-777 est adopté.

Article 2 bis (nouveau)

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-778 supprime cet article, dont le contenu est inséré dans l’article 2 tel que nous proposons de le rédiger.

L’amendement n° COM-778 est adopté.

Article 2 ter (nouveau)

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-779 supprime cet article, qui n’a guère de portée normative.

L’amendement n° COM-779 est adopté.

Article 2 quater (nouveau)

M. Michel Laugier, rapporteur. – Avec l’amendement n° COM-780 je vous propose de supprimer cet article, parce qu’il fait figurer la notion de dérèglement climatique dans le code de l’éducation, alors que l’article 2 utilise les termes de réchauffement climatique.

L’amendement n° COM-780 est adopté.

Article 2 quinquies (nouveau)

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-781 supprime cet article, dont le contenu est inséré dans l’article 2 tel que nous proposons de le rédiger.

L’amendement n° COM-781 est adopté.

Article 3

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-782 remplace la notion de valeurs républicaines par celles de principes de la République, en cohérence avec la position de notre commission dans le projet de loi confortant le respect des principes de la République. D’autre part, il inclut expressément les enseignants parmi les personnes associées pour faire vivre les projets d’établissement – en plus des élèves, des parents d’élèves et des personnes extérieures, mentionnés par le texte.

L’amendement n° COM-782 est adopté.

Article 5

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-783 supprime un alinéa devenant inutile dès lors que l’alinéa 4, tel que modifié par l’amendement COM-784, mentionnera les plateformes numériques avec la référence à l’article L. 111-7 du code de la consommation.

L’amendement n° COM-783 est adopté.

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-784 mentionne les plateformes numériques à l’article L. 111-7 du code de la consommation, pour que les codes de bonne conduite s’y appliquent également et pas seulement aux médias audiovisuels.

L'amendement n° COM-784 est adopté.

M. Michel Laugier, rapporteur. – L'amendement n° COM-785 supprime la dernière phrase de l'alinéa 4, étant donné que la notion de « solution innovante » manque de précision pour encadrer l'élaboration des codes de bonne conduite.

L'amendement n° COM-785 est adopté.

M. Michel Laugier, rapporteur. – L'amendement n° COM-786 précise le régime d'interdiction des annonces publicitaires ayant un impact négatif sur l'environnement, en prévoyant qu'elles seront interdites d'ici le 1^{er} janvier 2023 sur les antennes de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde dès lors que des produits ou services plus vertueux existeront. Ce mécanisme s'inspire d'une proposition de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin dans leur rapport de 2015 sur la gouvernance et le financement de l'audiovisuel public.

Mme Sylvie Robert. – Il faut faire très attention aux conséquences qu'aura une différence de traitement entre l'audiovisuel public et l'audiovisuel privé. Nous n'avons pas pu examiner les amendements puisqu'ils n'ont été disponibles que ce matin, je le déplore. Nous nous abstenons donc, et nous nous exprimerons en séance plénière.

L'amendement n° COM-786 est adopté.

M. Michel Laugier, rapporteur. – L'amendement n° COM-787 supprime un alinéa à la rédaction confuse et que la mention des plateformes numériques, à l'alinéa 4, a rendu inutile.

L'amendement n° COM-787 est adopté.

Article 6

M. Michel Laugier, rapporteur. – Avec l'amendement n° COM-788, je vous propose de ménager la possibilité pour les maires qui ne disposeraient pas de règlement local de publicité, de transférer leur compétence en matière de police de la publicité extérieure au préfet. Les plus petites communes, en particulier, ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour exercer cette compétence et ne souhaitent donc pas la prendre en charge.

L'amendement tire les conséquences de cette dérogation en maintenant dans le code de l'environnement la référence à « l'autorité compétente en matière de police » dans la mesure où celle-ci pourra être exercée, selon les cas, d'une part, par le maire et, d'autre part, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par le préfet si le maire a fait le choix d'en transférer la compétence.

L'amendement n° COM-788 est adopté.

Article 7

M. Michel Laugier, rapporteur. – Avec l’amendement n° COM-789, je vous propose une nouvelle rédaction de l’article 7 sur les publicités lumineuses et les enseignes lumineuses situées dans les vitrines des commerces. Un décret en Conseil d’État fixera des prescriptions minimales en matière d’horaires d’extinction et de consommation énergétique de ces publicités et enseignes lumineuses, à l’instar de dispositions existantes sur la publicité extérieure. L’article autorise les règlements locaux de publicité à fixer des prescriptions plus restrictives pour les horaires d’extinction, de manière à les aligner avec les prescriptions applicables en matière de publicité extérieure. Il fixe à un an le délai laissé aux commerçants pour se conformer aux prescriptions minimales fixées par décret en Conseil d’État.

Cette rédaction rendra ainsi plus effectif l’objectif de lutte contre la pollution lumineuse et contre le gaspillage énergétique, tout en assurant une égalité de traitement entre commerçants sur l’ensemble du territoire et en levant les risques d’insécurité juridique.

L’amendement n° COM-789 est adopté.

Article 20

M. Michel Laugier, rapporteur. – Cet article modifie l’article L. 161-1 du code minier, qui encadre les travaux de recherche ou d’exploitation minière afin de garantir qu’ils tiennent compte de divers intérêts. L’article prévoit déjà aujourd’hui la nécessité de respecter les obligations en matière de conservation de l’archéologie et de protection du patrimoine.

Mais, le code minier confond les intérêts dans ces deux domaines, alors que les obligations y sont distinctes. Malheureusement, l’article 20 ne remédie pas à cette incohérence. De plus, les servitudes patrimoniales qui découlent du classement d’une zone en site patrimonial remarquable ne sont pas couvertes par l’article L. 161-1 du code minier, ce qui n’est pas justifié.

Avec l’amendement n° COM-790, je vous propose de saisir l’occasion qui nous est donnée de modifier l’article L. 161-1 du code minier, pour corriger l’incohérence qu’il comporte et remédier à la lacune concernant les sites patrimoniaux remarquables.

L’amendement n° COM-790 est adopté.

Article 39 ter (nouveau)

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-791 précise l’objectif strictement énergétique de la rénovation performante définie par le projet de loi.

L’amendement n° COM-791 est adopté.

Article 41

M. Michel Laugier, rapporteur. – L’amendement n° COM-792 vise à ce que les logements situés dans du bâti ancien ne soient pas sanctionnés s’il s’avérait impossible d’améliorer suffisamment leur performance énergétique compte tenu des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales qu’ils présentent. Les bâtiments anciens contribuent à la richesse et à l’identité de nos territoires. Leur préservation revêt un intérêt

public. Leur équilibre hygrothermique spécifique ne permet cependant pas de les rénover selon les mêmes techniques de rénovation que le bâti moderne.

L'amendement n° COM-792 est adopté.

Article 42

M. Michel Laugier, rapporteur. – L'amendement n° COM-793 a le même objectif que le précédent.

L'amendement n° COM-793 est adopté.

Article 43

M. Michel Laugier, rapporteur. – L'amendement n° COM-794 vise à garantir que l'accompagnateur « rénov », qui sera chargé d'accompagner les ménages dans leur projet de rénovation énergétique, dispose de qualifications lui permettant d'être sensibilisé aux spécificités des différents types de bâti pour mener à bien sa mission. Il faut qu'il puisse articuler l'enjeu de la préservation du patrimoine avec celui de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

L'amendement n° COM-794 est adopté.

M. Laurent Lafon, président. – Ces amendements seront présentés par notre rapporteur aux commissions compétentes pour être, le cas échéant, intégrés dans leur texte.

Comme c'est l'usage, je vous propose d'autoriser Michel Laugier à procéder aux ajustements qui s'avèreraient nécessaires à l'occasion de leur examen et à redéposer les amendements qui ne seraient pas retenus.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 19 mai 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 17 h 35.***Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 –
Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la
ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des
crédits de la mission « Cohésion des territoires » (programmes 177, 109 et 135)**

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution budgétaire en 2020 des programmes 109, 135 et 177, c'est-à-dire la politique du logement.

Nous vous avons déjà reçue le 19 juin 2019 dans un exercice similaire, mais vous étiez alors secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Il ne s'agissait pas de la même mission budgétaire, mais la politique du logement est aujourd'hui très liée à celle de la transition écologique, comme le montre votre rattachement à ce ministère.

Cette politique a aussi été particulièrement concernée par les ouvertures de crédits en cours d'année 2020, puisque les trois programmes dont vous avez la responsabilité représentent 16,8 milliards d'euros en crédits de paiement au total dans le projet de loi de règlement, contre 14,4 milliards d'euros seulement prévus en loi de finances initiale.

Vous êtes la première des membres du Gouvernement que nous recevons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2020. Nous entendrons la semaine prochaine M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports, le 25 mai, et Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, le 26 mai.

Comme vous le savez, notre commission attache une grande importance, au-delà du vote de la loi de finances initiale, au contrôle de l'exécution des crédits votés et ce type d'audition, complétée par les travaux menés par les rapporteurs spéciaux, parfois avec l'appui de la Cour des comptes, a bien évidemment pour vocation de nourrir nos débats budgétaires de l'automne.

Je vous rappelle que cette audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle est suivie par certains de nos collègues en visioconférence.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, sur l'exécution des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous remercie pour cette invitation et je suis très honorée d'être la première à vous présenter l'exécution des crédits dont j'ai la charge. Vous avez rappelé que le logement est une politique importante, à la croisée de la cohésion des territoires, mission dont ces crédits font partie, et de la transition écologique, ministère auquel celui chargé du logement est rattaché. Pour moi, le logement est, avec l'emploi et la santé, un

des trois piliers qui permettent à chacun de construire sa vie et son avenir. La crise sanitaire et les confinements ont renforcé l'importance que nos concitoyens accordent au logement, ainsi que la nécessité d'un accueil inconditionnel en matière d'hébergement d'urgence. Dès le début de la crise sanitaire, l'État a mobilisé des moyens sans précédent pour répondre à l'urgence. Des aides exceptionnelles ont permis d'éviter que nombre de nos concitoyens ne basculent dans la grande pauvreté et un nombre historique de places en centres d'hébergement d'urgence ont été ouverts. Ce « quoi qu'il en coûte », toujours de mise en matière de soutien aux entreprises et aux Français, a été complété par un plan de relance ambitieux qui bénéficie au secteur du logement et de la construction.

L'impact de la crise sanitaire sur le budget de mon ministère a été important, conduisant à une ouverture de crédits de 2,3 milliards d'euros en lois de finances rectificatives (LFR), soit une hausse de 16 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI). Au total, les trois programmes de mon ministère, 109, 135 et 177, ont mobilisé près de 16,9 milliards d'euros de crédits en 2020.

Avec les crédits du programme 177, nous avons déployé des moyens sans précédent en faveur de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement des personnes sans abri vers le logement. Dès le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a mis en place les moyens nécessaires pour mettre à l'abri les personnes vivant dans la rue, répondant à un impératif tant sanitaire que social. Nous poursuivons cet accompagnement. Le Gouvernement a prolongé la trêve hivernale 2019-2020 jusqu'au 10 juillet 2020 et la trêve 2020-2021 jusqu'au 1^{er} juin 2021. Dans l'intervalle, les préfets ont eu pour consigne de ne pas expulser les personnes sans solution de relogement ou d'hébergement pérenne. Les crédits exécutés sur le programme 177 ont augmenté de 320 millions d'euros par rapport à 2019, pour atteindre 2,4 milliards d'euros en 2020 grâce à une ouverture complémentaire de crédits de 450 millions d'euros en LFR3 et LFR4. Ces moyens nous ont permis d'apporter une aide concrète aux personnes les plus vulnérables. Cela s'est traduit par une hausse sans précédent du nombre de places d'hébergement. Plus de 200 000 places sont aujourd'hui ouvertes, soit une hausse de 45 000 par rapport à novembre 2019. Les crédits ouverts en LFR3 ont permis de distribuer pour 50 millions d'euros de chèques alimentaires, de mobiliser 7 millions d'euros de crédits pour des masques dans les structures d'hébergement et de financer à hauteur de 20 millions d'euros des primes « covid » pour les salariés des structures d'accueil et d'hébergement. L'effort financier se poursuit en 2021 avec notamment la pérennisation de 14 000 places d'hébergement, le financement de 1 500 places pour les femmes sortant de maternité et de 1 000 nouvelles places pour les femmes victimes de violence.

En parallèle, le Gouvernement poursuit et accélère le déploiement du plan « Logement d'abord » afin d'offrir des solutions pérennes aux ménages sans domicile fixe. Cela se traduit notamment en 2021 par la revalorisation du forfait des pensions de famille et par le recrutement de 150 équivalents temps plein (ETP) dans les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

En 2021 et 2022, l'État interviendra également sur le volet investissement avec la mobilisation de 100 millions d'euros dans le cadre du plan France Relance pour financer des lieux d'accueil destinés aux personnes en situation de grande marginalité, des tiers-lieux alimentaires et la rénovation de centres d'hébergement et de résidences sociales.

J'en viens maintenant au programme 109. Nous avons mis les moyens nécessaires au financement des aides personnalisées au logement (APL) pendant cette période de crise, en abondant ce programme de 1,85 milliard d'euros en LFR. La crise a eu un impact sensible sur

le budget des APL et les aides au logement ont joué leur rôle de filet de sécurité pendant cette période. Contrairement à la programmation budgétaire initiale, le montant des APL versées aux ménages en 2020 s'est maintenu à 16,6 milliards d'euros, un niveau équivalent à l'exécution 2019, alors même que la réduction de loyer de solidarité (RLS) a augmenté de 410 millions d'euros. Le montant des APL versées en 2020 a ainsi été supérieur de 1,44 milliard d'euros par rapport à la LFI. L'ouverture de crédits sur le programme 109, d'un montant de 1,85 milliard d'euros, a été supérieure à la hausse de la dépense car, du fait de la crise, les recettes issues des cotisations employeurs ont été inférieures de 320 millions d'euros aux prévisions. La LFR a permis de réduire à 264 millions d'euros la dette du Fonds national des aides au logement (FNAL) à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), soit une baisse de 66 millions d'euros en un an.

Les crédits mobilisés sur le programme 109 sont en légère diminution par rapport à 2019, de 1,3 % et environ 200 millions d'euros, du fait de la contribution exceptionnelle de 500 millions d'euros du groupe Action logement au FNAL en 2020. Cette même année, l'État a distribué pour plus de deux milliards d'euros d'aides exceptionnelles de solidarité qui ont largement bénéficié aux allocataires d'APL et soutenu leur pouvoir d'achat.

S'agissant du programme 135, il porte l'essentiel de notre investissement en faveur du logement, de la construction et de l'aménagement. La plus grande partie de nos moyens est en réalité mobilisée sous la forme de dépenses fiscales, telles que la TVA à taux réduit, la réduction d'impôt « Pinel » ou encore le prêt à taux zéro, qui représentent environ 12 milliards d'euros. Les crédits budgétaires du programme 135 sont plus modestes et leur exécution est en baisse en 2020, de 95 millions en autorisation d'engagement (AE) et 135 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Cette baisse est principalement liée à la sous-exécution des crédits du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et à un transfert en gestion de 85 millions d'euros vers le programme 174, qui finance notamment MaPrimeRénov'. Au-delà, hors fonds de concours, la consommation du programme a été de 245 millions d'euros en AE et de 233 millions d'euros en CP. La sous-exécution de ces crédits budgétaire observée en fin de gestion n'est que de 12 millions d'euros en AE et de 20 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, l'année 2020 a été une année difficile pour le secteur de la construction avec les effets combinés de la crise sanitaire et du report des élections municipales. Il y a eu environ 28 000 mises en chantiers et 65 000 permis de construire en moins en 2020 par rapport à 2019. Au cours des trois derniers mois, les logements autorisés sont en lente progression, tout en restant à un niveau inférieur de 2 % en mars à la période précédant le confinement. Les chiffres des agréments de logements sociaux en 2020 ont également été bas avec 87 000 logements sociaux agréés, soit une baisse de 17 % en un an, dont 27 700 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), soit une baisse de 12 %. La consommation des crédits d'aide à la pierre s'est élevée à 382 millions d'euros en AE et 274 millions d'euros en CP, en baisse par rapport à 2019. Alors que 70 % des Français restent éligibles au logement social et que deux millions de personnes sont en attente d'un logement social, il est nécessaire de poursuivre l'effort de construction de ce type de logement. Mon objectif est de rattraper le creux de l'année 2020 et de faire de 2021 et 2022 des années de mobilisation générale pour le logement social. C'est le sens du protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux, signé le 19 mars dernier, avec l'Union sociale pour l'habitat, la majorité des fédérations HLM, Action Logement et la Banque des Territoires. Ce protocole porte des objectifs ambitieux, soit 250 000 logements sociaux financés sur deux ans. Ces objectifs ont été territorialisés à l'occasion des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) au cours des derniers mois, afin que chacun prenne

sa part à cet effort. Des moyens exceptionnels ont été mobilisés par l'État, Action Logement et la Caisse des dépôts : la réhabilitation lourde des logements sociaux à concurrence de 500 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, une mobilisation accrue du FNAP, une augmentation des financements du secteur par Action Logement à hauteur de 920 millions d'euros et enfin une distribution supplémentaire de 200 millions d'euros de titres participatifs de la part de la Caisse des dépôts. J'ai souhaité mettre en place une gouvernance renforcée de ce protocole pour un meilleur suivi et je réunis le premier comité de pilotage le 8 juin prochain.

Au-delà du logement social, l'État soutient globalement le secteur de la construction et de l'aménagement à travers les contrats de plan État-Région (CPER), les projets d'aménagement partenariaux, les cessions de terrains par les établissements publics fonciers qui ont représenté en 2020 un potentiel futur de 15 000 logements avec la production au cours de l'année d'environ 6 000 logements, et les annonces récentes du Premier ministre sur la mobilisation supplémentaire d'un milliard d'euros du plan de relance pour la reconstruction sur les friches et la construction de logements. Le fond friches a très bien fonctionné, permettant de financer environ 200 projets à hauteur de 300 millions d'euros. Le Premier ministre a accepté d'abonder ce fonds de 350 millions d'euros supplémentaires financés sur le plan de relance.

350 millions d'euros de subventions sont également affectés à l'aide à la relance de la construction durable pour les maires qui construisent avec une densité minimale. 70 millions d'euros ont déjà été attribués pour 600 000 mètres carrés de surface de logement dans près de 700 communes. À l'échelle nationale, nous avons aussi, dans la loi de finances pour 2021, prolongé les dispositifs du prêt à taux zéro et du « Pinel » afin de donner de la visibilité au secteur.

Au-delà de la mobilisation de ces outils financiers, la mobilisation est aussi politique. J'ai signé en novembre dernier un pacte pour la relance de la construction durable avec les associations d'élus et de professionnels. Compte tenu de l'inertie du système et de la difficulté à relancer concrètement la construction, j'ai proposé la création d'une commission nationale présidée par François Rebsamen, en accord avec le Premier ministre, afin de faire plus et mieux et de construire la prochaine loi de finances en ce sens.

Quant à la rénovation énergétique, MaPrimeRénov' a connu un véritable succès : 200 000 aides ont été demandées en 2020 et déjà 300 000 en 2021, ce qui nous fait anticiper 700 000 à 800 000 demandes cette année. Cette prime n'est pas financée par les programmes du ministère chargé du logement, mais par le programme 174 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et elle bénéficiera également du plan de relance.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – J'ai des questions sur l'exécution 2020 mais aussi sur les annonces récentes faites par le Premier ministre en matière de construction.

S'agissant de l'hébergement d'urgence, nous avons passé la période dans des conditions plutôt satisfaisantes avec la création d'un grand nombre de places. Cela ne veut pas dire que les problèmes budgétaires n'ont pas subsisté, malgré des crédits plus importants que précédemment. Lors d'un contrôle budgétaire mené cette année, j'ai pu constater que certains organismes, tels que la Croix-Rouge française ou le Samu social de Paris, ont dû utiliser leur trésorerie car il manquait de crédits à la fin de l'année 2020. Il y a encore besoin d'un rebasage des crédits. En 2020, la Cour des comptes estime à 126,6 millions d'euros la

sous-budgétisation initiale. Pouvez-vous nous donner votre chiffre ? Finalement en 2020, le déficit budgétaire a été moindre que ce qui avait été craint. Qu'est ce qui a empêché le Gouvernement d'ouvrir les crédits suffisants pour éviter ces problèmes de fin d'année ? J'ai l'impression que, d'année en année, on recrée le problème et que ce sont les grosses associations qui suppléent les insuffisances budgétaires.

Pour 2022, j'ai entendu plusieurs chiffres différents et j'aimerais savoir de quel montant il faudrait rebaser les crédits pour que la gestion budgétaire soit plus fluide.

Le projet d'informatisation des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) visait à les doter d'un système d'information offrant une vision des places disponibles afin de permettre une meilleure orientation des uns et des autres et d'assurer un meilleur suivi. La bascule sur le nouveau système s'est déroulée en septembre dernier et n'a pas fonctionné. On a le sentiment d'une incapacité à mener des projets informatiques d'ampleur et les associations se sont plaintes des difficultés générées. On aurait perdu des données des personnes suivies. Il semble que vous ayez commandé un audit : est-ce exact et quand peut-on espérer le rétablissement de ce système ?

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) connaît une hausse considérable de son budget et va devoir gérer des restes à payer considérables, déjà égaux à 1,8 milliard d'euros à la fin 2020, alors que ses ressources dépendent à la fois des décisions prises à chaque loi de finances et de l'évolution des marchés pour la ressource des quotas carbone. Or elle n'a toujours pas de contrat d'objectifs et de moyens. Pour l'instant elle continue à se reposer sur une ressource inespérée obtenue en 2018, liée au niveau élevé de la ressource des quotas carbone. Mais comment comptez-vous éviter que le chantier historique de la rénovation thermique ne se traduise par des difficultés de financement dans les années à venir ?

S'agissant toujours de l'ANAH, par décret du 7 août 2020, 84 millions d'euros ont été transférés depuis le programme 135 vers le programme 174 de la mission « Écologie » afin de financer le dynamisme de MaPrimeRénov', ce qui représente la moitié de la contribution de l'État au budget de l'ANAH inscrite au programme 135. Quelles en sont les conséquences sur le financement en 2020 des autres missions de l'ANAH relevant du programme 135, notamment « Habiter mieux » ?

Vous affichez un objectif de 250 000 agréments de logements sociaux pour les années 2021 et 2022, ce qui très ambitieux. Or nous sommes à la mi-mai et la tendance qui semble se dessiner est éloignée de cet objectif. Les permis de construire accordés dans les zones tendues, comme en Île-de-France, sont en diminution de 14 % en ce début d'année.

Le Premier ministre vient d'annoncer plusieurs décisions, dont le renforcement du fonds friches et la création d'une commission présidée par François Rebsamen. Ce n'est pas d'une commission supplémentaire dont nous avons besoin, ni d'un accord entre la ministre et les associations d'élus. Le problème se situe dans chacune de nos communes. Une partie des blocages réside dans les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et dans la manière dont vous allez régler les conséquences de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU). Ensuite, la question de l'acceptabilité par nos concitoyens d'une densification parfois jugée excessive est également une véritable question.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Sur le plan de relance, il est prévu 6,3 milliards d'euros d'AE pour la rénovation énergétique de tous les types de bâtiments. Cette somme est-elle suffisante ou allez-vous bientôt demander des crédits

supplémentaires ? Il semble que MaPrimeRénov' trouve désormais son public mais je n'entends pas la même chose concernant la rénovation des bâtiments publics et je m'interroge au regard des caractéristiques notamment techniques ou énergétiques.

Le Premier ministre et vous-même venez d'annoncer l'augmentation de certaines enveloppes budgétaires, notamment le fonds de réhabilitation des friches créé dans le plan de relance. S'agit-il de réallocations entre lignes budgétaires au sein de la mission « Plan de relance », ou cela fera-t-il l'objet de mesures complémentaires dans le collectif budgétaire qui s'annonce pour le mois de juin ?

M. Claude Raynal, président. – Nous essayons de limiter les remises de rapports, mais cette fois-ci c'est le Gouvernement qui a demandé un rapport sur l'article 168 de la loi de finances pour 2021, avant fin mars 2021, sur les dispositifs de soutien au développement de l'offre de logement locatif intermédiaire, censé préparer une réforme d'ampleur du dispositif « Pinel » qui passerait par une implication accrue des investisseurs institutionnels. À notre connaissance ce rapport n'a pas encore été publié. Y a-t-il des difficultés, le sujet est-il toujours d'actualité et si oui, à quelle date peut-on espérer ce rapport ?

Mme Emmanuelle Wargon. – Sur l'hébergement d'urgence, nous sommes dans des années un peu exceptionnelles, en particulier les exercices 2020 et 2021. Je vous confirme que, pour 2021, nous aurons besoin d'un réabondement des crédits du programme 177, prévu dans la prochaine LFR du mois de juin, pour deux raisons : un report de charges d'environ 100 millions d'euros de la gestion 2020 vers l'exercice 2021 et un nombre plus important de places ouvertes que celles budgétées en raison du rebond de l'épidémie et du décalage de la fin de la trêve. Pour ne pas laisser les associations assurer la trésorerie trop longtemps, j'ai proposé qu'on ouvre ces crédits dès la prochaine LFR en juin. Nous discutons encore sur le montant. Cela pose la question de la base budgétaire et de la préparation de la loi de finances pour 2022 et j'ai mandaté la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), en charge désormais de ce programme, de travailler sur un rebasage pérenne à la fois quantitatif et qualitatif, sur le nombre et le type de places nécessaires concernant l'hébergement d'urgence et le logement, notamment adapté et accompagné, en rejoignant votre préoccupation de ne pas laisser les associations gérer la trésorerie trop longtemps. Nous allons faire ce travail avec comme première échéance la loi de finances pour 2022.

S'agissant du système d'information des SIAO, j'attache beaucoup d'importance à la conduite de ce type de chantier. Nous avons ainsi mis en place, pour MaPrimeRénov', une plateforme qui a reçu beaucoup plus de demandes que nous ne pouvions l'imaginer. Nous faisons tout pour que les Français soient satisfaits de cette plateforme. C'est vrai aussi sur le travail que nous faisons sur la dématérialisation des autorisations d'urbanisme, un gros chantier issu de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), avec comme échéance le 1^{er} janvier 2022. Les services de l'État devront être prêts à recevoir les dossiers dématérialisés et les éditeurs de logiciels devront être en capacité de proposer à toutes les collectivités des solutions fiables et pas trop chères. Je pilote directement ce sujet pour être sûre que le système d'information fonctionne et c'est un sujet central. La bascule du système d'information des SIAO s'est effectivement faite au début de l'automne et nous avons constaté un grand nombre de dysfonctionnements avec des données perdues. J'ai lancé en janvier un audit, confié à Capgemini, qui a identifié beaucoup de défauts et qui rendra son rapport mi-juin, nous permettant ensuite de mettre en place le calendrier de correctifs qui prendra sans doute plusieurs mois. Je peux vous rassurer sur les données

perdues, qui ont été récupérées, mais on ne peut pas dire que le système fonctionne. La conduite de ce projet avait été sous-estimée initialement et nous avons besoin de le reprendre avec plus d'attention, le pilotage des données et la capacité à les gérer étant indispensables dans l'exercice des missions de service public.

Le budget de l'ANAH a considérablement augmenté. Le budget initial en 2021 était de 2,7 milliards d'euros, soit un quadruplement par rapport au début du quinquennat. Cela a permis à l'Agence d'être au rendez-vous de MaPrimeRénov' et du dispositif « Habiter Mieux Sérénité ». Nous avons aussi doublé le montant consacré au traitement des copropriétés dégradées. Toutes les lignes de l'ANAH augmentent et MaPrimerénov' ne se développe pas au détriment des autres.

Sur le modèle économique de la construction de logement social, c'est effectivement un défi d'agréer 250 000 logements sociaux sur deux ans. Il s'agit d'une ambition collective avec la Caisse des dépôts, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et Action Logement pour essayer d'aller chercher les logements sociaux non agréés. Les bailleurs nous disent que cela reprend doucement. Il est trop tôt pour dire si nous serons capables de rattraper la totalité du retard et d'atteindre les objectifs, les agréments étant traditionnellement déposés à partir du mois de septembre, mais il est aussi trop tôt pour se décourager. Cela pose la question de la volonté des écosystèmes locaux d'accueillir du logement social et celle du modèle économique de la construction du point de vue des élus. La commission Rebsamen aura notamment pour objet de faire des recommandations précises et concrètes sur ce sujet. Quel est le modèle économique, du point de vue d'un élu local, qui permettrait d'accueillir des logements et d'accorder des permis de construire en étant sûr que l'équation économique permette d'accueillir les habitants dans de bonnes conditions et de financer les équipements ? Cette question mènera à des propositions qui pourront être intégrées en loi de finances.

Nous avons également besoin de nous redonner une ambition commune autour de l'acte de construire, qui est un sujet très culturel. Il y a une sorte de réticence générale à accueillir toujours plus de bâtiments, que ce soit des immeubles ou des maisons individuelles. Par ailleurs, nous avons un enjeu de construction durable, ce qui nécessite parfois une densité à la fois acceptable par les personnes et soutenable sur le plan écologique. Il faut apporter des solutions et redonner l'envie de construire. La commission Rebsamen ne changera peut être pas fondamentalement les choses, mais le travail de grands élus sur le modèle économique est utile et trouvera peut-être sa place en loi de finances. Ce n'est pas un problème de financement, mais plutôt de mobilisation à la fois nationale et locale. J'ai souhaité que les préfets aillent à la rencontre des élus locaux pour avoir ce dialogue sur les besoins de logements et les éventuels blocages et difficultés existants. Nous avons un système inerte, qui finira par repartir. J'utilise tous les leviers à ma disposition pour le faire repartir rapidement.

S'agissant du plan de relance et de la question du rapporteur général, pour l'instant les crédits sont suffisants. Sur MaPrimeRénov', nous allons consommer plus rapidement l'enveloppe 2021-2022, et il faudra vraisemblablement abonder les crédits en 2022. Pour la rénovation des bâtiments publics, concernant l'État nous avons réparti une enveloppe de 2,7 milliards d'euros de crédits en identifiant de nombreux projets qui vont de l'université aux casernes, avec comme objectif de lancer les marchés et de démarrer les travaux. Il existe une liste de projets en réserve au cas où certains ne seraient pas lancés. Du côté des collectivités territoriales, il s'agit d'une contractualisation, au moyen de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), entre les préfets et les élus locaux pour les bâtiments communaux, pour laquelle il y a environ un milliard d'euros. J'ai plutôt de bons retours, notamment sur les rénovations d'écoles, de salles communales ou polyvalentes. Nous

aurons une vision exhaustive fin juin. C'est le ministère des collectivités territoriales qui collige toutes ces données.

L'enveloppe de 500 millions d'euros pour la rénovation des logements sociaux sera consommée. L'enveloppe du fonds friches est surconsommée car nous avons eu plus de demandes que de capacité à financer. Les 350 millions d'euros supplémentaires seront trouvés par redéploiement à l'intérieur du plan de relance.

En réponse à la question du Président, le logement intermédiaire reste une préoccupation. C'est un produit utile qui permet d'attirer des investisseurs institutionnels afin de compléter l'offre de logement social et l'offre de logement libre. Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devrait être présenté d'ici quelques semaines et sera rendu public, ainsi que les arbitrages rendus par le Gouvernement.

M. Michel Canévet. – On nous dit régulièrement que 300 000 personnes ne sont pas logées en France. À combien estimez-vous cette réalité, alors qu'il existe tout de même un certain nombre de places d'hébergement d'urgence ouvertes ?

Vous avez également évoqué les questions de rénovation énergétique. On peut se féliciter du succès en 2019 de ces opérations, 7 % des logements français ayant été rénovés, et du succès de MaPrimeRénov' en 2020. L'Observatoire de la rénovation énergétique considère toutefois qu'en 2019, nous n'avons gagné que 1,6 % d'économies d'énergie. Les bénéficiaires ne sont pas à la hauteur des efforts engagés. Je pense que les dispositifs n'ont pas toujours été efficaces.

S'agissant de la DSIL, il n'y a plus de crédits alors qu'il reste beaucoup de dossiers en attente, notamment les logements gérés par les communes et les communautés de communes. Il va falloir abonder ces enveloppes si on veut que ces opérations se concrétisent.

La question de la construction du logement est en grande partie une conséquence de la loi ELAN et de la fusion des opérateurs qui a beaucoup préoccupé ces derniers, avec pour conséquence une baisse significative de la production de logement locatif public. Ma crainte est que cela se poursuive car le coût de la construction est en train d'augmenter, notamment avec la hausse du prix des matériaux. Les entreprises sont très sollicitées et ont du mal à répondre aux appels d'offre en cours.

Enfin, à combien estimez-vous les fraudes aux aides au logement ? Les fichiers sont-ils à jour, compte tenu des déplacements de personnes à travers le pays ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Ma première inquiétude concerne le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». Vous avez fait état de la diminution conséquente de la consommation de crédits par rapport à 2019, soit 95 millions d'euros de moins en AE, 135 millions d'euros de moins en CP et 65 000 permis de construire en moins. Avez-vous pris conscience des difficultés des départements ruraux pour obtenir des permis de construire et élaborer les documents d'urbanisme ? Certes les terres agricoles sont précieuses et rares comme dans le Jura, mais nous avons tous des difficultés aujourd'hui pour espérer obtenir quelques hectares constructibles. Je vous alerte sur les difficultés de fonctionnement des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPNAF), notamment suite aux décisions de la direction

départementale des territoires (DDT). Les maires ont des difficultés pour parvenir à réaliser des documents d'urbanisme qui leur conviennent ou à obtenir des permis de construire.

Vous avez fait état du succès de MaPrimerénov' en 2020. Nadia Sollogoub, sénatrice de la Nièvre, vous a alerté sur la rigidité de la plateforme Internet et la carence en équipes de conseil. Les aides financières sont les bienvenues, mais avez-vous prévu d'apporter davantage de conseil et d'information sur le dispositif ?

M. Christian Bilhac. – Ma première question rejoint ce qui vient d'être évoqué. Comment concilier la demande de logement avec la protection de l'environnement par les maires et l'extension du plan local d'urbanisme (PLU) ? Aujourd'hui, lorsque les élus locaux veulent élaborer un PLU, ils évoluent dans un cadre très contraint par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), le schéma de cohérence territoriale (Scot) qui en découle, la trame verte et bleue... Il est très difficile d'ajouter deux hectares dans une commune rurale pour élaborer un PLU. Il me semble que l'environnement prime sur le logement, à l'image de votre titre de ministre déléguée auprès du ministre de la transition écologique. En milieu urbain, on peut densifier en hauteur, mais je mets en garde contre les risques sociétaux de la densification à outrance. En milieu rural, la marque de fabrique est plutôt l'horizontalité. Comment concilier la préservation de l'environnement et la construction de logements, pour laquelle il faut des terrains ?

Concernant l'accession à la propriété, les primo-accédants modestes ont des difficultés à concrétiser leurs projets. Envisagez-vous de revenir à l'APL pour ces jeunes couples qui travaillent dur ?

Enfin, pourrait-on alléger les dossiers soumis à l'ANAH, car de nombreux propriétaires occupants ou bailleurs sont découragés face à toute cette paperasse ?

M. Claude Raynal, président. – Il me semble que vous avez laissé de côté une question de Philippe Dallier sur la façon de redonner aux communes un attrait fiscal à la création de logements sociaux. Avec la réforme de la taxe d'habitation, ce serait bien de proposer quelque chose sur le foncier. Cette utilisation du foncier ne donne aujourd'hui droit à aucune ressource pour la commune. Envisagez-vous d'en parler à Bercy ?

Mme Emmanuelle Wargon. – On a besoin de progresser en données statistiques sur la question du nombre de personnes sans domicile : on ne parle pas toujours de la même chose selon les sources. L'Insee prépare un recensement des personnes sans domicile, et j'ai proposé aux communes qui le souhaitent de coordonner les Nuits de la Solidarité qu'elles mènent spontanément. En faisant coïncider leurs chiffres avec le recensement Insee, on aura une vision plus exhaustive du nombre de personnes concernées. Le chiffre de 300 000 personnes vient de la fondation Abbé Pierre et englobe les personnes qui n'ont pas accès à un véritable domicile mais qui sont très largement prises en charge dans des structures d'hébergement. Le programme 177 finance l'hébergement d'environ 200 000 personnes chaque nuit et les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) financent les hébergements des demandeurs d'asile à hauteur d'environ 100 000 places. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a personne à la rue, cela concerne probablement entre 10 000 et 15 000 personnes. Il s'agit d'un ordre de grandeur. C'est assez difficile à comptabiliser, d'autant plus en période de crise où les personnes sont moins visibles.

C'est une fierté de ma part d'avoir permis à l'Observatoire de la rénovation énergétique de voir le jour. Avant, nous n'étions pas capable d'additionner le nombre de

ménages qui recevaient une aide à la rénovation énergétique, via une aide fiscale ou via les certificats d'économie d'énergie. Nous avons enfin une méthodologie qui nous permet de dire combien de ménages ont fait des travaux et combien de ménages ont été aidés. 2,1 millions de ménages ont été aidés pour faire leurs travaux de rénovation énergétique en 2019. On en avait 1,7 million en 2016, soit une progression d'environ 20 %, les économies d'énergie réalisées ayant progressé de 50 %. Par conséquent, la qualité de chaque rénovation progresse. Le chiffre que vous citez de 1,6 % signifie qu'en 2019 et 2018 le parc global de logement a, dans son ensemble, économisé 1,6 % de consommation énergétique : ce n'est pas un chiffre limité aux logements rénovés. Cela correspond à notre trajectoire de l'accord de Paris, telle qu'elle a été fixée dans la stratégie nationale bas carbone pour la période 2018-2023. Pour la période suivante, il faut accélérer et dépasser les 3 % par an. Si on fait des rénovations plus nombreuses et plus performantes, nous sommes dans la bonne direction.

Nous n'avons pas les données consolidées de l'utilisation de la DSIL « rénovation » de la part du ministère de la cohésion des territoires. Il y a eu beaucoup d'expressions de besoins et on devrait donc consommer cette enveloppe. S'il y a trop de dossiers, la question du redéploiement à l'intérieur du plan de relance ou d'un complément se posera.

Sur le logement social, le trou de 2020 n'est pas principalement lié à la fusion des opérateurs, d'autant plus que les agréments étaient plutôt à un niveau intéressant l'année précédente. Je reconnais que quand des opérateurs fusionnent, ils sont un peu plus tournés vers leur gestion interne que vers le développement de leur activité. Un quart des opérateurs environ ne sont pas allés au bout des opérations de rapprochement. Les bailleurs sociaux devraient continuer à développer leur mission. Je pense qu'il est exagéré d'imputer la baisse des agréments aux opérations de rapprochement.

Je reconnais que le prix des matériaux est un problème pour le secteur du bâtiment comme pour d'autres secteurs industriels. Ce sujet concerne plutôt Bercy.

Sur la question des fraudes aux prestations, les bases de ressources APL sont désormais bien interconnectées entre elles. Il est peu probable de pouvoir faire deux demandes d'APL dans deux résidences principales dans le pays. Je n'ai pas plus de données sur la fraude aux prestations.

Sur le programme 135 et le droit de l'urbanisme, le développement des communes rurales ne passe pas par l'habitat collectif dense. Le débat sur la lutte contre l'artificialisation des sols a lieu dans le cadre du projet de loi Climat et résilience. Il ne faut pas être dogmatique sur ce sujet, mais accepter qu'il y ait des besoins de développement partout et que la terre soit une ressource rare et précieuse. On doit regarder les alternatives avant d'en consommer. C'est la raison pour laquelle on insiste autant sur la rénovation des vieilles fermes et des friches, qui existent partout. Lors de la répartition des enveloppes de lutte contre l'artificialisation, j'ai accepté un amendement à l'Assemblée nationale pour que cette répartition soit équitable, y compris pour les zones rurales. L'esprit est de dire qu'il sera toujours possible d'artificialiser dans le respect de la diversité des territoires. Je conviens que c'est une contrainte supplémentaire. Les espaces naturels constituent une ressource qui a une valeur écologique pour tous et qu'il ne faut pas gaspiller. Cela ne veut pas dire que tout devient impossible.

Sur la difficulté de production de documents d'urbanisme pour les communes rurales, Jacqueline Gourault travaille avec l'Agence nationale de cohésion des territoires

(ANCT) pour mettre en place des services d'appui aux collectivités et en particulier aux petites collectivités, afin de leur apporter l'ingénierie dont elles ont besoin. Par ailleurs, on peut imaginer des simplifications dans la dématérialisation des documents d'urbanisme.

J'ai bien entendu le vœu relatif à l'allègement des dossiers ANAH et je vais me pencher sur la question des dossiers de copropriétés dégradées ou de rénovation.

La plateforme Internet relative à MaPrimeRénov' fonctionne globalement bien et nous avons des taux de satisfaction très bons, aux alentours des 88 %. Néanmoins, il faut que le conseil et l'accompagnement montent en puissance à la même vitesse que les aides. Le conseil est beaucoup porté par les collectivités, avec un rôle de pivot des régions et d'acteur des départements ou des intercommunalités. On le finance principalement à travers un programme de certificats d'économie d'énergie mis en œuvre par le Service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE). Cela ne va pas forcément à la bonne vitesse par rapport à la demande de conseil qui explose. Je travaille sur le sujet.

S'agissant de l'accession à la propriété, nous examinerons la question de l'APL accession dans les prochaines semaines. L'accord conclu avec Action Logement crée par ailleurs une nouvelle aide à l'accession pour les salariés.

Enfin, je n'ai pas eu l'impression d'avoir éludé la question des exonérations de taxes foncières sur le bâti. C'est dans le cadre de la commission Rebsamen que l'on regardera le modèle économique de la construction du point de vue des élus, qui prend en compte l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, et que l'on fera des propositions. Je ne sais pas encore quelle forme cela prendra. Je partage le point de vue selon lequel il faut démontrer aux élus que le modèle économique est robuste lorsqu'ils accueillent de nouveaux habitants, quel que soit le type de logement. Ce point sera examiné rapidement par cette commission.

La réunion est close à 18h 40.

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

Mardi 25 mai 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

**Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 –
Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre
de la transition écologique, chargé des transports, sur l'exécution des crédits
de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », du compte
d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de
voyageurs » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**

M. Claude Raynal, président. – Dans le cadre de l'exécution budgétaire de l'année 2020, nous vous remercions, monsieur le ministre chargé des transports, de nous éclairer sur certains des programmes de la mission « Écologie » relatifs aux infrastructures et services de transports (programme 203), aux affaires maritimes (programme 205) ou encore aux charges financières relatives à l'opération de reprise partielle par l'État de la dette de SNCF Réseau (programme 355). Vous pourrez aussi répondre à nos questions concernant le défunt compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » consacré aux trains d'équilibre du territoire (TET) et qui a été rebudgétisé en 2021. Enfin, au regard de votre parcours professionnel, vous vous ferez certainement un plaisir d'échanger avec nous sur les enjeux relatifs au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », également appelé « Bacea ».

Je rappelle que cet échange s'inscrit dans un cycle d'auditions ministérielles organisé par notre commission dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2020. La semaine dernière, nous avons entendu Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, et demain, nous entendrons Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique.

Prendre du recul sur l'exécution effective des crédits est toujours un exercice intéressant afin d'éclairer la représentation nationale et les citoyens sur les enjeux et les perspectives budgétaires à venir. Il n'a échappé à personne que l'année 2020 n'a pas été une année classique, entre autres concernant l'autorisation et l'exécution budgétaire. Aussi, cette année, l'exercice me paraît d'autant plus pertinent.

Le portefeuille des transports a été particulièrement affecté par la crise sanitaire ; en témoignent les ouvertures de crédits réalisées en 2020, sur lesquelles nous pourrions revenir. Les transports occupent également une place significative dans le plan de relance.

Je salue notre collègue Philippe Tabarot, qui participe à cette audition en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur ces crédits budgétaires.

M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports – Je suis heureux de vous parler de l'exécution budgétaire 2020, une année effectivement très particulière où l'État s'est placé au chevet des acteurs du transport, qui ont pris de plein fouet cette crise sanitaire. Fin 2019, au moment d'adopter le budget 2020, personne ne s'attendait aux confinements ni aux restrictions des

déplacements, qui ont très fortement impacté le secteur des transports, mon ministère, nos programmes et nos recettes.

La mobilisation de l'État français face à cette crise se retrouve dans l'exécution budgétaire 2020 et les quatre lois de finances rectificatives adoptées au cours de l'exercice ont fortement fait évoluer le budget.

Je vous propose de revenir sur deux volets. D'abord l'aide aux acteurs du secteur et d'autre part les compensations de pertes de recettes

S'agissant des aides, dès les prémices de la crise, l'ensemble du secteur a bénéficié des aides de droit commun, le chômage partiel, les prix garantis par l'État (PGE) et le fonds de solidarité ; à ma demande, une majorité des entreprises a bénéficié du plan Tourisme, je pense aux taxis, aux autocaristes ou encore au personnel navigant. Nous avons également pris des mesures spécifiques, comme le report ou la suspension de taxes aériennes. C'était particulièrement nécessaire pour les exploitants aéroportuaires. À l'été, nous avons fait le point avec les donneurs d'ordres, autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et organisations professionnelles, pour constater une chute de 90 % du trafic aérien, de 50 % des usagers des transports en commun, de 70 % pour les ferries – cela a nécessité une deuxième vague d'accompagnement, avec des aides ciblées pour chaque secteur. Elles se sont traduites dans les lois de finances rectificatives ainsi que par différents dégels de réserves budgétaires. Il y a eu en particulier les aides emblématiques de 7 milliards d'euros versées à Air France et de 4,05 milliards d'euros pour la recapitalisation de la SNCF. Pour les AOM, deux aides complémentaires ont été proposées : une subvention pour les pertes au titre du versement mobilité qui, pour Ile-de-France Mobilités (IDFM), a représenté 425 millions d'euros et évité une cessation de paiement des transports dans la région ; ensuite, des avances remboursables pour compenser une partie des pertes de recettes tarifaires, qui ont représenté 1,175 milliard d'euros pour IDFM et plus de 550 millions d'euros pour les AOM de province. Les aéroports ont pu bénéficier d'avances remboursables pour le financement de leurs missions régaliennes de sécurité et de sûreté et le secteur maritime a fait également l'objet d'une très grande attention ; le fret ferroviaire a été largement encouragé avec la gratuité des péages de fret pour le second semestre 2020, soit un effort de 63 millions d'euros.

Les pertes de recettes de l'État et ses opérateurs ont aussi dû être compensées, quelque 250 millions d'euros ont été ajoutés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour maintenir le haut niveau, le très haut niveau d'investissement prévu dans la loi d'orientation des mobilités (LOM) – et, après le coup d'arrêt du premier confinement, tous les chantiers d'infrastructures ont pu reprendre au rythme prévu, notamment celui de la Société du Grand Paris.

Le Bacea a nécessité, face à des recettes inférieures de 60 % à la prévision, un emprunt supplémentaire de 1,25 milliard d'euros et, au 31 décembre 2020, l'encours de dette a augmenté pour s'établir à 1 800 millions d'euros, contre 667 millions fin 2019. Le secteur du transport s'est aussi vu accorder 11 milliards d'euros sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, ce qui s'est traduit par 62 projets aéronautiques, pour 376 millions d'euros, ainsi que par 80 opérations routières et ferroviaires pour 420 millions d'euros.

Le budget 2021, exceptionnel par le plan de relance, nécessitera un suivi attentif des effets de la crise. Il a été construit avec des marqueurs forts de report modal et de désenclavement du territoire ; je pense notamment au soutien massif et inédit au fret ferroviaire, avec plus de 170 millions d'euros pour réduire de moitié les tarifs des péages,

pour augmenter l'aide au transport combiné et pour soutenir le wagon isolé, ainsi que pour un renforcement au concours obligatoire versé à SNCF Réseau. La trajectoire de la LOM sur les sujets ferroviaires a été très largement confortée à travers l'Afitf. La trajectoire du Bacea a été revue sans rogner sur les objectifs de moyen et long termes.

Le plan de relance offrira des opportunités complémentaires. Dès le début de l'année 2021, l'Afitf a voté des crédits relance pour les trains de nuit. Nous venons, avec le Premier ministre, de relancer la semaine dernière la fameuse ligne entre Paris et Nice et d'autres lignes, comme Paris-Tarbes, ouvriront avant la fin de l'année. Nous agissons très fortement sur le déploiement des bornes électriques, un grand plan a été mis en œuvre qui mobilise 100 millions d'euros sur les voies réservées et sur les concours à SNCF Réseau.

Nous sommes très attentifs aux effets de la crise et c'est pourquoi nous avons adopté la semaine dernière un décret « *net wage* » pour les ferries maritimes – c'était une demande très forte en particulier de la compagnie Brittany Ferries. Nous referons le point cet été avec les autorités organisatrices pour évaluer les pertes de recettes, à l'issue de la mission confiée à Philippe Duron sur l'avenir du modèle économique des transports en commun en France.

D'autres réflexions animeront les prochains mois. Je sais que Messieurs les rapporteurs Hervé Maurey et Stéphane Sautarel travaillent actuellement sur les finances de la SNCF. Avec 35 milliards d'euros de reprise de dette grâce au pacte ferroviaire et 4 milliards d'euros de recapitalisation dans le cadre du plan de relance, l'État a pris ses responsabilités envers la SNCF. Nous suivons avec attention les performances de cette entreprise publique. Après les contrats d'objectifs et de performance que nous avons signés avec l'Afitf et Voies Navigables de France (VNF), les contrats de performance attendus avec SNCF Réseau et Gares et Connexions deviendront une réalité d'ici la fin de l'été 2021.

Le mode de financement des AOM est aussi à questionner, je serai très attentif à vos propositions sur le sujet et j'attends les conclusions de Philippe Duron pour la fin juin.

La stabilité des recettes de l'Afitf et la soutenabilité de la dette du Bacea sont à suivre de très près dans un contexte de reprise progressive du trafic. Le trafic aérien a largement repris en Asie – il a même progressé en Chine par rapport à 2019 –, il a repris à 80 % en Amérique du Nord, mais seulement à 45 % en Europe, c'est un indicateur à surveiller. L'été sera à ce titre un bon indicateur avant de se projeter sur une reprise plus structurelle à compter du mois de septembre.

Le secteur du transport a donc été très marqué par la crise. Celle-ci n'a néanmoins pas démenti nos priorités politiques. Je crois même pouvoir dire qu'elle les a très largement renforcées. À l'été nous avons accéléré avec une deuxième vague d'accompagnement non plus générique mais spécifique et relancé les chantiers d'investissements. Au-delà du traitement des urgences, la situation montre bien que l'État se doit d'être davantage planificateur et précurseur. Je m'y emploie au quotidien, c'est le sens des contrats de petites lignes que nous avons signés avec plusieurs régions, pour un montant global de 6 milliards d'euros et qui préservent la connectivité de nos territoires tout en intégrant plus de technologie. En témoigne le projet de train léger que nous avons en Meurthe-et-Moselle.

Pour accompagner ces projets innovants dont la crise a confirmé la pertinence, nous avons lancé une agence d'innovation dans les transports : elle va nous permettre, sur des

sujets prioritaires pour les territoires, pour la souveraineté industrielle et économique de la France, de nous doter des bons canaux de financement et des bons outils de détection.

M. Hervé Maurey, rapporteur spécial. – La loi du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités prévoit que l’Afitf investira 13,7 milliards d’euros dans les infrastructures de transports entre 2018 et 2022, une somme importante, mais nécessaire et dont la trajectoire semble respectée grâce à la loi de finances pour 2021. Vous rappelez que l’État a recapitalisé SNCF à hauteur de 4,7 milliards d’euros pour sécuriser la régénération des réseaux, mais, suite aux deuxième et troisième confinements SNCF Réseau aurait subi une perte complémentaire de l’ordre d’1 milliard d’euros : pensez-vous qu’elle puisse résorber seule ce déficit qui n’a pas été couvert par les 4,7 milliards d’euros d’aides, ou bien pensez-vous qu’un nouveau concours de l’État soit nécessaire ? Le financement des infrastructures de transport est indissociable de la situation financière de l’Afitf. L’an passé, il a fallu à l’Afitf six budgets rectificatifs pour qu’elle accomplisse ses missions. Le soutien de 250 millions d’euros par l’État est une très bonne chose, mais la question se pose de la pérennité des ressources de l’Agence : quels enseignements tirez-vous des premiers éléments de l’exécution budgétaire 2021 de l’Afitf ? Au moment de l’examen de la loi de finances pour 2021, avec Stéphane Sautarel, nous avons trouvé le Gouvernement bien optimiste sur les prévisions de ressources de l’Agence et nous avons regretté l’opacité de l’information qu’elle a délivrée pour l’examen budgétaire. Merci, monsieur le ministre, de veiller à ce que les choses se déroulent avec plus de transparence cette année.

Enfin, nous avons été surpris du revirement du gouvernement. Après avoir mis l’accent, depuis 2017, sur la nécessaire régénération du réseau et sur les trains du quotidien, le Gouvernement a annoncé en avril dernier que les lignes à grande vitesse (LGV) étaient à nouveau une priorité, comme les trains de nuit. Les priorités se multiplient. Sur les LGV, le gouvernement a annoncé des financements de un milliard d’euros sur la ligne Nice-Marseille, 4,1 milliards d’euros sur la ligne Bordeaux-Toulouse et 40 % des coûts de la ligne Montpellier-Perpignan. Des annonces abondent – sans relation bien entendu avec la grande élection nationale qui approche –, mais comment comptez-vous financer ces dépenses à coup de milliards d’euros sans conséquence pour les autres projets, et compte tenu de la situation financière de la SNCF ?

M. Stéphane Sautarel, rapporteur spécial. – Le secteur du transport a été très impacté par la crise et très soutenu par les pouvoirs publics. Je me félicite que la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ait finalisé le rapport sur le développement des nouvelles lignes de trains d’équilibre du territoire de jour et de nuit. Il était prévu par la LOM et nous l’attendions avec impatience. Le compte d’affectation spéciale a été supprimé en 2021, mais des questions demeurent sur les déficits chroniques de ces lignes, et donc sur la contribution de solidarité territoriale (CST) et sur la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires : ces deux taxes, qui représentent près de 250 millions d’euros, sont acquittées par la société SNCF Voyageurs. Dans le cadre de l’ouverture à la concurrence, la SNCF mais aussi la Cour des comptes appellent à supprimer ces deux impositions. Pouvez-vous, Monsieur le Ministre, nous informer des dernières évolutions sur le sujet et des éventuels systèmes de financement alternatifs qui sont à l’étude ?

Le Gouvernement affiche une ambition nouvelle sur les trains de nuit, vous venez d’ouvrir la ligne Nice-Paris, nous sommes passés de 100 millions d’euros pour une expérimentation sur deux lignes dans la précédente loi de finances, à l’objectif d’ouvrir une dizaine de lignes. Quelle en est l’économie générale, s’il faut y consacrer 1,5 milliard d’euros, dans les conditions financières actuelles de la SNCF ? Quel doit être le soutien de l’État, en

particulier concernant l'enjeu de la transformation du matériel roulant ? Pourriez-vous nous donner des perspectives sur les moyens qui seront mis en œuvre et sur les calendriers qui peuvent être espérés ?

Enfin, quelles ont été les modalités de soutien aux AOM, quel montant a été décaissé et comment les avances ont-elles été mises en place ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Quels ont été les crédits engagés l'an dernier sur les lignes de desserte fine du territoire et sur les protocoles d'accord entre l'État, les régions et la SNCF ?

Où en est la modernisation du réseau et plus particulièrement le développement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) : quels moyens y ont-ils été consacrés cette année ?

Quel recours au bonus écologique pour l'aide à l'acquisition de poids lourds électriques et à hydrogène ? Ce mécanisme a-t-il été utilisé par les acteurs ? Sera-t-il prolongé compte tenu de l'ampleur de la transition à conduire pour le verdissement du parc de poids lourds ? Je pense que vous n'avez pas eu beaucoup de crédits à consommer, notamment concernant les camions à hydrogène qui sont loin d'arriver sur le marché.

Enfin, quand sera actualisé le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et SNCF Réseau ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué. – Concernant les infrastructures il y avait des investissements de rattrapage à réaliser. Dans le cadre de la LOM nous avons augmenté les investissements de 40 % par rapport au précédent quinquennat. Malgré la crise, l'exécution de la LOM se porte convenablement puisqu'elle n'est en retrait que de 330 millions d'euros sur un budget de plus de 8 milliards d'euros, soit à peine 4 %. La trajectoire de l'Afitf a été tenue grâce au soutien à hauteur de 250 millions d'euros consenti par l'État, et nous avons en outre budgété 780 millions d'euros de crédits de paiement en 2019-2021 au bénéfice de plusieurs grands projets tels que le canal Seine-Nord Europe ou le Lyon-Turin. Le plan de relance a permis d'accélérer ces investissements.

Les pertes de SNCF Réseau, dont le montant devrait se situer entre 700 millions et 1 milliard d'euros, sont un sujet de préoccupation. Nous aurons à en rediscuter, d'autant que nous avons annoncé notre souhait de signer les contrats de performance SNCF Réseau d'ici à l'été 2021, mais à ce stade rien n'est tranché.

Les moindres recettes de l'Afitf s'expliquent notamment par l'effondrement des recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dite « Chirac », de la taxe d'aménagement du territoire versée par les concessionnaires d'autoroutes et des amendes radar. Une grande partie des recettes de l'Afitf résulte d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Si nous entrons dans une phase de grande transformation technique, et donc, à terme, fiscale, la sécurisation à moyen terme des différentes recettes de l'Afitf permettra de tenir la trajectoire ambitieuse que nous avons fixée.

S'agissant des TET et des trains de nuit, le rapport qui sera présenté au Parlement est important. Malgré le nécessaire rattrapage des retards pris par SNCF Réseau dans les travaux de rénovation du réseau, nous avons souhaité réfléchir sérieusement à l'avenir de

celui-ci à l'horizon 2030 et aux modes de transport qui pourront y coexister. Nous sommes convaincus qu'avec un réseau rénové, des modèles économiques revus et une demande des populations, notamment la plus jeune, vers ces modes de transports plus écologiques il y a un vrai potentiel.

La ressource rare est le matériel roulant. Le marché étant réellement européen, nous avons demandé à la SNCF de se rapprocher de ses homologues, notamment allemands, ce qui a permis la conclusion d'un premier accord sur les trains de nuit.

Je considère que si la CST et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) ne sont pas supprimées, elles devront être acquittées par l'ensemble des opérateurs en concurrence. C'est la position du ministère des transports mais cet arbitrage relève de l'échelon interministériel.

Nous avons pris des engagements très fermes dans le cadre de la LOM sur le renouvellement des matériels roulants. Ces travaux sont en cours sur les lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) et Limoges-Clermont-Ferrand pour une première série de 28 rames qui circuleront à compter de 2023.

S'agissant des trains de nuit, nous avons rouvert la ligne Paris-Nice la semaine dernière, et nous avons pour objectif de rouvrir la ligne Paris-Tarbes et de créer une ligne Paris-Vienne d'ici à la fin de l'année. Nous souhaitons également soumettre au Parlement le projet d'ouverture d'une dizaine de lignes de trains de nuit d'ici à 2030.

J'en viens aux lignes à grande vitesse. En 2017, face à un système ferroviaire déséquilibré sur le plan financier et aux infrastructures vétustes, le Gouvernement a fait le choix d'investir pour régénérer le réseau, de mettre les grands projets en pause afin de se mobiliser sur les transports du quotidien, puis, après l'assainissement financier du groupe SNCF, de réengager un certain nombre de grands projets tels que la LGV entre Bordeaux et Toulouse. Le Premier ministre a récemment réaffirmé l'engagement financier important de l'État en faveur des cinq projets de nouvelles lignes à grande vitesse. Nous poursuivons nos discussions avec les collectivités concernées afin de boucler ces derniers.

Les contrats relatifs aux petites lignes, qui s'élèvent à plus de 6,5 milliards d'euros, ont déjà été signés ou délibérés par huit régions. Ils ont bénéficié du plan de relance à hauteur de 300 millions d'euros. Ainsi, l'État et les régions cofinanceront les lignes auparavant financées par les contrats de plan État-région (CPER), et sur demande des régions, l'État pourra leur déléguer un certain nombre de lignes afin de tester des modèles nouveaux tels que les trains légers.

Nous avons instauré un bonus écologique d'un montant de 50 000 euros pour les poids lourds électriques ou à hydrogène. Pour l'heure, une seule demande a été formulée. En effet, en l'état actuel du marché, le surcoût reste considérable, environ 250 000 euros, malgré cette aide importante. L'Allemagne propose une aide de 100 000 euros et la Californie, 150 000 euros. L'aide doit être ajustée à l'offre. Avec le développement de l'offre, le surcoût constaté se réduira et les aides pourront, à terme, être réduites. En tout état de cause, c'est vrai que les aides sont aujourd'hui insuffisantes au regard du marché actuel. Il est important de construire une offre française et européenne. Sur les véhicules utilitaires légers des constructeurs français sont particulièrement bien positionnés. La détermination du bon niveau d'aide sera débattue dans le cadre de négociations interministérielles.

Les pertes enregistrées en 2021 sont estimées à 600 millions d'euros pour les AOM de province et à 400 millions pour les régions, mais une clause de revoyure est prévue dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le projet Urbanloop me tient particulièrement à cœur. Émanant d'étudiants des écoles d'ingénieur de Nancy, il prévoit de réinventer la mobilité au travers de capsules sur rails. J'espère que vous le découvrirez avec fierté, monsieur le ministre.

Ma première question porte sur la consommation effective, en 2020, des crédits de fonds de concours du programme 203 « infrastructures et services de transports ». Retraité de l'effet de l'aide exceptionnelle de 4 milliards d'euros affectée à la SNCF en fin d'année, le taux de consommation des crédits est de seulement 91 %, contre 99 % en 2019. Comment expliquez-vous cette diminution significative ? S'agit-il simplement d'une conséquence de la crise sanitaire ? Les retards constatés ont-ils pu être rattrapés ?

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, je m'étais interrogé sur l'articulation du programme 362 de la mission « Plan de relance » avec le programme 203 de la mission « Écologie ». En effet, plusieurs opérations se recoupent, notamment en ce qui concerne la régénération des réseaux ferroviaire et routier ou la mobilité douce. Cette problématique est renforcée par l'ampleur des reports de crédits constatés en 2021. Comment engagez-vous les crédits ouverts sur ces deux programmes ? Parvenez-vous à conjuguer ces budgets dans le cadre de vos opérations ? Un dispositif de suivi particulier de ces crédits a-t-il été mis en place ?

Le contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur Voies navigables de France (VNF) a été signé le 30 avril dernier. Comment ce contrat doit-il permettre d'accélérer la régénération et la modernisation du réseau fluvial ? À quoi l'État s'est-il engagé au travers de ce contrat ? La très significative augmentation des investissements dans le réseau fluvial, soutenu à hauteur de 175 millions d'euros par le plan de relance, repose aussi sur une nette progression des ressources propres de l'établissement public. VNF sera-t-il en mesure d'accroître de façon suffisante ses ressources propres afin de soutenir le niveau d'investissement nécessaire ? Dans quelle mesure ces ressources propres sont-elles aujourd'hui affectées par la crise ?

M. Michel Canévet. – Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières a mis en évidence que davantage de contrôles des sociétés concessionnaires étaient nécessaires. Quelles dispositions sont-elles mises en œuvre par le Gouvernement en ce sens ? Ce rapport pointait également les profits très importants réalisés par ces sociétés, et suggérait que des discussions soient menées avec celles-ci afin de mettre en œuvre des modulations des tarifs des péages, en tenant compte notamment des objectifs environnementaux que le Gouvernement s'est fixés. Qu'en est-il à ce jour ?

À l'automne dernier, il a été décidé de consacrer une enveloppe de 30 millions d'euros au *net wage*, dispositif qui permet la prise en charge par l'État des cotisations salariales des compagnies maritimes opérant sur des liaisons internationales. À ce jour, aucun versement n'a été effectué. Ces exonérations porteront-elles bien sur les dépenses engagées en 2020 et en 2021 ? Ne vous semble-t-il pas nécessaire de prolonger ce dispositif, dont je souligne qu'il est eurocompatible, ces sociétés étant fragilisées non seulement par la crise pandémique, mais aussi par le Brexit ?

M. Didier Rambaud. – En tant qu'élu rhônalpin, j'évoquerai pour ma part le Lyon-Turin. Dans quels délais les arbitrages relatifs au processus de phasage des voies d'accès françaises au tunnel seront-ils rendus ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Vous avez indiqué qu'un important travail de concertation était mené avec les régions afin de permettre une meilleure articulation des TET avec les trains express régionaux, et donc, une meilleure qualité de service pour les usagers. Si cette initiative semble aller dans le bon sens, je regrette que la région Grand Est n'ait été citée qu'une fois dans la longue liste des lignes reprises. Qu'entendez-vous précisément sur le plan financier lorsque vous indiquez que vous souhaitez « recentrer l'offre de l'État » ? Qu'attendez-vous au juste du nouveau périmètre des régions ?

Je crois savoir que les AOM sont traitées différemment, en province, selon qu'elles sont des syndicats ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ces derniers étant beaucoup moins compensés que les syndicats. Est-ce exact ? Ne pourrait-on rééquilibrer les choses en faveur des EPCI, qui subissent de lourdes pertes ?

Pour aller de Metz à Lyon en train, voilà déjà quelque temps qu'il faut passer par Strasbourg ou par Paris. C'est un peu comme si, pour aller de Paris à Marseille, il fallait passer par Bordeaux ! Du coup, la route est bien plus compétitive. D'où la pertinence de l'ouverture prochaine de la ligne qui joindra Luxembourg, Metz et Lyon *via* Dijon.

M. Christian Bilhac. – Sur le ferroviaire, je rappelle l'urgence d'apporter le maillon manquant, entre Montpellier et Perpignan, de la ligne à grande vitesse vers l'Espagne. Il y a vraiment un entonnoir entre Montpellier et Perpignan ! En revanche, c'est un satisfecit pour la ligne Béziers-Neussargues, qui semble être sauvée grâce à un accord entre les régions Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes et l'État. Tant mieux, car cette ligne désenclave des secteurs déshérités de ces deux régions.

Je suis un Français, et un Occitan. Je suis l'héritier de Blériot, de l'Aéropostale, de Mermoz, de Saint-Exupéry et de tant d'autres. Et j'en ai assez de l'*aviation bashing* qui sévit depuis quelque temps. Comme le train au XIX^e siècle, l'aviation est aujourd'hui un facteur de développement. En tant qu'Occitan, je connais le poids économique et le nombre d'emplois que représente Airbus dans la région Occitanie. Vous avez du reste souligné à juste titre les progrès faits par l'aviation en matière de rejets de CO₂, qui laissent présager un avion décarboné dans les années qui viennent, grâce à l'hydrogène.

Il y a quatre ans, en 2016, Air France inaugurait la navette entre Montpellier et Orly. Aujourd'hui, on supprime cette navette pour redonner cette liaison à Transavia. Cela donne l'impression d'une politique de gribouille de la part d'Air France. Sommes-nous en train de revivre la grande époque d'Air Inter ? L'État est devenu l'actionnaire principal d'Air France à la faveur du plan de relance et du soutien qu'il lui a apporté. Ne sommes-nous pas en train de faire fausse route en faisant de telles marches arrière ?

M. Claude Raynal, président. – Après une si brillante intervention, plus besoin de parler d'Occitanie ni d'aéronautique ! Reste une série de questions que m'a transmises Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial pour les crédits consacrés au transport aérien et président du groupe d'études sur l'aviation civile, retenu pour l'instant à la Présidence, et qui vous prie de l'en excuser.

La première question porte sur la soutenabilité du Bacea, et sur la mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF) sur ce sujet. Disposez-vous de premiers éléments sur les pistes, les mesures ou les réformes qui pourraient émerger de ce travail ? Le Bacea présenté en loi de finances initiale en 2021 reposait sur des hypothèses de reprise du trafic trop optimistes par rapport au chiffre de 50 % que vous avez donné. Pouvez-vous nous éclairer sur les premiers éléments relatifs à l'exécution du Bacea en 2021, en termes de recettes, de dépenses et de recours à l'emprunt ?

La deuxième question porte sur le coût des dépenses de sûreté et sécurité aéroportuaires. Comme vous l'avez indiqué dans votre propos liminaire, les recettes ont baissé et des avances remboursables de taxes d'aéroport ont été nécessaires – elles ont été mises en place par l'État. Mais ce ne sont que des avances, et la question de leur remboursement ne va pas sans poser des difficultés. Avez-vous déjà travaillé sur des modalités de rattrapage ? Un lissage de 2024 à 2030 est-il toujours d'actualité ?

Une troisième question porte sur les performances de la direction des services de la navigation aérienne. Quelles sont les dernières avancées et les perspectives de modernisation, très attendues, des outils de contrôle de la navigation aérienne ? Quel est le bilan de la nouvelle gouvernance mise en place pour piloter ces programmes ?

Dernière question de notre collègue : la constitution de la filière de carburant d'aviation durable, ou SAF (*sustainable aviation fuel*), pour accompagner la transition écologique de l'aérien, est nécessaire en attendant la maturité des technologies de rupture, et peut-être pour les compléter, mais elle ne semble pas pouvoir se faire sans soutien public. Quel est votre avis sur le sujet ? Nous savons que vous portez cette question au niveau européen.

M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué. – La consommation des crédits de fonds de concours du programme 203 est de 91 % mais la consommation globale des crédits budgétaires du programme s'élève à 95 %, en retrait, certes, par rapport aux 99 % de 2019, ce qui s'explique très largement par le premier confinement et le ralentissement, voire l'arrêt pendant quelques semaines, de quelques grands travaux d'infrastructures – chose qui ne s'est pas reproduite pendant le deuxième confinement.

Plusieurs questions portaient sur VNF. Nous avons signé la convention d'objectifs et de performance, qui était très attendue, pour 3 milliards d'euros sur les dix prochaines années. Nous avons tenté d'approcher le sujet sous le même angle que pour les contrats petites lignes. D'abord, une très grande vétusté avait été observée sur l'aspect infrastructurel, qui imposait de faire des travaux de régénération sur le grand gabarit comme sur le plus petit gabarit, et sur différents ouvrages. Il fallait aussi une approche plus territorialisée, autour du second segment d'activité que constitue la plaisance. Nous avons donc travaillé sur une vraie politique de valorisation du patrimoine de VNF, avec une convention d'occupation de son domaine revue. VNF travaille avec les collectivités locales pour réexaminer son réseau touristique et va revoir les droits d'eau, de manière à maximiser ses ressources propres. Quand nous avons construit les contrats petites lignes, nous avons bien constaté que l'offre créait la demande : les travaux de régénération que nous faisons sur le réseau secondaire créaient des péages supplémentaires, et donc un accroissement de la ressource. La même logique s'applique dans le domaine fluvial.

Vous avez évoqué les sociétés concessionnaires d'autoroutes, j'ai eu l'occasion d'intervenir dans l'hémicycle, il y a quelques semaines, sur les suites données au rapport de la commission d'enquête dont le rapporteur était M. Delahaye. Beaucoup de choses ont été faites depuis 2015 : Autorité de régulation des transports, encadrement des surprofits... L'ensemble des contrats qui avaient été passés ont été approuvés par la Commission européenne, qu'on ne connaît pas pour particulièrement laxiste sur le sujet. Le cadre dont nous disposons aujourd'hui nous permet d'œuvrer utilement avec les sociétés concessionnaires d'autoroute. J'en veux pour preuve le plan des 100 000 bornes que nous mettons en œuvre, en partie sur le réseau routier non concédé opéré par l'État, et en partie sur le réseau routier concédé. Son objectif est d'installer plus de 100 000 bornes pour l'itinérance d'ici fin 2022, et il a été cofinancé par l'État, pour 100 millions d'euros, et par les sociétés concessionnaires.

Ainsi, d'ici à la fin de l'année, la moitié des aires de service seront couvertes par des bornes de recharge, sans augmentation de tarif ou allongement des durées de concession. C'est un bon exemple de partenariat entre les collectivités, la puissance publique au sens large, et les sociétés concessionnaires, dans le respect de l'État de droit, et des garanties qui ont été posées, ou renforcées, à compter de 2015.

Vous avez évoqué le *net wage*. Nous consacrons 20 millions d'euros cette année à la prise en charge des cotisations sociales salariales, ce qui est conforme au droit européen. Il y a un sujet de concurrence internationale. À mon sens, le Brexit aura plus d'impact sur le transport de marchandises que de passagers. Le *net wage* est un bon outil ; nous verrons s'il sera nécessaire de le pérenniser au-delà de la reprise – l'été nous éclairera sans doute. En tout cas, la régulation sociale du transport maritime est un vrai sujet européen, et nous portons une initiative, avec huit pays, sur le transport aérien et maritime. Dans le transport aérien, certaines choses sont devenues inacceptables : faux indépendants, pilotes qui paient pour voler... Il en va de même dans le transport maritime, avec l'optimisation des pavillons et la non-régulation sociale sauvage. C'est un vrai sujet politique au niveau européen, sur lequel nous espérons aboutir à des résultats concrets avant même la présidence française de l'Union européenne.

J'ai dit ce matin à l'Assemblée nationale que la ligne Lyon-Turin n'est plus un projet, mais déjà un chantier, puisque des travaux sont en cours : 30 kilomètres sont d'ores et déjà creusés sur les 162 kilomètres de tunnel de base. Il faudra bien articuler les accès avec les lignes existantes. Nous avons obtenu de la Commission européenne un cofinancement à hauteur de 55 %, au lieu des 40 % proposés. Cet été, la France fera la demande pour être au rendez-vous. De l'autre côté des Alpes, l'État italien soutient désormais le projet, ce qui n'a pas toujours été le cas. En tout cas, l'engagement de la France en la matière est total.

Le corridor Metz-Lyon a été étudié très précisément en raison de sa capacité à fournir des liaisons plus directes. Les associations locales sont extrêmement actives et très convaincantes. Avec un nouveau modèle économique, de nouvelles générations de matériel roulant, et un travail de fond sur le réseau, nous pensons que les choses peuvent se dérouler un peu différemment de ce qui a prévalu jusqu'à présent.

S'il y a encore quelques petits trous à combler, nous avons traité de la même manière les AOM qui exercent en régie ou délégation de service public pour ce qui concerne les pertes de recettes. Effectivement, dans certains cas, il y a des effets de bord sur la compensation entre une collectivité, qui peut avoir d'autres recettes dynamiques, et des syndicats mixtes. Les pertes ont été relativement modestes, mais ce sujet, réel, doit encore être traité dans les prochains textes budgétaires, car il a un impact sur les territoires.

Pour la ligne Montpellier-Perpignan, les actes vont être posés, puisque nous visons une déclaration d'utilité publique d'ici à la fin d'année. Concernant le train de l'Aubrac, je me félicite aussi que l'accord signé avec les régions préserve une ligne qui est utile et belle.

Vous avez évoqué l'*aviation bashing*. Il faut savoir prendre un peu de recul... ou de hauteur ! Il s'agit souvent de paroles très sonores, mais qui sont le fait d'une minorité. Le secteur a très bien réagi, par l'optimisme et par l'innovation, et il a déjà fait quelques preuves. J'en veux pour exemple le vol Paris-Montréal qui, la semaine dernière, est parti en emportant 16 % de biocarburant, en lien avec Total. C'est déjà beaucoup, mais on pourra faire encore mieux avec des huiles de cuisson usagées. Il s'agit d'une génération de biocarburants qui ne concurrence pas les productions agricoles, mais recycle des matières usagées et sont totalement compatibles avec les exigences de sécurité. Les moteurs actuels peuvent emporter jusqu'à 50 % de biocarburant, et des travaux en cours, menés notamment par Airbus, examinent les conditions pour emporter 100 % de biocarburant.

La recomposition post-crise du groupe Air France-KLM se poursuit. Air France se retire parfois de lignes pour des raisons de modèle économique, et y insère sa filiale Transavia, détenue à 100 % par le groupe. Nous le faisons en lien avec les territoires : j'anime un comité ministériel qui s'intéresse aux dessertes, et nous réunissons les élus, Air France, ses filiales et l'ensemble des acteurs concernés pour préserver une desserte de qualité.

Concernant la soutenabilité du Bacea nous aurons un retour de la mission à l'été. La première option est d'accélérer les investissements, à un moment où la transformation du secteur se fait à la fois de la façon la plus dynamique possible : comme dans l'automobile, la très grande crise économique que nous vivons est l'occasion de la plus grande transformation technologique. Il importe donc de ne pas caler sur les investissements, tout en travaillant sur la maîtrise de la masse budgétaire, dans un contexte où il est bien difficile d'anticiper – je le dis en toute humilité.

Nous essayons d'avoir une fin de printemps réussie et un été correct. Nous anticipons la possibilité – certes, tout cela reste à construire – d'ouvrir quelques destinations, en Amérique du Nord, en Europe, en Afrique, notamment en Afrique du Nord, voire en Asie du Sud-Est et en Australie. Nous le savons, le marché chinois restera pour l'instant très largement fermé aux compagnies européennes du fait de la politique sanitaire extrêmement stricte de ce pays. Le retour du trafic pendant l'été ne sera donc pas à 100 %.

La reprise sera sans doute beaucoup plus structurelle que l'été dernier – la fréquentation n'avait pas été mauvaise, mais elle avait plafonné en septembre du fait de l'anticipation de la deuxième vague –, grâce à la vaccination et à la résilience des opérateurs. Ces derniers ont été très largement soutenus par l'État.

Nous avons fait bénéficier les exploitants aéroportuaires de différentes avances pour assurer leurs investissements dans les missions de sûreté et de sécurité.

Pour les programmes de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), l'heure est à l'accélération des investissements, avec une nouvelle gouvernance. Ces programmes d'investissements permettront d'améliorer la régularité et la performance environnementale, je pense notamment aux descentes continues et aux routes plus directes. Nous savons que nous tenons là un gisement d'environ 10 % de performance économique et

environnementale. Nous demandons ce travail à la DSNA et nous le suivrons avec beaucoup de vigilance.

Les carburants durables d'aviation (SAF) sont un sujet très important. Nos différents interlocuteurs ont démontré la semaine dernière que cette voie était technologiquement possible. Il y a effectivement une problématique tarifaire : un biocarburant comme celui qui a été utilisé alors coûte quatre fois plus cher qu'un carburant classique. Il faut massifier l'offre et organiser les soutiens publics et la régulation.

La France a formulé des propositions à l'échelon européen sur l'incorporation des biocarburants : 1 % en 2022, 2 % en 2025 et 5 % en 2030. C'est certainement trop modeste par rapport à l'enjeu économique et industriel. Nous devons être beaucoup plus volontaristes. Je défendrai cette position au sein du conseil des ministres des transports de l'Union européenne. Il y a évidemment un sujet sous-jacent sur le niveau de soutien public pour accélérer cette transition énergétique.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie de vos réponses précises. Au-delà de l'analyse des comptes pour 2020, nous avons eu une vision prospective pour l'année en cours et les années à venir. L'intérêt des membres de notre commission pour les problématiques de transport et leur déclinaison territoriale ne vous aura sans doute pas étonné.

La réunion est close à 17 h 45.

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 26 mai 2021

La réunion est ouverte à 10 heures.

Contrôle budgétaire – Communication sur la politique d’hébergement d’urgence

M. Claude Raynal, président. – Sont aujourd’hui inscrites à notre ordre du jour deux communications successives des rapporteurs spéciaux de la mission « Cohésion des territoires », l’une sur la politique d’hébergement d’urgence, l’autre sur le financement de la lutte contre les algues vertes.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires », sur la politique d’hébergement d’urgence. – Les travaux de contrôle budgétaire de notre commission seront fortement marqués, cette année, par l’examen des conséquences de la crise sanitaire. Le secteur que j’ai choisi de suivre, l’hébergement d’urgence, fait sans doute partie de ceux qui font l’objet d’une attention plus particulière, eu égard aux conséquences financières importantes de la crise, et ce dès l’annonce du premier confinement le 16 mars 2020.

Je vous propose en préambule un petit retour en arrière de cinq ans, date de mon précédent contrôle budgétaire sur le sujet. J’avais pointé à l’époque une sous-budgétisation chronique ayant des effets sur les opérateurs et la nécessité d’un véritable « rebasage » des crédits, assorti d’une meilleure territorialisation de leur affectation tenant mieux compte des réalités locales. J’avais également appelé à une maîtrise des coûts plus efficace, grâce à des contrats d’objectifs et de moyens (COM) et à la mise en œuvre de la convergence tarifaire. J’avais souligné le recours excessif aux nuitées hôtelières et l’incapacité à inverser l’évolution de la courbe. J’avais aussi préconisé la clarification de l’usage des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », qui finançaient aussi de manière substantielle les demandes d’asile. J’avais appelé à une meilleure connaissance des publics concernés par la demande d’hébergement d’urgence. À cet égard, les services intégrés de l’accueil et de l’orientation (SIAO) et leur système d’information (SI-SIAO) étaient déjà d’actualité, ainsi que la nécessité d’une nouvelle enquête de l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Enfin, j’avais appelé à une amélioration du pilotage de la politique de l’hébergement d’urgence, qui était écartelé entre plusieurs ministères.

Qu’en est-il cinq ans plus tard ?

Certes, les choses se sont améliorées, mais il y a encore beaucoup à faire. On s’interroge parfois sur l’utilité de ces contrôles, mais il est au moins une de nos préconisations de 2016 qui a été mise en œuvre – cinq ans après, un peu en catimini et en pleine crise sanitaire ! –, puisque la délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement (Dihal) a pris les rênes du pilotage de cette politique. Pour le reste, il y aurait beaucoup à dire sur la façon dont cette politique est mise en œuvre.

Si c’est l’État qui finance en grande partie ces missions, ce sont des associations et des organismes qui les mettent en œuvre ; privés au début de la crise de toute aide et même d’équipements de protection, ceux-ci ont dû poursuivre leurs tâches dans les centres

d'hébergement comme dans la rue, au contact des personnes sans abri, en élaborant au jour le jour de nouveaux modes d'intervention.

Il faut cependant reconnaître que les pouvoirs publics ont pris des décisions fortes en décidant la mise à l'abri de manière plus généralisée que d'habitude des personnes sans abri. De nombreuses places temporaires ou exceptionnelles d'hébergement ont été ouvertes : on en compte aujourd'hui 18 500 environ. Surtout, le nombre de places d'hébergement en hôtel, qui était inférieur à 50 000 avant la crise sanitaire, est aujourd'hui supérieur à 74 000. C'est ainsi de l'ordre de 40 000 places d'hébergement qui ont été ouvertes depuis le début de la crise sanitaire. Si l'on ajoute le parc pérenne des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des centres d'hébergement d'urgence (CHU), qui existait pour l'essentiel avant la crise, le parc d'hébergement atteint aujourd'hui un niveau considérable avec 200 000 places environ. Ces chiffres ont été confirmés par la ministre, qui a également annoncé, juste après son audition par notre commission, la pérennisation de ces places jusqu'à la fin de la crise sanitaire, c'est-à-dire au moins jusqu'à la fin de 2021, ainsi qu'une ouverture de crédits importante dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR).

Ces décisions ont eu des conséquences sur le budget du programme 177, qui fait l'objet de ce rapport. Alors qu'il avait été prévu en début d'année 2020 à un niveau de 1,991 milliard d'euros, ce programme a reçu en cours d'année 449 millions d'euros supplémentaires dans le cadre des troisième et quatrième lois de finances rectificatives, soit une croissance des crédits de plus de 20 %. Ces sommes importantes n'ont pourtant pas été suffisantes, et mes premières observations porteront sur la gestion budgétaire de cette politique.

Je le redis, j'avais déjà critiqué en 2016 la sous-budgétisation chronique du programme 177. Les efforts consentis dans les budgets de 2017 et surtout de 2018 ont corrigé quelque peu cette tendance en procédant à un « rebasage », par un examen précis des activités couvertes par le programme permettant de déterminer un budget plus sincère. Force est de constater que les difficultés de gestion sont très vite revenues. Au cours des années suivantes, les crédits proposés en loi de finances initiale étaient à nouveau inférieurs aux crédits réellement consommés les années précédentes, alors que les besoins, eux, ne diminuaient pas. Avant même la crise sanitaire, la crise migratoire était l'une des raisons de l'augmentation continue de la demande.

Dès le début de l'année 2020, une sous-budgétisation de plus de 100 millions d'euros était patente. Puis, la crise sanitaire a entraîné des dépenses nouvelles, notamment par l'ouverture de places nouvelles d'hébergement, le desserrement des centres existants afin de respecter les contraintes sanitaires et la distribution de « chèques services » permettant aux personnes sans abri de pourvoir à leurs besoins essentiels.

En 2020, les 449 millions d'euros ouverts par les collectifs budgétaires successifs n'ont pas suffi, et certains organismes m'ont expliqué qu'ils avaient dû en fin d'année, comme en 2016, puiser dans leur trésorerie pour financer les dépenses indispensables : 10 millions d'euros pour la Croix-Rouge française, ce qui n'est pas négligeable, et 20 millions d'euros pour le Samu social de Paris, qui a dû souscrire un emprunt bancaire.

L'année 2021 ne se présente pas mieux, et il manquera plusieurs centaines de millions d'euros de crédits, avant même les annonces de la ministre sur la pérennisation des 200 000 places – nous verrons ce qui sera inscrit en PLFR –, aussi bien pour régler les arriérés de 2020 que pour les dépenses supplémentaires causées par la crise.

Je formulerais donc plusieurs recommandations.

Il convient de procéder à un nouveau « rebasage » des crédits, en instaurant des règles permettant de mieux apprécier l'évolution des coûts d'année en année. Les 2 milliards d'euros de crédits budgétaires devront, à mon avis, être augmentés de plusieurs centaines de millions pour éviter cette gestion au fil de l'eau et régler les difficultés des opérateurs en fin d'année. C'est le chiffre que nous a donné la Dihal, et le fait que la ministre ne se soit jamais prononcée sur le sujet peut augurer des discussions compliquées avec Bercy. Parviendrons-nous à l'automne, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances pour 2022, à un véritable « rebasage » ? Je le souhaite, mais j'en doute.

Il faudrait ensuite accélérer les versements aux associations et organismes gestionnaires de centres d'hébergement.

Je préconise également de supprimer ou de limiter à 0,5 % la réserve de précaution. En effet, celle-ci n'a pas de sens pour des dépenses qui sont largement contraintes ; ce ne sont pas des dépenses de guichet comme les aides personnelles au logement (APL) qui doivent être inscrites par l'État. La diminution de cette réserve de précaution favoriserait la fluidité en cours d'année, sans entraîner aucune dépense supplémentaire car elle est de toute manière dégelée en fin d'année.

La politique d'hébergement ne peut toutefois être mise en œuvre sans une connaissance du public auquel elle s'adresse. Il faut à cet égard souligner une nouvelle fois la nécessité de mener une nouvelle enquête « Sans-abri », comme celle qu'a conduite l'Insee en 2001 puis en 2012 – cela se produit tous les dix ans. Cela ne veut pas dire que rien ne s'est produit entretemps. Par exemple, la Nuit de la solidarité, mise en place régulièrement depuis quelques années dans les grandes villes, consiste à effectuer des maraudes pour compter les personnes à la rue. Néanmoins, les informations de l'Insee sur la diversité de la population sans abri et ses besoins sont indispensables et complètent ces comptages ponctuels.

En outre, au cœur des parcours d'hébergement se trouvent les SIAO, qui répondent au numéro d'urgence 115 et orientent les personnes sans abri soit vers un hébergement, soit vers un logement. Ils sont organisés depuis peu à raison d'un SIAO par département, mais la bonne échelle pourrait même être interdépartementale dans des territoires très intégrés comme sur le périmètre de la métropole du Grand Paris. L'efficacité de ces services est malheureusement limitée par une connaissance parfois insuffisante du parc de logements disponibles ; ils ont en outre été victimes, depuis l'automne dernier, d'un changement de version de leur système d'information qui s'est très mal passé, alors que l'idée était au contraire de généraliser le même outil pour tous les SIAO. On a déploré un manque de fonctionnalité, des pertes de données personnelles – Emmanuelle Wargon a indiqué qu'elles avaient été récupérées. Voilà encore un exemple d'un grand projet informatique qui conduit à des difficultés plus grandes pour les utilisateurs.

L'hébergement recouvre plusieurs catégories d'établissements. Les plus stables sont les CHRS, qui visent l'hébergement, mais aussi la réinsertion sociale progressive des personnes accueillies. Ces centres sont engagés dans un processus de signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) – je vous en parlais déjà en 2016 –, qui a pris du retard, mais mérite d'être encouragé, dans l'intérêt à la fois des gestionnaires de centres, qui y gagnent en visibilité, et des finances publiques grâce à une meilleure maîtrise des coûts par rapport aux prestations apportées – la fameuse « convergence tarifaire » dont la mise en œuvre est délicate.

Les centres d'hébergement d'urgence sont en fort développement, notamment depuis la crise sanitaire. Les plus anciens doivent poursuivre leur rénovation pour qu'il soit mis fin aux grands dortoirs qui ne correspondent plus aux normes d'hébergement actuelles et ne facilitent pas la réinsertion. Par ailleurs, des centres plus spécialisés se sont développés, tels que l'hébergement des femmes victimes de violences, pour lesquelles le nombre de places a augmenté de 70 % depuis 2015, ou les centres d'hébergement spécialisés (CHS), créés au printemps dernier pour accueillir des personnes sans abri malades du covid. La promiscuité au sein de ces structures aurait pu laisser craindre une propagation importante du virus, mais la situation s'est plutôt bien passée. La capacité de ces centres a donc été sous-utilisée.

J'en viens aux nuitées hôtelières. En 2007, moins de 10 000 personnes étaient hébergées en hôtel ; en 2019, avant la crise sanitaire, elles étaient près de 50 000, et aujourd'hui, elles sont 74 000. Les efforts – toujours annoncés, mais jamais réalisés – pour limiter cette expansion se sont heurtés à la facilité que représente cette solution pour répondre à des situations d'urgence, avec la reconversion d'hôtels bas de gamme. De fait, la chute de l'activité hôtelière depuis le début de la crise sanitaire a poussé à les utiliser de manière massive pour l'hébergement des sans-abris : c'était aussi une opportunité pour les hôteliers eux-mêmes. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? On peut imaginer que certains hôteliers, craignant que le tourisme ne continue à stagner, décident de reconverter leur établissement. C'est plausible, mais ce n'est pas une certitude. Le problème devrait plutôt se poser au début de l'année 2022. En tout état de cause, la solution actuelle ne saurait perdurer, car l'hébergement en hôtel est la solution la moins adaptée : elle ne permet pas aux personnes ainsi logées de se nourrir correctement ni de bénéficier d'un suivi et d'un accompagnement adaptés.

Enfin, la politique d'hébergement n'est pas une politique isolée. La crise sanitaire a renforcé le constat de la nécessité de mieux coordonner l'hébergement et l'action sanitaire et sociale, afin de prendre en compte d'une manière globale les besoins des personnes sans abri.

L'hébergement reçoit aussi, en application du principe d'accueil inconditionnel, des demandeurs d'asile et des réfugiés qui devraient plutôt relever du dispositif national d'accueil : ce phénomène s'est encore accru pendant la crise avec la fermeture des guichets pour les demandeurs d'asile. Cette situation doit être clarifiée, je le disais déjà en 2016, et j'appelle à l'établissement d'un bilan des dépenses supportées par le programme 177 alors qu'elles auraient dû, en principe, être imputées à d'autres budgets.

Pour conclure, l'hébergement n'est pas une fin en soi : il ne devrait constituer qu'une étape, l'objectif étant que chacun dispose des moyens et notamment du logement permettant de répondre à ses besoins de manière autonome. Il est donc nécessaire de poursuivre l'effort d'orientation des personnes en précarité vers le logement, ce qui passera nécessairement par une relance de l'offre de logements, en particulier sociaux. Sur ce point, nos inquiétudes sont toujours aussi grandes.

M. Claude Raynal, président. – Merci de votre communication. Nous abordons régulièrement ce sujet qui touche de près la vie de nos concitoyens.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie le rapporteur spécial de son exposé. La situation s'est fortement dégradée en dix-huit mois, puisque le nombre de personnes accueillies en place d'hébergement à l'hôtel est passé à 74 000. L'hébergement d'urgence débouchera-t-il sur de vraies offres de logement ? Comme l'a dit le rapporteur spécial, la politique d'hébergement devrait être plus transversale en prenant en compte les différentes problématiques relatives à la santé, aux conditions d'hébergement ou

encore à l'insertion. Quelle est la meilleure solution pour que cette prise en charge soit réalisée de manière parfaitement coordonnée entre les différents organismes ou les lignes budgétaires susceptibles d'être mobilisées ? L'objectif est de parvenir à un acteur unique dont l'action permette la diminution du nombre de personnes accueillies en hébergement d'urgence, en proposant d'autres solutions plus pérennes et satisfaisantes. On ne peut se satisfaire d'une telle dégradation de la situation, liée à l'augmentation des inégalités de toutes natures. Il faut affirmer une volonté plus forte au regard de progrès insuffisants réalisés depuis cinq ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Nous sommes confrontés, et cela ne date pas d'hier, à une embolisation du système. Si nous ne parvenons pas à redonner de la fluidité à l'ensemble de la chaîne jusqu'à l'attribution d'un logement pérenne aux publics concernés, nous n'avons aucune chance de régler les problèmes et serons condamnés à créer toujours plus de places d'hébergement d'urgence.

Puisqu'il est question de la crise migratoire, entre 40 et 60 % des personnes qui sont accueillies dans les centres d'hébergement sont dites « à droits incomplets ». Autrement dit, il s'agit de sans-papiers qui ne pourront pas obtenir de logement stable et, donc, sortir du système. La clarification budgétaire, si elle est nécessaire, ne changera donc pas les données du problème : nous avons été incapables jusqu'ici de faire face à la hausse de la demande.

M. Vincent Capo-Canellas. – Ce qui me frappe le plus, c'est l'augmentation du nombre de nuitées d'hôtel : entre 2009 et aujourd'hui, il a été multiplié par huit, pour atteindre 74 000 places occupées. En d'autres termes, le recours aux nuitées d'hôtel s'est pérennisé. Or la spécialisation de certains hôtels dans l'hébergement d'urgence ne va pas sans poser de problèmes : précarisation des quartiers dans lesquels ils se situent, manque d'accompagnement des publics concernés, manque d'insertion dans le tissu urbain...

L'État entend-il mener une réflexion sur le pilotage de l'hébergement hôtelier et l'accompagnement de ces publics ? Sans cela, on risque de créer des réfractaires aux politiques d'hébergement des personnes vulnérables.

M. Bernard Delcros. – L'échec relatif de l'accompagnement de ces publics vers un logement stable et pérenne s'explique-t-il seulement par l'insuffisance de l'offre ou est-il également dû au manque de coordination des services ou au manque de fluidité du système ? Combien faudrait-il construire de logements sociaux supplémentaires pour apporter une réponse satisfaisante à cette problématique ?

M. Arnaud Bazin. – S'agissant des femmes victimes de violences, il faut distinguer les places disponibles dans les centres spécialisés où l'on ne trouve que des femmes de celles réservées dans certaines structures polyvalentes dans lesquelles le niveau de sécurité et les modalités d'accueil sont très différents.

Le chiffre de 74 000 nuitées tient naturellement compte des publics pris en charge par l'État, c'est-à-dire les majeurs, mais il ne reflète pas l'étendue du problème, dans la mesure où il faut également prendre en considération les nombreux mineurs non accompagnés que les départements sont obligés d'adresser à ces structures.

Depuis des années, la politique d'hébergement d'urgence est sous-financée. Comment le système a-t-il fait pour tenir ? Cette réalité budgétaire s'est-elle plutôt traduite par un manque de places, un manque de personnels ou des prestations dégradées ?

Un certain nombre d'hôtels se sont spécialisés dans l'accueil d'urgence, qui peut s'avérer une activité particulièrement lucrative : l'État dispose-t-il d'un interlocuteur dans le secteur de l'hôtellerie pour réfléchir aux modalités d'un retour à la normale ?

M. Christian Bilhac. – Comme il se doit, la commission des finances examine le volet financier de cette question, mais, en réalité, le problème est avant tout social et humain.

Je m'interroge sur les publics hébergés dans les structures d'urgence : beaucoup de personnes sont certes accueillies pour des raisons conjoncturelles, mais on y trouve aussi des réfugiés ou des sans-papiers, qui relèvent davantage de la politique migratoire et du droit d'asile. Je pense aussi aux individus, de plus en plus nombreux qui, ayant perdu leur logement, sont frappés par la grande précarité. Pour toutes ces populations, il serait peut-être moins coûteux pour l'État d'arrêter sa politique de Gribouille et de réfléchir à des solutions pérennes, comme la hausse du nombre des logements dans le parc social.

Aujourd'hui, nous sommes face à un paradoxe : le manque de logements est criant, mais on fait peser des contraintes de plus en plus lourdes sur les collectivités locales en matière de construction et d'urbanisme.

M. Michel Canévet. – Cette politique est très préoccupante, et d'une certaine manière, assez culpabilisante, malgré l'important effort budgétaire de l'État dans ce domaine : les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence sont en effet passés de 1,7 milliard d'euros en 2017 à 2,4 milliards d'euros en 2020.

Je m'inquiète notamment de la part déterminante que joue l'augmentation du nombre d'étrangers non ressortissants de l'Union européenne dans la hausse significative du nombre de places d'accueil.

Les pouvoirs publics prévoient-ils de lancer des appels à projets pour l'ouverture de centres d'accueil sur le territoire national ? L'État est-il encore le plus à même de traiter cette question ? Un opérateur local ne serait-il pas mieux placé pour apporter une réponse efficiente, au plus près du terrain ?

Mme Isabelle Briquet. – Le rapporteur spécial a relevé les insuffisances de la politique d'hébergement d'urgence et des diverses politiques d'accompagnement de ces publics fragiles. Je pense évidemment aux sans-abri, aux demandeurs d'asile, mais on oublie trop souvent les populations vivant dans les squats, sorte de microsociétés dans la société, qui se développent dans une grande précarité et dans une grande violence.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Le recours aux nuitées d'hôtel est évidemment la moins bonne solution, même si un certain nombre d'efforts ont été réalisés pour mieux accompagner les publics accueillis. Je précise à ce sujet que, depuis que l'État l'a encadré, le coût d'une nuitée d'hôtel s'élève à environ dix-sept euros.

Le fait que certains hôtels se spécialisent dans l'accueil des personnes en situation d'urgence peut en effet poser un certain nombre de difficultés dans les quartiers. Il faut veiller à ne pas ajouter de la précarité dans des territoires où les problèmes sont déjà importants.

Pour répondre à Bernard Delcros, il faudrait probablement proposer 200 000 logements par an pour satisfaire les besoins. Ce chiffre est à comparer aux 100 000 places financées chaque année en logement social pour absorber la demande dite « classique ». On le voit, l'objectif est donc loin d'être atteint. Cela étant, je le répète, le

problème principal reste que les personnes en situation irrégulière ne peuvent pas accéder à un logement pérenne.

Arnaud Bazin a évoqué les centres spécialisés dans l'accueil des femmes victimes de violences : ils sont évidemment indispensables. Sur la base de mon expérience personnelle, je regrette que, malheureusement, la politique des services de l'État en la matière diffère selon les départements.

À mon sens, mieux vaut tout de même que l'État continue de piloter ces politiques : je ne vois pas un président de conseil départemental se porter candidat pour assumer cette compétence, surtout compte tenu de son coût budgétaire.

Comment a-t-on pu tenir ? Grâce aux opérateurs et aux associations, qui travaillent dans des conditions extrêmement difficiles. Beaucoup de ces associations n'ont aucune visibilité en matière de financements. Quand les températures chutent tout à coup, quand une crise sanitaire survient, le ministre annonce des créations de place en urgence : les associations finissent par trouver des solutions en recourant aux CDD ou aux contrats précaires, ce qui n'est pas satisfaisant. On l'avait déjà pointé en 2016 : il faut mener à son terme la convergence tarifaire, qui a été suspendue pendant la crise. Les services de l'État doivent mieux calibrer ce que l'on attend des différents types d'hébergement ; en contrepartie, il faut donner de la visibilité aux opérateurs.

Par définition, les squatteurs ne sont pas comptabilisés parmi les personnes à la rue : ils ont un toit, même si ce n'est pas le leur. Budgétairement parlant, ils échappent à cette problématique.

J'y insiste, en la matière, on est toujours dans l'urgence. C'est sur ce point que doit porter l'effort d'amélioration : honnêtement, on n'y est pas encore.

La commission autorise la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Communication sur le financement de la lutte contre les algues vertes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 40.

La réunion est ouverte à 18 heures.

Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2020 – Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, sur l'exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », et les comptes d'affectation spéciale « transition énergétique » et « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ)

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, afin d'évoquer l'exécution budgétaire en 2020

des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ).

Vous allez pouvoir revenir, madame la ministre, sur les crédits alloués à l'une des priorités stratégiques du Gouvernement qu'incarne votre ministère en abordant les programmes de la mission relatifs au paysage, à l'eau et à la biodiversité – programme 113 –, à l'énergie, au climat et à l'après-mine – programme 174 –, à la prévention des risques – programme 181 –, au service public de l'énergie – programme 345 –, à l'expertise, l'information géographique et la météorologie – programme 159 –, ainsi qu'à la conduite et au pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable – programme 217.

Vous pourrez également répondre à nos questions s'agissant de la suppression, à la fin de l'année 2020, du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », dont les crédits sont désormais budgétés au sein de la mission.

Nous pourrions aussi revenir sur l'articulation des crédits de la mission avec ceux alloués au sein de la mission « Plan de relance », qui comporte un programme dédié à l'écologie.

Je rappelle que cet échange s'inscrit dans un cycle d'auditions ministérielles organisées par notre commission dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2020. Vous pouvez constater que nous avons centré ces questions sur les sujets réellement liés à l'environnement, à l'écologie et à la transition écologique de manière générale.

La semaine dernière, nous avons entendu Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement et, hier, M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué chargé des transports.

L'examen de l'exécution effective des crédits revêt pour nous un intérêt tout particulier, car il permet de nous informer sur l'utilisation des crédits votés par le Parlement et nous offre une visibilité sur les perspectives budgétaires à venir.

Cet exercice est d'autant plus important cette année que l'exécution 2020 de la mission a été très marquée par la crise sanitaire. La mission « Écologie » a en effet été particulièrement concernée par des ouvertures de crédits au cours de l'année 2020 dans les différents projets de loi de finances rectificative, notamment le troisième, pour près d'un milliard d'euros, sur lequel nous pourrions revenir.

Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique. – Je suis très heureuse de répondre à votre invitation à venir présenter les crédits de mon ministère.

Vous le savez, nous avons engagé une transformation profonde du pays pour le rendre plus écologique, plus résilient et apte à faire face aux immenses défis de notre siècle. Nous parlons des piliers de notre société, de l'énergie, de la biodiversité, de la prévention des risques.

Mon ministère a cette tâche singulière d'être le gardien du temps long, d'être celui qui conserve, malgré les tourments de l'époque, le cap fixé vers l'avenir en se donnant les moyens d'agir aujourd'hui.

Dès le début de la crise sanitaire, l'État a mobilisé des moyens sans précédent pour répondre à l'urgence, *via* des aides exceptionnelles, mais a dans le même temps cherché à faire en sorte de transformer l'économie pour la rendre plus écologique et plus résiliente. C'est cette responsabilité que je porte devant vous aujourd'hui.

Je sais – vous l'avez rappelé, monsieur le président –, que vous avez déjà auditionné mes collègues des transports et du logement. Je vais donc éviter les répétitions, mais je voudrais vous dire en quelques mots que le budget de mon ministère a connu une importante évolution de périmètre en juillet dernier, avec l'insertion du logement dans ses prérogatives. Ce sont 14,4 milliards d'euros qui viennent s'ajouter aux crédits de paiement prévus en loi de finances. Au total, de la loi de finances initiale aux lois de finances rectificatives, mon ministère est doté de 50,7 milliards d'euros pour conduire ces politiques.

Bien sûr, cet exercice budgétaire est éminemment différent des autres. Je ne crois pas qu'on ait vu, de mémoire de comptable public, quoi que ce soit qui puisse s'en approcher de près ou de loin.

Depuis le premier jour de cette crise sanitaire, mon ministère et ses agents sont au rendez-vous pour garder le pays debout malgré les confinements, limiter les impacts de la crise dans nos vies, relancer le pays et le tourner vers l'avenir.

3,8 milliards d'euros ont été ouverts en cours d'année pour accompagner les ménages, en suscitant la demande pour la transition écologique, qu'il s'agisse des enveloppes exceptionnelles pour la prime à la conversion et le bonus que nous avons mis en place dès juillet, et qui ont permis de voir la part de l'électricité tripler, ou du lancement, en 2020, de Ma Prime Rénov', qui permet aux Français de s'engager dans la voie de la rénovation de leur logement pour le rendre plus sobre, plus économe et plus écologique.

Ces dépenses exceptionnelles de temps de crise servent aussi à renforcer le soutien aux énergies renouvelables en venant compenser la baisse très temporaire des prix de l'énergie consécutive à la crise sanitaire. Nos dispositifs ont permis de soutenir les producteurs d'énergie renouvelable. Pour eux, nous avons ouvert 462 millions d'euros supplémentaires.

Tenir face à la crise, c'est aussi assurer la résilience de mes services. Les établissements publics relevant de mon ministère ont perdu une part importante de leurs recettes propres et ont pu compter sur le soutien de leur tutelle. C'est ma responsabilité en tant que ministre et, là aussi, je l'assume entièrement.

Bien sûr, jamais, malgré cette crise, malgré cette situation inédite et sidérante, nous ne nous sommes détournés des réformes structurelles des services. La consommation du plafond et l'exécution du schéma d'emplois sont tous deux conformes à ce qui nous était fixé. Les services déconcentrés poursuivent leurs évolutions, en Île-de-France comme en Corse, et nous préparons la réforme des fonctions support et, parce que la maison écologie se doit d'être exemplaire, nous avons pris à bras-le-corps le plan « service public écoresponsables ».

Vous le voyez, nous n'avons rien lâché de notre ambition réformatrice, et l'année 2020 a été l'occasion de poursuivre une gestion saine en apurant plusieurs dossiers qui attendaient depuis trop longtemps. Je pense aux dettes fiscales de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), au solde des financements

de l'enveloppe spéciale de transition écologique, ou encore à l'indemnisation des copropriétaires de l'immeuble du Signal.

Je vous disais tout à l'heure que mon ministère a cette tâche à part de conduire le pays dans sa plus grande transformation depuis la révolution industrielle. C'est exactement ce que nous avons fait tout au long de l'année dernière, malgré la crise.

L'année 2020 a été particulièrement riche pour les politiques de mon ministère. Je pense d'abord au fil rouge de l'année, la Convention citoyenne pour le climat. Je pense aussi au plan de relance historique – vous l'avez mentionné, monsieur le président –, que nous avons lancé avec 30 milliards d'euros, dédié au verdissement de notre économie et à la sortie de crise par le haut, ou à la transformation de l'ADN du pays pour reconstruire en faisant le pari de l'avenir et le choix de l'écologie.

Les toutes premières mesures ont été engagées dès 2020, qu'il s'agisse des aides à l'acquisition de véhicules, des appels à projets pour la rénovation écologique des bâtiments de l'État ou pour la décarbonation de l'industrie.

À côté de ces deux grands marqueurs de l'année 2020, nous avons poursuivi partout, en tout temps, en tous lieux, notre mission de transformation, peut-être moins dans la lumière qu'un plan de relance ou qu'une convention démocratique inédite, mais toujours avec la même ambition et la même détermination.

Oui, cette année 2020 nous a permis d'avancer dans la protection de la biodiversité en créant enfin l'Office français de la biodiversité, en ouvrant le onzième parc national et deux nouveaux parcs naturels, en mettant fin à la présence de faune sauvage dans les cirques et en réduisant les captures de cétacés, en améliorant la prise en compte des écosystèmes dans l'installation des éoliennes au sol.

Tout cela, c'est la marque d'une société qui change à grande vitesse, qui évolue, qui dépasse le seul stade de la prise de conscience de la fragilité du vivant pour se mettre en ordre de bataille et la protéger partout.

Cette année, nous avons également avancé sur la prévention des risques qui pèsent sur la santé de nos concitoyens, ceux liés au plastique d'abord, dont chacun de nous ingère l'équivalent d'une carte bleue de 5 grammes chaque semaine. Avec la promulgation de la loi anti-gaspillage et de ses textes d'application, nous sommes dans la voie pour mettre un terme au plastique à usage unique.

Prévenir les risques sur la santé des Françaises et des Français, c'est aussi leur assurer à tous le droit à un air de qualité. 40 000 décès sont dus à la pollution de l'air chaque année en France. Personne ne peut s'y résoudre, et nous allons mettre progressivement en place 35 zones à faible émission (ZFE).

Pour mieux prévenir les risques naturels – sécheresse, inondations –, nous avons lancé le supercalculateur de Météo-France et, pour les Alpes-Maritimes, qui ont tant souffert des inondations, je vous confirme à nouveau que l'État sera présent aux côtés du territoire et de ses habitants.

Avec le fonds Barnier, nous allons racheter les biens situés dans des zones jugées trop dangereuses, biens qui ont été trop durement impactés, ou encore financer la reconstruction d'habitations plus résilientes lorsque c'est pertinent.

Les dispositifs que vous avez votés en loi de finances l'année dernière le permettront. Nos premières estimations indiquent un coût total de l'ordre de 120 millions d'euros. Elles pourraient être affinées au cours de la poursuite des diagnostics.

Cette année, nous avons également pu mettre un grand coup d'accélérateur sur la transition énergétique du pays, bien sûr avec l'adoption des grandes trajectoires et du cadre d'action que représentent la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la nouvelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mais aussi avec la fermeture de Fessenheim et la signature des conventions d'accompagnement avec les collectivités territoriales.

En matière de transition énergétique, il faut bien sûr mentionner la création de Ma Prime Rénov'. 190 000 dossiers ont été déposés dès la première année. Il faut également citer la prime à la conversion exceptionnelle, le dispositif Coup de pouce vélo, qui a remis plusieurs millions de nos concitoyens en selle. C'est toujours le même esprit de solidarité, d'entraide et d'accompagnement qui a présidé au chèque énergie venant aider 5,5 millions de bénéficiaires à payer leurs factures.

Vous le voyez, cette année a été riche, dense, exigeante et ambitieuse. Nous avons tenu bon, nous avons avancé avec détermination et ambition. C'est bien sûr le fruit de l'effort budgétaire sans précédent, du travail des femmes et des hommes de mon ministère, qui portent au quotidien cette bataille pour l'avenir de notre planète et de notre pays – et je suis très fière d'eux.

Vous le savez, je suis personnellement attachée au contrôle parlementaire sur l'exécutif. L'évaluation fait partie des moments forts qui fondent le pacte de confiance qui nous lie. Je suis donc très heureuse d'être avec vous aujourd'hui.

Je suis à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

M. Claude Raynal, président. – Merci d'avoir fait une synthèse de 50 milliards de dépenses. Sans plus attendre, je donne la parole au rapporteur général.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Madame la ministre, je vous sens en pleine euphorie : une année riche, dense, exigeante, ambitieuse, un pays qui connaît sa plus grande transformation depuis la révolution industrielle, où l'on décarbone l'industrie : c'est un vrai bonheur vert ! Je ne comprends pas que les Français n'éprouvent pas le même engouement ni le même enthousiasme que celui que vous manifestez !

Mon unique question portera sur Ma Prime Rénov', mise en place en 2020 en faveur des ménages modestes. Elle a remplacé partiellement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Un peu moins de 400 millions d'euros avaient été alors inscrits à ce titre dans le programme 174. On a, en cours d'année, avec le PLFR 3, ajouté 100 millions d'euros pour ce dispositif, puis, par décret, le 7 août 2020, 85 millions d'euros de crédit provenant de l'ANAH s'y sont ajoutés.

Dans le quatrième PLFR de novembre 2020, vous avez annulé les crédits compte tenu de la sous-consommation anticipée de la prime. En effet, sur les 575 millions d'euros ouverts en 2020, 450 millions d'euros seulement ont été consommés. Cette diminution de crédits résulte-t-elle de la crise sanitaire et des effets du confinement, ou s'agit-il de difficultés de pilotage ?

En 2021, la prime est généralisée. Elle est assise sur la mission « Écologie » pour près de 750 millions d'euros, et sur le plan de relance pour 2 milliards d'euros, dont 910 millions d'euros d'autorisations de crédits de paiement.

Comment envisagez-vous l'ouverture des crédits sur ces deux programmes ? Où en est-on dans la consommation des crédits ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – Tout d'abord, nous sommes dans un moment de bascule et construisons quelque chose dans une période assez morose. Nous subissons un certain nombre de crises : sanitaire, économique, sociale. Beaucoup s'inquiètent de la crise écologique qui se manifeste déjà de nombreuses manières. Mon travail – notre travail à tous – est de redonner des perspectives et de l'espoir. La transition écologique est pour moi un défi que nous devons relever.

Si nous le faisons, nous pouvons créer de la croissance économique, du développement, des emplois, et redonner un peu de sens à ce que nous sommes en train de faire. La quête de sens est très importante.

Ma Prime Rénov' a effectivement connu un énorme succès. Nous réfléchissons d'ailleurs à la manière dont nous allons la poursuivre, puisque les crédits prévus notamment dans le cadre du plan de relance vont certainement être utilisés dès la première année du fait de la très forte demande.

Cet instrument fonctionnant bien, on a fait évoluer son financement. Jusqu'à présent, on finançait Ma Prime Rénov' *via* des subventions à l'ANAH, en autorisations d'engagement. On en a besoin avant les crédits de paiement. Auparavant, on avait des crédits de paiement équivalents, et cela faisait trop de trésorerie pour l'ANAH.

Au total, on est entre 700 000 et 800 000 primes cette année, alors que 500 000 étaient prévues. Plus de 250 000 sont déjà engagées, plus que sur toute l'année 2020. On a ce qu'il faut grâce au crédit du plan de relance, et nous allons réfléchir à la façon de continuer à aider les personnes qui font appel à cette prime, dans le cadre du projet de loi Climat et résilience, que vous allez examiner dans les semaines qui viennent. L'« accompagnateur Rénov' » va permettre de réorienter les aides vers des rénovations complètes.

Elles ont ceci d'intéressant qu'elles permettent aux logements d'améliorer leurs performances énergétiques. L'argent engagé sera donc de l'argent bien utilisé et utile non seulement pour le bien-être de nos concitoyens, mais aussi pour la transition écologique.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Madame la ministre, le ministère respecte peu ou prou son schéma d'emplois d'année en année. Le plafond d'emplois est ainsi passé de 42 257 ETPT en 2016 à 38 350 en 2020. Une difficulté se pose cependant lorsqu'on examine la qualification de ces emplois. On constate en effet qu'il y a eu moins de recrutements de catégorie A que prévu et, à l'inverse, plus de recrutements de catégories B et C.

Gérer la transition écologique nécessite un certain nombre de compétences. En tout cas, c'est ce que l'on nous vend lorsqu'on nous dit que la transition écologique va apporter des emplois formés, qualifiés et contribuer à la croissance.

La Cour des comptes a relevé cette difficulté et a recommandé la mise en place d'un plan ministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Quelle suite allez-vous donner à ces recommandations ?

Concernant le programme 345, la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) constitue un contentieux lourd en nombre de dossiers. Une action a été ouverte en 2020 à ce sujet. On observe que la consommation des crédits est faible. On parle de peu de crédits, mais de beaucoup de dossiers. L'enjeu financier va bien au-delà des crédits inscrits pour 9 millions d'euros en 2020. Ceux-ci ont atteint 1,3 million d'euros. S'agit-il d'un retard dans la mise en œuvre des opérations de recouvrement ? Avez-vous une vision sur le coût total des remboursements liés à ce contentieux ?

Par ailleurs, dans le domaine de l'énergie, la demande d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) exprimée lors du guichet de novembre 2020 pour 2021 était de 146 TWh. La loi a arrêté un plafond maximum de 150 TWh, mais un arrêté de 2018 le fixe à 200 TWh. Les demandes d'ARENH sont donc très supérieures à ce que prévoient les guichets. Que comptez-vous faire pour faire évoluer le niveau du plafond, notamment dans le cadre de la réorganisation du groupe EDF ?

D'autre part, vous avez évoqué la politique du ministère en faveur de la biodiversité. Pouvez-vous confirmer que la France accueillera bien le congrès mondial de la nature, en septembre prochain, à Marseille ?

Par ailleurs, le report de la fin de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole non routier (GNR) a été annoncé pour la troisième fois. Comment vivez-vous cette annonce ? On a le sentiment que l'économie l'a emporté sur l'écologie. Doit-on en déduire que la décision sera finalement enterrée ? Quel signal cela envoie-t-il à quelques jours du début des débats sur la loi Climat et résilience au Sénat ?

Enfin, un quotidien a titré sur le grand succès des primes à la conversion et du bonus que vous nous avez rappelé. Il en tirait la conclusion que le mécanisme allait s'arrêter de lui-même, faute de crédits. Or un projet de loi de finances rectificative va être déposé bientôt sur le bureau des assemblées. J'ai cru comprendre que les arbitrages à l'intérieur de la ventilation des crédits qui allaient être ouverts n'étaient pas arrêtés.

Pouvez-vous nous dire si des crédits seront ouverts ou non pour que l'engouement qu'ont connu le bonus et la prime à la conversion puisse perdurer, l'ensemble du parc n'étant pas encore converti ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Madame la ministre, j'ai noté avec plaisir que le Cerema avait été soutenu à hauteur de 2 millions d'euros pour compenser une part de la diminution de ses ressources propres. Pouvez-vous nous éclairer sur les perspectives de cet établissement, qui a été jusqu'à présent beaucoup sollicité financièrement ? Peut-on espérer une pause à l'avenir dans la trajectoire budgétaire drastique avec laquelle le Cerema compose depuis plusieurs années ?

En second lieu, la perspective de l'*open data* touche en particulier l'Institut géographique national (IGN) et Météo-France. Cela va générer des dépenses nouvelles et de moindres recettes pour ces établissements. Envisagez-vous un accompagnement financier,

lesdits établissements, outre les réductions budgétaires qu'ils subissent, devant faire face à cette évolution logique, mais qui pose question financièrement ?

Enfin, s'agissant de Météo-France, la rationalisation importante de son réseau a fait débat dans les territoires. Il semble qu'une pause soit envisagée. Pouvez-vous nous le confirmer ? Le nouveau supercalculateur a été mis en service cette année. On sait tous que la question de la puissance de calcul est un élément essentiel pour la prévision météo. Il ne faut pas que la France décroche en Europe de ce point de vue !

À peine ce nouveau calculateur a-t-il été mis en place qu'il faut déjà réfléchir au suivant, les échéances se rapprochant. Nos amis Britanniques disposent d'un calculateur très puissant. La question se pose du financement d'un nouvel accroissement de la puissance de calcul de Météo-France. Quelle est votre vision sur le sujet ? Nous savons que l'investissement sera plus important que les 144 millions dépensés pour l'actuel supercalculateur.

Enfin, Météo-France est dotée d'un contrat budgétaire, particularité semble-t-il jugée utile par la direction du budget et par l'établissement. Ce modèle vous paraît-il pouvoir être reproduit à l'avenir ?

M. Hervé Maurey. – Madame la ministre, s'agissant de la rénovation énergétique, un rapport publié le 19 mai par l'Observatoire national de la rénovation énergétique souligne qu'environ un quart des travaux intervenus dans un peu plus de 3 millions de foyers n'ont pas apporté de gain énergétique voire, dans certains cas, auraient aggravé la consommation énergétique.

On ne sait ce qui était financé par des concours publics. Avez-vous des éléments sur ce point ?

Au-delà, existe-t-il un suivi de l'efficacité des aides publiques qui sont déployées en faveur de la rénovation énergétique ?

Par ailleurs, les certificats d'économie d'énergie (CEE) représentent aujourd'hui un budget de l'ordre de 4 milliards d'euros, c'est-à-dire bien plus que l'ensemble des crédits budgétaires. Je rappelle que ce sont des crédits hors budget. Il y a souvent eu, dans le passé - et il y en a encore aujourd'hui – des critiques par rapport à l'opacité du système. Des fraudes ont été mises en évidence dans certains rapports. Avez-vous des projets en la matière pour rendre le système plus vertueux ?

S'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à la suite du rapport de la commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, votre prédécesseur avait annoncé la création de 50 postes d'inspecteurs.

Dans la loi de finances pour 2020, seulement 30 postes ont été créés et 20 devraient l'être en 2022, selon les annonces de l'époque. Qu'en est-il ?

Enfin, une note publiée fin avril par la direction générale du Trésor estime, je cite, « *que les automobilistes ne payent pas le juste prix de leur circulation, à part sur les autoroutes et en milieu rural* » et qu'« *une tarification plus adaptée, notamment dans les*

zones urbaines et sur les autoroutes nationales devrait être envisagée ». Cela signifie-t-il que l'on peut imaginer de nouvelles taxations des automobilistes ?

M. Claude Raynal, président. – Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Barbara Pompili, ministre. – Madame Lavarde, vous m'avez posé des questions sur le schéma d'emplois. Celui qui était prévu était de - 762 ETP. Il a été respecté, s'établissant à - 775 ETP, soit une sur-exécution de 13 ETP. Quant au plafond d'emplois, il était de 38 511 ETP. Il s'établit en exécution à 38 350, soit 151 emplois de moins que prévu.

Le sujet est complexe. On a poursuivi les réformes en redéployant des effectifs sur des priorités. Une revue des missions est en cours pour étudier les priorités et réorienter les personnels du ministère.

S'agissant des différentes catégories, la baisse est de 63 personnes pour la catégorie A, de 381 personnes pour la catégorie B, et de 331 personnes pour la catégorie C. La baisse des personnels de catégorie A est donc moins importante que celle des personnels de catégories B et C. Nous sommes en train de réaliser un effort de requalification. Nous travaillons sur les formations au sein du ministère pour apporter des qualifications adaptées aux priorités.

On veut aussi faire en sorte que la présence sur le terrain des agents du ministère soit plus visible afin de réaliser un travail de lien et éviter des incompréhensions vis-à-vis de l'action du ministère.

Des missions très larges ont par exemple été confiées par le législateur à l'Office français de la biodiversité (OFB). Elles vont de l'information à l'assistance aux différents acteurs, en passant par le contrôle.

Si on n'y prend garde, on risque de ne leur faire réaliser que du contrôle, ce qui peut forcément créer des tensions sur le terrain, alors que le travail qu'ils ont pu effectuer auprès des agriculteurs et des élus peut permettre d'éviter des contrôles et des sanctions. Ce travail de revue des missions est un travail de long cours, dont nous vous rendrons évidemment compte lorsqu'il aura produit ses effets.

Aujourd'hui, les personnels du ministère réalisent d'importantes tâches de réorganisation pour mieux adapter leur offre aux besoins qui existent.

S'agissant de la question du service public de l'énergie et, d'une manière générale, des contentieux CSPE, les dépenses étaient liées aux frais de gestion de ces contentieux. Sur la CSPE, on est à 2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1,3 million d'euros en crédits de paiement. Nous travaillons avec les acteurs pour que les choses se passent au mieux. C'est un peu compliqué et tendu.

Quant à l'ARENH, c'est un sujet sur lequel nous devons prendre un certain nombre de décisions. On ne peut modifier le plafond, car il faut l'accord de la Commission européenne pour le faire. Nous sommes aujourd'hui en négociation plus large sur la réorganisation d'EDF. Nous espérons qu'elle aboutira dans les plus brefs délais. Elle aura des conséquences sur l'ARENH et sur nos contentieux en matière hydroélectrique.

Je peux difficilement vous en dire plus tant que ces discussions n'ont pas abouti. Si nous réorganisons EDF, l'ARENH sera remplacé par un autre système, qui est en cours de calage. C'est très frustrant de ne pouvoir vous en dire plus.

Je vous confirme que le congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) se tiendra bien à Marseille du 3 au 11 septembre prochains. Nous avons réussi à trouver un système où une partie sera dématérialisée, mais ou une autre, plus importante, aura lieu en présentiel. Nous en sommes tous heureux. Ce sera un événement et un jalon important pour la COP 15, qui aura lieu en Chine un peu plus tard. C'est le moment de montrer ce que la France fait. Marseille sera une belle vitrine pour la transition écologique.

Concernant le gazole non routier, le principe est de ne pas abaisser l'ambition écologique de notre pays. J'insiste beaucoup là-dessus. On a aujourd'hui peu d'alternatives sur les chantiers en termes de matériels, et on travaille pour faire émerger d'autres possibilités pour les professionnels. C'est pourquoi nous maintenons la mesure de suramortissement. Nous souhaitons que 40 à 60 % des engins utilisent des carburants alternatifs. C'est une adaptation. Les travaux publics ont connu la crise et enregistré une baisse de 12 % d'activités en 2020. Voilà pourquoi nous mettons en place cette mesure, mais cela ne change rien à notre ambition ni à ce qu'on va mettre en place dans la loi Climat et résilience, qui concerne il est vrai la TICPE sur le gazole routier du transport de marchandises. Nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

S'agissant du bonus écologique et de la prime à la conversion, on a assez de crédits pour financer toutes les demandes en 2021. Le retour d'expérience démontre que le bonus fonctionne bien, la prime à la conversion un peu moins. À ce stade, cela équilibre les crédits que nous avons mis en place.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, on est à 818 000 primes à la conversion et à 312 000 bonus. Nous avons réussi à tripler la part de ventes de véhicules électriques en France l'année dernière, ce qui est assez exceptionnel, mais cela montre aussi qu'on est sur une tendance lourde, dans laquelle les constructeurs français ont d'ailleurs décidé d'investir beaucoup.

Cela entraîne un certain nombre de conséquences qu'il va falloir anticiper, car passer du thermique à l'électrique touche certains bassins d'emplois. Les besoins ne sont pas les mêmes, le nombre d'emplois non plus. Nous réfléchissons au travail sur les territoires pour que tout cela puisse devenir une chance, notamment grâce aux mesures que nous mettons en place pour favoriser l'implantation d'usines de batteries.

Nous travaillons également sur des énergies alternatives comme l'hydrogène et sur une plus grande utilisation de nos ressources pour développer l'autonomie de nos territoires.

Nous allons évidemment poursuivre ces aides pour changer de véhicule, notamment en améliorant certaines dans le cadre des zones à faibles émissions (ZFE), auxquelles nous prêterons une attention plus particulière. Celles-ci ne doivent surtout pas empêcher la mobilité, que ce soit celle des particuliers ou des professionnels. Je pense par exemple aux camionnettes des artisans. Nous travaillons sur une prime à la conversion qui pourrait être recalibrée pour s'adapter à leurs besoins.

Monsieur Capo-Canellas, concernant le Cerema, la crise sanitaire a constitué un lourd facteur d'insécurité pour l'activité des opérateurs à cause du décalage ou de l'annulation desancements de prestations qui étaient prévues et des difficultés de réalisation de certaines dues aux contraintes sanitaires.

Le suivi très serré des opérateurs qu'on a organisé en début de crise a mis en évidence une chute des ressources propres. Il a été décidé, en septembre, de lever la réserve du programme. C'est dans ce contexte que le Cerema a obtenu un soutien à hauteur de 2 millions d'euros en 2020.

Il s'avère finalement que, pour le Cerema comme pour d'autres opérateurs sous ma tutelle, l'impact du Covid en 2020 s'est traduit par une chute de ressources propres moins importante qu'initialement prévu, en raison essentiellement d'une reprise des commandes sur la fin de l'année et d'une très forte mobilisation des personnels.

La crise du Covid n'étant pas close, la situation reste évidemment évolutive. On s'attache donc à poursuivre un pilotage très resserré de la situation budgétaire.

S'agissant de la question de l'*open data*, je suis particulièrement sensible au modèle économique des établissements sous la tutelle de mon ministère, dans la mesure où l'ouverture des données publiques et leur gratuité de réutilisation impliquent une diminution de leurs ressources propres. Nous avons réalisé un effort considérable de modernisation des structures à tous les niveaux en termes d'organisation des méthodes de travail, tant à l'IGN qu'à Météo France. Le rythme de ces transformations a été très rapide.

En ce qui concerne l'IGN, mes services ont accompagné étroitement l'institut dans un important travail de réflexion qui conduit à repenser sa stratégie dans le monde numérique, ainsi que son modèle économique. Ce modèle s'inscrit dorénavant résolument dans la politique gouvernementale d'ouverture des données publiques. Je souhaite que l'IGN en devienne un acteur majeur. Il est en bonne voie pour le faire, comme en témoigne l'ouverture totale de ses données depuis le 1^{er} janvier 2021.

Cette transformation économique du modèle de l'IGN repose également sur le déploiement d'une géoplateforme de l'État, qui sera animée par l'institut. Je suis particulièrement sensible à ce projet, qui me paraît très intéressant et qui a bénéficié, dès 2020, de mesures financières d'accompagnement.

Ce n'est pas tout à fait la même chose pour Météo-France, qui dispose encore de redevances qui devraient s'éteindre en 2023. L'enjeu pour Météo-France est d'investir dans la mise à disposition de ces données. Cet investissement pourrait être en partie couvert par l'État.

Vous m'avez également parlé du supercalculateur. Météo-France vient d'en rendre deux nouveaux opérationnels, qui devront être renouvelés à l'horizon 2025, compte tenu du rythme d'obsolescence de ce type d'équipement. S'ils présentent un investissement lourd, ils constituent clairement un intérêt pour la collectivité, et notamment dans la période de changement climatique que nous connaissons, qui amène des modifications très rapides et très importantes du climat.

L'évaluation socio-économique menée en 2018 pour préparer l'acquisition des équipements actuels a montré un rapport bénéfice - coût de l'ordre de 12 pour les sommes

investies. En pratique, cela se traduit par une meilleure anticipation des intempéries, qui permet d'en limiter les dommages, une optimisation de la gestion des barrages hydroélectriques ou encore un éclairage des décisions sur les stratégies d'adaptation au changement climatique.

Après 2025 et la fin de l'exploitation de l'équipement actuel, une hausse supplémentaire de puissance est à l'étude. Continuer à progresser dans l'anticipation de phénomènes dangereux est en effet primordial, en particulier dans le contexte du changement climatique dont j'ai parlé. La démarche a d'ores et déjà été lancée par l'opérateur. L'étude socio-économique est en cours. Son rendu est attendu pour le second trimestre 2021.

J'ai demandé à mes services d'accompagner Météo-France dans cette réflexion. L'investigation autour de solutions de mutualisation avec d'autres calculateurs, par exemple pour la recherche, en fait également partie.

Enfin, vous m'avez interrogée sur le contrat budgétaire de Météo-France. Ça a été le premier contrat hors Bercy, ce qui indique bien l'ouverture d'esprit et l'initiative de mon ministère. Il a réuni Météo-France, sa tutelle ministérielle et la direction du budget. Je crois que c'est effectivement un succès qui va dans le sens de l'esprit de la LOLF de fixer ainsi une perspective pluriannuelle claire permettant des transformations sans risque de rabet ou d'annulations de crédits. C'est une démarche qu'il est utile selon moi d'étendre, ce que nous envisageons à d'autres secteurs de la responsabilité du ministère, avec différents niveaux de discussions, en particulier avec l'IGN.

Comme je l'ai dit, je souhaite que Météo-France puisse bénéficier d'un fort infléchissement de l'effort de baisse d'effectifs dans la période à venir, afin de pouvoir consolider la transformation menée ces dernières années. La bonne conduite du contrat est un élément important que je souhaite mettre en avant dans la discussion avec mon collègue du budget pour la préparation des exercices à venir.

Monsieur Maurey, concernant l'efficacité des aides publiques, nous sommes en train, dans le cas des aides du plan de relance, de faire remonter ce qui a été fait sur le territoire. Beaucoup d'appels à projets ont été lancés et ont donné des résultats dans les semaines qui viennent de s'écouler. Nous tenons à jour un tableau d'avancement des travaux. Nous pourrions très vite le mettre à votre disposition une fois que nous aurons avancé. On manque encore de recul.

S'agissant de la question du contrôle des CEE, le budget est passé de 1 million d'euros en 2019 à 5 millions d'euros en 2020, puis à 7 millions d'euros en 2021. Nous allons y consacrer les moyens nécessaires. On est en train de réviser les CEE, afin de revenir sur ce qui ne présentait pas un intérêt suffisant.

Pour ce qui est des inspecteurs d'ICPE, 30 postes complémentaires ont été mis à disposition en 2021. Ils ont été notifiés en janvier aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Elles ont eu la possibilité de les ouvrir et de lancer les recrutements. Ces 30 ETP supplémentaires seront complétés par 20 ETP en 2022, conformément aux annonces que nous avons faites lors du plan post-Lubrizol.

La plupart des recommandations de la commission d'enquête ont été mises en place, comme la création d'un bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels

(BEA-RI), d'un paquet réglementaire renforçant les contrôles et les obligations des sites Seveso, publié à la date anniversaire de l'accident, le 26 septembre dernier, ou la mise en place d'un plan de renforcement des inspections avec des objectifs quantifiés et publics.

Je peux, si vous le souhaitez, vous fournir des chiffres plus précis, notamment à propos des effectifs d'inspecteurs mais, en tout cas, le nombre de contrôles d'ICPE, malgré la crise sanitaire, a été stabilisé à 19 200 en 2020.

L'objectif du plan post-Lubrizol est de réaliser 50 % de contrôles en plus en 2022 par rapport à 2018, objectif qui devra cependant tenir compte des contraintes dues à la crise sanitaire.

Quant aux tarifications plus adaptées concernant les routes nationales, il n'y a pas, à ce stade, de réformes prévues au-delà de ce que nous prévoyons aujourd'hui dans le projet de loi Climat et résilience, qui porte sur la possibilité, pour les régions qui le souhaitent, de mettre en place une taxe pour les poids lourds.

C'est vous qui en discuterez lors des débats. Je rappelle que ceux qui ne veulent pas le faire ne le feront pas. Ceux qui le souhaitent en ont le droit. C'est en tout cas la position du Gouvernement.

M. Marc Laménie. – Madame la ministre, ma question rejoindra celle de Christine Lavarde concernant les moyens humains.

Quelles sont donc les perspectives d'évolution des emplois du ministère dans nos départements et nos territoires respectifs ? Nous dialoguons en effet auparavant avec les DDE. Ce sont maintenant la direction départementale des territoires (DDT) et la DREAL qui ont pris le relais.

J'ai récemment suivi une expérience à propos du risque d'inondations que vous évoquiez. J'ai pu mesurer la qualité du travail qui est fait par la DDT Ardennes. J'ai assisté à beaucoup de réunions destinées à mettre en place des PPRI sur la Meuse, commune par commune. Il s'agit de procédures longues et lourdes, qui reposent sur le lien entre l'État et les collectivités locales, principalement les communes, d'où l'importance des effectifs des DDT sur le terrain, en lien avec les élus.

Beaucoup de départements, comme le Lot-et-Garonne ou la Charente-Maritime, connaissent des risques d'inondation. C'est un travail de longue haleine, qui mobilise à la fois des moyens humains et des moyens techniques importants, qui ont un large impact sur l'économie, l'habitat, et la sécurité des personnes et des biens.

M. Michel Canévet. – Madame la ministre, cette mission comprend aussi les affaires maritimes. Je reviens sur l'exonération des charges salariales pour les compagnies maritimes en vue d'affronter la concurrence internationale.

Le Premier ministre avait promis 30 millions d'euros de crédits en septembre dernier. Il n'a été inscrit que 25 millions d'euros et rien n'a été consommé. Il semblerait que 15 millions d'euros environ soient aujourd'hui prévus. On espère que ce dispositif, qui est important pour la compétitivité des entreprises de transport maritime, puisse perdurer dans le temps, afin que nos compagnies maritimes puissent continuer leur activité.

Par ailleurs, des crédits ont été prévus dans le cadre du plan de relance pour les investissements portuaires. Au-delà des grands ports maritimes, il nous paraît important que les grands ports régionaux puissent également en bénéficier.

Marc Laménie a évoqué à l'instant l'évolution des effectifs du ministère. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'il faut à tout prix les augmenter, pas plus que les dépenses, pour juger de l'efficacité de l'action d'une mission. Néanmoins, il faut qu'on arrive à ce que les procédures administratives soient moins tatillonnes dans un certain nombre de domaines liés à l'environnement.

J'ai en mémoire une commune qui voulait démolir un bâtiment qui abritait des nids d'hirondelles. Il a fallu plusieurs mois de procédures administratives pour trouver des compensations, alors que cela aurait pu être traité de façon extrêmement simple. Il en va de même pour les décisions de déboisement, où l'administration pourrait être plus efficiente.

Je voudrais aussi évoquer les questions de pauvreté, qui ont été abordées tout à l'heure dans l'hémicycle. Il existe un grand nombre de dispositifs qui viennent en aide à ceux qui en ont le plus besoin. Je pense ici en l'occurrence au chèque énergie. J'ai noté que le taux d'usage global du chèque énergie était passé de 86 % en prévision pour 2020 à 84 % dans la réalisation du budget 2020. Qu'est ce qui explique, selon vous, le fait que moins de bénéficiaires l'utilisent ?

Le budget 2020 est par ailleurs le dernier budget qui concerne le compte d'affectation spéciale « transition énergétique ». Il en sera de même en 2021 pour le fonds Barnier, qui est rattaché aux crédits ministériels également, selon les recommandations de la Cour des comptes. Qu'en est-il de l'Afitf ? Ne serait-il pas plus utile, selon vous, qu'elle soit également supprimée et que les crédits dédiés aux investissements routiers soient rattachés au ministère, de façon à ce qu'on puisse mieux évaluer leur réalisation et qu'il n'y ait pas d'intermédiaire, dont on ne mesure pas toujours l'efficacité ?

Enfin, les véhicules électriques connaissent un véritable succès, mais beaucoup de nos concitoyens ont néanmoins du mal à acquérir un véhicule neuf, tout simplement parce que le marché de l'occasion répond sans doute mieux aux besoins d'un certain nombre, et ce malgré les aides qui sont octroyées. Ne vous semblerait-il pas important, pour faciliter la transition vers des véhicules propres, que l'État puisse également aider à l'acquisition de véhicules électriques d'occasion, ce qui permettrait à certains publics en difficulté, sous conditions de ressources, d'accéder à ces modes de transport plus vertueux ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Ma question porte sur le FACÉ. Le système d'information développé depuis 2017 pour servir d'interface avec les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et améliorer la gestion du FACÉ n'est toujours pas opérationnel, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de 2020.

La crise sanitaire ainsi que des dysfonctionnements en ont repoussé la mise en œuvre. L'évolution du cadre réglementaire survenue fin 2020, qui n'a pas été anticipée par la maîtrise d'ouvrage, a imposé le développement d'une deuxième version, qui devrait aboutir en 2021. Dans l'attente, les coûts de développement du système d'information dérivent fortement et seront significativement plus élevés que les prévisions initiales. Où en sommes-nous dans cette initiative ?

Mme Barbara Pompili, ministre. – S’agissant des effectifs, monsieur Laménie, l’idée est de les préserver au maximum sur le terrain. Pour vous donner un ordre d’idée, en 2021, nous avons perdu 740 personnes, 134 au niveau départemental, 458 au niveau régional et 122 au niveau central. On a essayé de suivre les orientations du Premier Ministre, qui étaient de renforcer le niveau départemental pour mettre en place toutes les politiques que nous souhaitons sur le terrain.

S’agissant de la prévention des risques, 30 ETP supplémentaires ont été affectés aux ICPE. Vous êtes loin d’être le seul à nous faire remonter ce besoin d’expertise et de soutien sur le terrain.

Vous avez évoqué les risques naturels et hydrauliques. Ils bénéficient de 37 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 38 millions d’euros en crédits de paiement, essentiellement en matière de fonctionnement et d’investissement concernant la prévision des crues. Nous avons mis en place 1 700 stations Vigicrue et doté différents opérateurs intervenant dans le domaine des risques naturels.

Par ailleurs, le fonds Barnier, en 2020, était pour sa dernière année un fonds extrabudgétaire géré par la Caisse centrale de réassurance. Il a été mobilisé à hauteur de 264 millions d’euros. La loi de finances pour 2021 a procédé, vous le savez, à sa budgétisation sur le programme 181, à hauteur de 205 millions d’euros, niveau majoré de 56 % par rapport aux ressources auparavant disponibles, hors trésorerie accumulée.

On a besoin, en ce qui concerne la gestion des risques, d’être présents sur le terrain, de pouvoir être réactifs et d’avoir les moyens de gérer ces questions. Ce n’est pas la même chose que l’affaire de l’immeuble du Signal. On est là sur des risques exceptionnels, mais c’est malheureusement de moins en moins le cas, alors que la gestion de l’immeuble du Signal relève de la politique de gestion du trait de côte, qui n’est pas quelque chose d’exceptionnel. On est sûr un *trend* prévisible, pour lequel nous allons mettre en place des mesures d’adaptation dans la loi Climat et résilience. Nous aurons l’opportunité d’en discuter très prochainement.

Michel Canévet m’a interrogée sur les ports. Vos questions relèvent un peu plus du ministre chargé des transports, mais aussi de la ministre chargée de la mer. Je vais avoir un peu de difficultés à vous répondre précisément.

Je peux néanmoins vous dire, s’agissant des charges salariales maritimes, qu’on a d’abord eu, en 2020, une sous-exécution notable des compensations d’exonérations de charges patronales en raison de la crise du Covid, avec 9,1 millions d’euros en moins sur les 81,12 millions d’euros budgétés initialement. Ils ont d’ailleurs été redéployés pour soutenir la modernisation et apurer une dette de l’État envers une société.

Un projet de modernisation des affaires maritimes lissé sur cinq ans bénéficie d’un montant annuel variant entre 6 et 7 millions d’euros. Il s’est élevé en 2020 à 6,9 millions d’euros avec, pour l’essentiel, l’acquisition d’un patrouilleur d’occasion destiné au contrôle des pêches et à l’environnement marin en Manche, pour 4,9 millions d’euros, le paiement du patrouilleur Méditerranée acquis fin 2019, et l’approfondissement des travaux destinés à la surveillance du trafic maritime.

Par ailleurs, un cofinancement du fonds pour la transformation de l'action publique à hauteur d'un million d'euros a permis d'initier la mise en œuvre des techniques d'intelligence artificielle dans plusieurs projets portés par la direction des affaires maritimes.

En ce qui concerne la crise sanitaire, elle a généré dans le domaine maritime 800 000 euros de dépenses supplémentaires dans les services déconcentrés. Je m'attacherai, monsieur le sénateur, à vous transmettre des éléments plus précis et en adéquation avec les questions que vous m'avez posées.

La question des procédures administratives est toujours compliquée. Nous essayons de les simplifier. Plusieurs mesures dans des lois précédentes ont essayé de faire de même afin de réduire le nombre de recours et faire en sorte que l'absolue nécessité de la protection de l'environnement n'empêche pas le développement des projets.

On demande à nos opérateurs et aux services du ministère de veiller à combiner tout cela. On voit que l'artificialisation continue malgré tous nos efforts collectifs. C'est un sujet dont on parlera dans le projet de loi Climat et résilience.

Les agents de mon ministère sont souvent le dernier rempart pour éviter des bêtises qu'on pourrait regretter ensuite, car on paye généralement très cher les atteintes à l'environnement. Ils peuvent parfois donner l'impression aux acteurs extérieurs d'être les « vilains petits canards ». Nous essayons, ce qui n'est pas évident, de faire en sorte que les règles soient les plus simples possible afin qu'ils puissent avoir les moyens de travailler correctement. C'est pourquoi ils doivent être présents sur le terrain pour bien comprendre aussi les enjeux de tel ou tel projet.

J'essaie de faire en sorte que les services de mon ministère ne soient pas considérés comme des empêcheurs de tourner en rond, mais plutôt comme des aides à la réalisation des objectifs, tout en tenant compte des indispensables mesures de protection de l'environnement.

C'est délicat, mais je crois qu'on peut y arriver et, contrairement à ce que certains pourraient croire, je ne pense pas que la multiplication des normes soit forcément nécessaire pour réussir à protéger l'environnement. Des simplifications peuvent aider et permettre de décrisper des situations.

Vous avez également abordé le sujet du chèque énergie. Son taux d'usage augmente régulièrement. On ne connaît pas encore le taux définitif d'utilisation pour 2020. Le nombre de bénéficiaires est de 5,5 millions en 2020 et de 5,8 millions en 2021, pour le moment.

Concernant l'Afitf, les dépenses s'élèvent à 2 824 millions d'euros en 2020, en augmentation de presque 400 millions d'euros par rapport à 2019, soit une croissance de 15 %. L'atterrissage budgétaire pour 2020 démontre que les choix financiers ont été pleinement conformes aux engagements qui ont été pris dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM), ce qui est une bonne chose. Je n'entrerai pas dans les détails de l'utilisation des moyens de l'Afitf – régénération des réseaux routiers et fluviaux, poursuite des engagements en cours, financement de LGV, renouvellement du matériel roulant et des trains d'équilibre du territoire.

J'entends votre question à propos de l'intégration dans le budget. Aujourd'hui, nous sommes attachés au suivi et à la pluriannualité de ce budget spécifique. Pour l'instant, nous ne sommes pas pour l'intégration du budget de l'Afitf.

Par ailleurs, les aides aux voitures électriques d'occasion sont déjà possibles. Vous avez raison : les voitures électriques neuves ne correspondent pas à des budgets de revenus moyens ou faibles. Les personnes qui achètent des voitures neuves, toutes catégories confondues, gagnent bien leur vie et ont un certain âge.

Pour pouvoir toucher tout le monde, et dans l'idée que la transition écologique ne laisse personne de côté, nous avons dit dès le départ que les aides pouvaient servir à l'achat de véhicules d'occasion. On peut arriver, en cumulant le bonus et les aides mises en place dans différentes ZFE, à 7 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule d'occasion, y compris électrique.

On peut aujourd'hui trouver des voitures d'occasion à ce prix sur certains sites internet, ou en tout cas à des prix qui rendent l'achat abordable pour tous. C'est important : la transition écologique doit s'appliquer à tout le monde. On ne peut laisser des gens de côté. Ce n'est pas juste, et les conséquences sociales empêcheraient de mener les réformes nécessaires.

Quant au FACÉ, monsieur Mizzon, il a en effet connu des difficultés informatiques avec son développeur. C'est en train de s'arranger. Des traitements manuels ont été réalisés pour traiter les besoins urgents. Le système sera normalement opérationnel... très vite !

M. Claude Raynal, président. –Dès que l'on parle d'informatique en France, on s'aperçoit que nombre de systèmes ne fonctionnent pas !

Merci, madame la Ministre, de vous être prêtée à cette audition et au jeu des questions-réponses sur l'exécution du budget 2020.

La réunion est close à 19 h 15.

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**Mercredi 19 mai 2021****- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -****Outils juridiques de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à l'aune de la crise de la covid-19 - Examen du rapport d'information**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent le rapport d'information sur les outils juridiques de prévention et de traitement des difficultés des entreprises à l'aune de la crise de la covid-19.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je remercie Thani Mohamed Soilihi pour la qualité de nos échanges.

Le surgissement de l'épidémie de covid-19 pendant l'hiver 2020 et les mesures de police sévères prises par les autorités publiques pour en enrayer sa progression ont provoqué au niveau international la plus grave crise économique depuis la Seconde Guerre mondiale. En France, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le produit intérieur brut a diminué de 8,3 % en 2020.

Toutefois, le nombre de défaillances d'entreprises a diminué de 40 %, passant de 52 000 en 2019 à 32 000 en 2020. Ce paradoxe apparent s'explique aisément : nos entreprises, depuis plus d'un an, sont maintenues sous « perfusion » financière, grâce aux aides des pouvoirs publics, ou ont bénéficié de mesures pour prévenir ou retarder leur dépôt de bilan comme le « gel » de la situation des débiteurs pour l'appréciation de l'état de cessation des paiements, ou encore l'instruction informelle donnée à l'administration fiscale et aux Urssaf de suspendre les assignations d'entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire.

La fin prochaine des aides publiques risque de se traduire par la défaillance et la disparition de nombreuses entreprises viables, confrontées à de graves problèmes de liquidité alors même qu'elles dégagent, à moyen et long terme, des bénéfices suffisants pour couvrir leurs besoins de financement.

Par ailleurs, on pourrait assister à la multiplication des entreprises « zombies », insuffisamment rentables pour faire face à une dette trop lourde. Cela résulte d'abord du fait que des entreprises, qui étaient déjà en difficulté avant la crise, ont bénéficié de mesures de soutien public indifférenciées, et ont ainsi été maintenues artificiellement en vie. Mais même parmi les entreprises qui étaient en bonne santé avant la crise, beaucoup pourraient avoir des difficultés à s'en remettre, car elles devront consacrer une part accrue de leurs bénéfices à rembourser les dettes accumulées, au détriment de leurs investissements et de leur productivité à long terme.

Dans ce contexte, nos recommandations s'articulent autour de trois axes : consolider les outils de détection et de prévention précoce des difficultés des entreprises ; renforcer l'efficacité de nos procédures collectives ; créer une nouvelle juridiction économique.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je développerai le premier point, relatif à la consolidation des outils de détection et de prévention précoce des difficultés des entreprises.

La prévention de l'insolvabilité des entreprises repose sur un ensemble de dispositifs de détection et de traitement précoce des difficultés, particulièrement diversifié dans notre pays, et qui fait appel à un grand nombre d'acteurs.

Si la source la plus directe d'informations pour détecter les difficultés d'une entreprise est sa comptabilité, l'exploitation des « signaux faibles » est de plus en plus utilisée. Parmi ces signaux, je citerai le non-respect de l'obligation légale de dépôt des comptes annuels, les incidents de paiement, les procédures contentieuses ou encore le recours à l'activité partielle. Il existe aussi des outils d'autodiagnostic et, enfin, des procédures d'alerte des dirigeants et des associés ou du président du tribunal de commerce.

Nous estimons à cet égard indispensable d'encourager les entrepreneurs à renforcer leurs outils d'analyse comptable et financière. Nous proposons notamment d'améliorer l'accès des dirigeants à la formation, qui deviendrait une mission prioritaire des réseaux consulaires, et de définir un socle de prestations d'expertise comptable qui donnerait droit à un soutien financier public. En particulier, il faut aider les petites entreprises à se doter d'un « tableau de bord financier », c'est-à-dire d'un outil de prévision des flux de trésorerie à court et moyen terme.

Un très grand nombre d'acteurs publics et privés interviennent dans la prévention des difficultés des entreprises de manière assez dispersée : outre les administrations de l'État et les juridictions, on peut citer les collectivités territoriales, la Banque de France, les réseaux consulaires, les organisations patronales et professionnelles, les organismes de sécurité sociale, les groupements de prévention agréés ou encore les centres d'information sur la prévention créés à l'initiative des professionnels du chiffre et du droit.

L'État joue un rôle particulièrement important, *via* ses commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés d'entreprises, compétents pour les entreprises comptant entre 50 et 400 salariés, le comité interministériel de restructuration industrielle, pour les entreprises de plus de 400 salariés, ou encore les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (Codefi) réunis sous la présidence du préfet.

Il conviendrait toutefois de mieux coordonner ces acteurs. Les administrations de l'État étant les mieux placées pour cela, nous recommandons de confier à la direction générale des entreprises et à ses services déconcentrés le soin de créer une plateforme d'information destinée aux entreprises en difficulté recensant l'ensemble des outils et interlocuteurs disponibles dans chaque département et d'encourager la conclusion de contrats départementaux de prévention pour coordonner l'intervention des acteurs locaux.

Il nous semble également indispensable de mettre fin au cloisonnement des informations entre administrations et juridictions. Les juridictions sont en effet l'un des acteurs essentiels de la prévention. Les présidents de tribunaux judiciaires et de commerce disposent de pouvoirs d'enquête et peuvent convoquer les dirigeants à un entretien en s'appuyant sur les données détenues par les greffes, notamment des tribunaux de commerce. Il conviendrait toutefois d'améliorer l'accès des présidents aux informations utiles à l'exercice de leur mission en imposant à l'administration fiscale et aux organismes de sécurité sociale de transmettre au greffe la liste des entreprises présentant un retard de plus de trois mois dans le

paiement de leurs impôts et cotisations, et en mettant en place un système d'information commun aux administrations et juridictions pour la détection des signaux faibles.

La réticence des chefs d'entreprise à se tourner vers le tribunal de commerce, associé aux procédures collectives et à la faillite, a souvent été citée lors de nos auditions. Pour dédramatiser ce moment, nous proposons que les juges puissent tenir leurs entretiens de prévention hors des locaux du tribunal.

Enfin, nous souhaitons renforcer l'attractivité des procédures amiables, qui sont trop peu utilisées, en particulier par les petites et moyennes entreprises (PME). Le livre VI du code de commerce prévoit deux procédures de ce type qui ont l'avantage d'être confidentielles. Le président du tribunal peut désigner un mandataire *ad hoc* pour exercer une mission qu'il détermine et sans limite de temps. En outre, il existe une procédure de conciliation ouverte aux entreprises qui éprouvent « une difficulté juridique, économique ou financière, avérée ou prévisible » et ne se trouvent pas en état de cessation des paiements depuis plus de quarante-cinq jours. Le tribunal peut homologuer l'accord, ce qui lui donne force exécutoire.

Pour encourager le recours à ces procédures, nous proposons de pérenniser la faculté introduite pendant la crise sanitaire pour le président du tribunal de suspendre les poursuites de certains créanciers et de reporter le paiement des sommes dues pour la durée de la procédure de conciliation. Nous proposons également de mieux encadrer le coût de ces procédures en fixant une grille tarifaire pour la rémunération des mandataires *ad hoc* et des conciliateurs et en assurant leur prise en charge au moins partielle pour les PME. Nous proposons, enfin, de développer le vivier de mandataires et de conciliateurs en recourant aux professionnels du droit et du chiffre et aux chambres consulaires.

Dans le domaine de la prévention, nos préconisations rejoignent en grande partie celles formulées dans le rapport remis en février dernier au garde des sceaux par Georges Richelme, ancien président de la conférence générale des juges consulaires de France.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les mesures d'accompagnement et les négociations amiables ne suffisent pas à résoudre toutes les difficultés.

Qu'elles se trouvent dans une situation trop compromise ou qu'elles se heurtent à la mauvaise volonté de leurs créanciers, certaines entreprises sont contraintes de se placer sous la protection de la justice ; à l'inverse, les intérêts légitimes des créanciers et des motifs tirés de l'ordre public économique peuvent justifier que l'entreprise soit placée sous le contrôle d'un tribunal. Tel est l'objet des procédures judiciaires de traitement de l'insolvabilité des entreprises, également dénommées procédures collectives.

Du point de vue économique, les procédures collectives doivent répondre à un double impératif : d'une part, assurer un filtrage entre les entreprises viables et non viables, et d'autre part, assurer une protection suffisante des créanciers pour ne pas pénaliser le financement des entreprises.

De ce double point de vue, le droit français est souvent critiqué. Nous avons constaté que les pouvoirs publics manquent d'outils statistiques pour mesurer l'efficacité des procédures collectives, si bien que nous légiférons parfois « à l'aveugle ». Nous formulons des propositions pour y remédier.

Selon nous, une réforme des procédures collectives suppose d'abord de clarifier leurs objectifs et de mieux les articuler avec d'autres politiques publiques. En particulier, on a trop souvent tendance à considérer les procédures collectives, soit comme une forme de sanction à l'égard des dirigeants, soit au contraire comme une bouée de secours pour ces derniers. Cela aboutit à des solutions aberrantes d'un point de vue économique. Dans le cadre des procédures collectives elles-mêmes, la seule chose qui doit compter, c'est l'intérêt public économique et sa conciliation avec les intérêts légitimes des créanciers.

Par ailleurs, notre législation n'a que trop peu évolué depuis la loi Badinter de 1985, alors que l'économie s'est transformée, notamment dans le sens d'une financiarisation accrue. Nos procédures collectives doivent prendre en compte ces évolutions.

Nous souhaitons d'abord que la transposition prochaine de la directive Restructuration et insolvabilité du 20 juin 2019 soit l'occasion pour la France de moderniser les conditions d'adoption des plans de restructuration judiciaire d'entreprises, en faisant en sorte qu'elles opèrent une sélection plus efficace entre entreprises viables et non viables tout en tenant compte des spécificités des petites et moyennes entreprises.

À cet égard, il nous semble que l'avant-projet d'ordonnance publié par le Gouvernement au mois de janvier comporte certaines imperfections, voire certaines contradictions. Pour de plus amples développements sur ce sujet assez technique, je vous renvoie au rapport écrit.

Au-delà de la directive, nous avons examiné les conditions dans lesquelles les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire pourraient être fusionnées. Plusieurs personnes que nous avons entendues ont plaidé en ce sens au nom de la simplification. Nous proposons également de revoir l'appréciation du critère de la cessation des paiements, qui conditionne l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, mais qui paraît en partie obsolète. Il existe d'autres indices de l'insolvabilité d'une entreprise. Il conviendrait donc que le ministère public puisse requérir l'ouverture d'une procédure collective s'il résulte de ces indices que l'entreprise est insolvable.

Nous proposons également d'imposer des garde-fous pour éviter les cessions à vil prix d'entreprises en procédure collective.

S'agissant enfin des entreprises pour lesquelles seule la liquidation est envisageable, il importe de favoriser le rebond des entrepreneurs, ce que notre droit ne fait pas suffisamment. Nous préconisons à cet effet d'autoriser la reprise d'une entreprise en difficulté par l'exploitant personne physique, les dirigeants de la personne morale ou leurs proches, si leur offre correspond au meilleur intérêt des créanciers, et en prenant en compte la contribution personnelle des dirigeants de PME à la viabilité de leur entreprise. Une incapacité d'acquiescer assez stricte frappe aujourd'hui les dirigeants et leurs proches, ce qui a conduit le Gouvernement à assouplir cette procédure pendant la crise sanitaire : nous avons déjà évoqué ce sujet lors de l'examen d'une proposition de loi de Sophie Taillé-Polian. Il nous semble opportun de pérenniser cette mesure tout en l'encadrant.

Dans le même esprit, nous reprenons une suggestion de notre collègue Nathalie Goulet, qui proposait d'étendre le bénéfice de la procédure de rétablissement professionnel sans liquidation aux personnes morales, afin de mettre fin à une différence de traitement entre petits entrepreneurs exploitant personnellement ou sous forme sociétaire.

Enfin, nous proposons plusieurs mesures visant à mieux protéger le patrimoine personnel des entrepreneurs, à revoir le régime de la faillite et des interdictions professionnelles et à faciliter les opérations de liquidation.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – J'en viens à la création d'une nouvelle juridiction économique.

L'existence de juridictions spécialisées, composées de magistrats non professionnels issus du monde de l'entreprise, doit être comptée parmi les atouts du droit économique français. S'agissant de la prévention et du traitement des difficultés des entreprises, le tribunal de commerce n'est toutefois compétent qu'à l'égard des commerçants et artisans. C'est le tribunal judiciaire qui est compétent pour les exploitants agricoles et les professionnels libéraux, y compris les professions réglementées, ainsi que pour les personnes morales de droit privé non commerçantes, c'est-à-dire essentiellement des associations ayant une activité économique.

Des spécificités existent pour les agriculteurs, qui bénéficient notamment du règlement amiable agricole, inspiré de la procédure de conciliation, et pour les professions réglementées dont les instances ordinales ou professionnelles sont associées à la procédure par le tribunal.

Dans la continuité des travaux antérieurs du Sénat – je pense notamment à la mission d'information sur le redressement de la justice conduite par Philippe Bas et au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'un des rapporteurs était François-Noël Buffet – nous proposons de revoir l'organisation judiciaire pour créer une véritable justice économique, en confiant au tribunal de commerce, qui serait renommé « tribunal des affaires économiques », une compétence exclusive pour l'ensemble des mesures et procédures relevant du livre VI du code de commerce, quel que soit le statut du débiteur.

Nos auditions ont mis en évidence la nécessité de préserver les garanties et règles actuelles bénéficiant aux agriculteurs et aux professions libérales, notamment réglementées, ce à quoi nous sommes attachés ; c'est la raison pour laquelle nous proposons en parallèle de former les juges consulaires aux spécificités des nouveaux ressortissants du tribunal des affaires économiques.

Dans la même logique, nous proposons notamment d'attribuer aux tribunaux de commerce compétence pour statuer sur tout litige relatif au bail du débiteur dans une procédure collective, afin d'éviter le ralentissement des procédures. Plus largement, les tribunaux de commerce deviendraient compétents pour statuer sur les litiges relatifs aux baux commerciaux ou professionnels et aux conventions d'occupation précaire opposant des commerçants ou artisans.

Cette extension de compétence irait de pair, selon nous, avec la poursuite de la modernisation de cette juridiction. Le corps électoral des juges consulaires et l'éligibilité à ces fonctions pourraient ainsi être élargis aux nouvelles professions ressortissantes, pour leur permettre d'être représentées parmi les juges consulaires formant ce tribunal. Les garanties entourant le statut des juges consulaires seraient renforcées, notamment par l'instauration d'une obligation de formation pour les présidents de juridiction à leur prise de fonctions. Enfin, la spécialisation de certains tribunaux de commerce pourrait être approfondie afin d'aligner leur compétence sur les seuils prévus pour la mise en place obligatoire de comités de

créanciers, qui deviendront demain les « classes de parties affectées » ; l'extension outre-mer de cette spécialisation pourrait être envisagée.

Nous avons toutefois choisi d'écarter, à ce stade, toute évolution générale vers l'échevinage de cette juridiction, c'est-à-dire la présence au sein des tribunaux de commerce de magistrats professionnels en plus des juges consulaires, compte tenu notamment de la qualité des décisions des tribunaux de commerce, qui n'est pas contestée, mais aussi de la présence des magistrats du parquet, de l'appel jugé par des magistrats professionnels et, surtout, de la consolidation récente du statut des juges consulaires, qui a permis de renforcer l'impartialité de ce tribunal. Enfin, dans un contexte budgétaire difficile, créer plusieurs centaines de postes de magistrats professionnels ressemble à une gageure. Je note qu'en outre-mer, c'est au contraire l'échevinage qui prévaut.

Je remercie à mon tour chaleureusement mon collègue et ami François Bonhomme.

Mme Nathalie Goulet. – Je vous remercie d'avoir pris en considération certaines de mes propositions. Lorsque les aides publiques actuelles seront suspendues, les dispositions que vous proposez seront très utiles.

Je suis sensible à la détection précoce des difficultés des entreprises. De ce point de vue, il me semble important de souligner l'utilité du dispositif nommé Banque-Carrefour des entreprises mis en place en Belgique. Celui-ci permet une concentration des informations, si bien que les huissiers, par exemple, sont avisés lorsqu'une même personne reçoit plusieurs assignations et peuvent déclencher des procédures de protection et d'information. Il s'agit d'un dispositif peu onéreux et très efficace.

Quoi qu'il en soit, j'espère que vos propositions pourront être mises en œuvre au plus vite.

M. André Reichardt. – Je remercie et félicite à mon tour les deux rapporteurs.

Je souhaite insister sur le rôle des réseaux consulaires. Dans mon département, les chambres consulaires sont montées en puissance à l'occasion de la crise. J'estime qu'il faudrait pérenniser ce mode de fonctionnement, notamment en matière d'assistance collective et individuelle. Il revient également à ces réseaux, dont la vocation est d'accompagner les entreprises, de fournir des statistiques aux pouvoirs publics.

Vous soulignez à juste titre la nécessité de former les chefs d'entreprise en matière de gestion. Je rappelle que la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) a détricoté les exigences de formation dans un certain nombre de secteurs, notamment l'artisanat. J'estime au contraire que le temps est venu d'une plus grande qualification de toutes les entreprises, y compris les autoentrepreneurs, en matière de gestion.

En Alsace, nous n'avons pas de tribunaux de commerce. La chambre commerciale du tribunal judiciaire est l'instance compétente en la matière, et cela fonctionne bien. Vos préconisations devront être examinées en conservant à l'esprit les spécificités du droit alsacien et mosellan.

M. Alain Richard. – Les experts-comptables n'ont-ils pas un rôle à jouer pour aider les entreprises à détecter les risques ? Sont-ils actuellement soumis à une obligation d'information à l'extérieur de l'entreprise ?

Si les statistiques relatives au déroulement des procédures sont nombreuses, nous ne disposons pas de statistiques sur le contenu des jugements rendus par les tribunaux de commerce. Il semblerait pourtant intéressant que notre justice analyse ses propres tendances jurisprudentielles.

Mme Brigitte Lherbier. – Il n’a pas été simple de mettre en place la formation proposée par le tribunal de commerce de Lille. Toutefois, ce dispositif devrait à mon sens être beaucoup plus systématique.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je partage votre intérêt pour les réseaux consulaires, monsieur Reichardt. La loi Pacte a effectivement supprimé l’obligation de formation des artisans. Nous préconisons pour notre part un dispositif incitatif.

Par ailleurs, nous avons bien pris en considérations les spécificités du droit alsacien-mosellan, quoique nous n’envisageons pas de l’étendre à tout le territoire !

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Madame Goulet, nous nous sommes directement inspirés du droit belge, notamment en ce qui concerne la transmission d’informations au tribunal par les administrations.

À la différence des commissaires aux comptes, les experts-comptables ne sont pas investis par la loi d’une mission d’alerte. De nombreuses personnes auditionnées ont cependant souligné qu’il conviendrait de mieux utiliser leurs compétences.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Néanmoins, la rupture de la confidentialité changerait considérablement la nature de leur mission.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Par ailleurs, monsieur Richard, nous manquons effectivement de données sur le contenu des jugements et, surtout, sur l’exécution des plans de sauvegarde ou de redressement. Je le regrette, car la moindre des choses serait d’étudier l’efficacité des procédures collectives.

Mme Nathalie Goulet. – Le premier à se faire payer, c’est bien l’expert-comptable. Dans la vraie vie, ce n’est pas toujours le premier partenaire de l’entreprise... Il y a donc un dispositif d’alerte à trouver.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Notre rapport est attendu. Le cabinet du Premier ministre semble intéressé.

M. Alain Richard. – J’espère que le garde des sceaux l’est également !

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie.

La commission autorise la publication du rapport.

La réunion est close à 11 h 45.

Mardi 25 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, le rapport de Catherine Di Folco et le texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 68 (2020-2021) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, présentée par Vincent Delahaye, Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues.

M. Vincent Delahaye, auteur de la proposition de loi. – Merci d’avoir accepté d’examiner cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission. Ce texte fait suite à une première proposition de loi dite « BALAI », acronyme de « Bureau d’abrogation des lois anciennes et inutiles », qui concernait une cinquantaine de textes. Cette démarche, que j’ai engagée avec Valérie Létard, vise à supprimer des lois qui ne servent plus à rien. Je remercie le président du Sénat, qui a soutenu ce travail de longue haleine. Il s’agit d’ailleurs de l’une des démarches qu’il souhaite promouvoir au sein de notre assemblée.

Cette proposition de loi « BALAI 2 » porte sur quelque 160 textes et a nécessité l’avis de nombreux ministères, avec des délais de réponse plus ou moins rapides. Nous avons également été confrontés à quelques non-réponses...

Le président Gérard Larcher a saisi le Conseil d’État pour connaître son avis. Ce dernier a émis des doutes sur une vingtaine de textes. Nous en prenons acte. Par ailleurs, certains ministères nous ont fait part aussi de quelques réserves. Au total, une cinquantaine de textes soulèvent des interrogations. C’est un travail de long terme, nous aurons donc le temps d’y revenir ultérieurement, après les recherches et approfondissements qui s’imposent. Le « nettoyage » pourra se poursuivre, il ne s’agit pas d’une opération destinée à s’arrêter à cette deuxième proposition de loi : un troisième texte est en cours de rédaction, qui concerne plus spécifiquement le code général des collectivités territoriales.

En tout état de cause, nous avons intérêt à poursuivre collectivement cette démarche vertueuse. Je suis heureux que le Sénat puisse faire preuve d’utilité publique avec l’adoption de cette proposition de loi, en essayant de faire en sorte qu’elle demeure la plus consensuelle possible, conformément à notre objectif de départ.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avec la procédure de législation en commission, je vous rappelle que le droit d’amendement s’exerce uniquement en commission, la séance en hémicycle, qui se déroulera le 3 juin après-midi, sera centrée sur les explications de vote et le vote sur l’ensemble du texte que nous adopterons à l’issue de nos débats.

Seuls les amendements qui auront pour objet d'assurer le respect de la Constitution ou d'opérer une coordination avec d'autres dispositions du texte, d'autres textes en cours d'examen, ou avec des textes en vigueur seront recevables.

La présente proposition de loi dite « BALAI 2 » fait suite à une première loi « BALAI » du 11 décembre 2019 qui exposait déjà les résultats de la mission de simplification législative, dite « mission BALAI », acronyme de « Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles », créée en janvier 2018 par le Bureau du Sénat. Cette mission tend à identifier puis à abroger les dispositions devenues obsolètes ou inutiles *via* des propositions de loi.

Ces deux textes poursuivent ainsi les objectifs constitutionnels de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Ils permettent, en effet, de réduire le stock de normes, d'éviter tout risque de confusion avec des lois ultérieures et d'améliorer la lisibilité de notre droit.

Pour rappel, la loi « BALAI 1 » avait permis d'abroger une cinquantaine de lois adoptées entre 1819 et 1940. Notre collègue centriste nous propose aujourd'hui d'en abroger 163, qui ont été adoptées entre 1941 et 1980.

Si l'objet du présent texte est bien de diminuer le stock de lois, il convient toutefois de garantir une parfaite sécurité juridique. En effet, le droit français ne prévoit pas d'abrogation expresse par le seul écoulement du temps. Ainsi, le juge, l'administration ou les justiciables peuvent se prévaloir de textes anciens, parfois, antérieurs à la Révolution française, sous réserve de leur compatibilité avec le droit postérieur.

Le risque d'une opération « BALAI » est donc d'abroger par erreur un texte d'apparence obsolète, mais qui constituerait toujours, en réalité, la base légale d'un acte ou d'une situation actuels. Rupture dans le paiement d'une pension, nullité d'un acte, mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des lois, adoption d'une loi de validation..., les conséquences d'une abrogation accidentelle pourraient être particulièrement lourdes et préjudiciables.

C'est la raison pour laquelle nous avons travaillé de concert avec les services du ministère de la transformation et de la fonction publiques et la direction des affaires juridiques de Bercy, chargée de coordonner les travaux avec les différents ministères, avec la plus grande rigueur et la plus grande prudence pour examiner les mesures d'abrogation prévues par cette proposition de loi, le doute conduisant toujours à renoncer à l'abrogation d'un texte en cas d'incertitude sur ses conséquences juridiques concrètes.

Nous nous sommes appuyés sur l'avis du Conseil d'État, rendu le 11 février 2021, pour examiner dans le détail les 163 lois mentionnées dans la proposition de loi. Nous avons passé au crible chaque article, chaque alinéa, afin de s'assurer que l'abrogation proposée ne se heurte à aucun obstacle juridique et qu'elle ne soulève pas d'objection en termes de bonne législation. *In fine*, cela me conduit à vous proposer, avec l'accord bien entendu de notre collègue Vincent Delahaye, d'écarter 49 des 163 lois dont la proposition de loi proposait l'abrogation. Ce nombre peut sembler important, mais il doit être regardé à la lueur de l'extrême prudence qui a guidé nos travaux.

Ces retraits ont été motivés par quatre motifs qui se sont parfois cumulés.

Premier motif, certaines lois sont toujours utilisées ou pourraient l'être. Je vous propose naturellement d'écarter les lois dont les conséquences de l'abrogation seraient dommageables ou risquées dès lors que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes. Par exemple, je suggère de ne pas abroger la loi du 27 décembre 1975 portant réforme du régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels victimes d'un accident survenu ou d'une maladie contractée en service commandé puisque cette loi constitue encore le fondement légal du versement de la pension de vingt-deux anciens sapeurs-pompiers.

Parmi les textes qui ne sont pas nécessairement utilisés, mais qui pourraient toujours se révéler utiles, je vous invite à conserver la loi n° 78-727 du 11 juillet 1978 de programme sur les musées, dont l'article 3 prévoit, au bénéfice du Parlement, des pouvoirs de contrôle spécifiques relatifs au musée d'Orsay.

Deuxième motif, l'abrogation de certaines lois nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur.

Certaines lois comportent des articles ayant introduit ou modifié des dispositions toujours en vigueur au sein d'un code ou d'une autre loi. Quel effet juridique pourrait avoir l'abrogation d'une disposition introductrice ou modificatrice ? Comment pourrait être interprétée cette abrogation par le public ?

À ce sujet, l'avis du Conseil d'État est éclairant puisqu'il indique qu'une disposition « A » qui introduit, modifie ou abroge une disposition « B » épuise ses effets dès son entrée en vigueur. En conséquence, l'abrogation ultérieure de la disposition « A » est sans effet sur la disposition « B ». Ainsi, l'abrogation d'une loi procédant elle-même à une abrogation n'a pas pour effet de rétablir la loi initiale : « abrogation sur abrogation ne vaut. »

Si cet adage juridique est bien admis, il n'en va pas de même pour les autres solutions auxquelles ce raisonnement aboutit. Beaucoup ne sont pas instinctives et risquent de créer de la confusion là où la présente proposition de loi cherche, au contraire, à introduire de la lisibilité.

Par exemple, à la question « que se passe-t-il si l'on abroge la loi du 28 décembre 1977 qui a créé l'article 112 du code civil ? », certains juristes, praticiens ou « simples » citoyens répondront que l'article 112 est abrogé, d'autres que cet article est toujours en vigueur. Afin d'éviter que cette question ne se pose et qu'il revienne, le cas échéant, au juge d'y répondre à l'occasion d'un contentieux, en accord avec le Gouvernement, je vous propose de ne pas abroger les lois ayant introduit ou modifié des dispositions toujours en vigueur afin de garantir l'intelligibilité du droit positif.

Troisième motif, l'abrogation ne doit pas introduire de risques « par ricochet ». En effet, des renvois au sein d'autres textes ont pu être établis par le législateur et il est parfois difficile de mesurer la conséquence de l'abrogation d'une disposition à laquelle un autre article fait référence.

Aussi, afin d'évaluer les problèmes de coordination que pourraient induire les abrogations proposées, nos travaux ont porté sur la recherche de ces renvois, ceux-ci étant particulièrement difficiles à détecter pour les textes anciens. Lorsque les renvois détectés se sont avérés caducs ou sans risque, il n'y a pas de difficulté pour accepter l'abrogation

proposée. À l'inverse, lorsque le problème de coordination soulevé s'est montré complexe ou incertain, il me paraît prudent de maintenir en vigueur la loi en cause. Un prochain texte « BALAI 3 ou 4 » pourrait peut-être aller au bout de la démarche, avec un peu plus de temps.

Enfin, je propose de ne pas accepter l'abrogation de certaines lois pour d'autres motifs plus ponctuels.

À l'instar de notre collègue Nathalie Delattre, rapporteurs de la proposition de loi « BALAI 1 », je souhaite maintenir en vigueur certains textes pour des motifs symboliques. C'est notamment le cas de la loi du 20 mars 1948 permettant aux femmes l'accèsion à diverses professions d'auxiliaires de justice, de la loi du 3 juillet 1971 qui permet la libre installation des médecins ou de la loi du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques.

Pour d'autres lois contenant des dispositions aujourd'hui de niveau organique, il conviendrait d'envisager un autre support législatif, par exemple la loi du 11 avril 1946 ayant pour objet de permettre aux femmes d'accéder à la magistrature.

Enfin, le Conseil d'État a précisé que le législateur national n'est plus compétent pour abroger des lois qui comportaient certaines dispositions applicables outre-mer. Il en est ainsi pour la loi n° 78-627 du 10 juin 1978 modifiant diverses dispositions du code civil relatives à l'indivision.

Ainsi, pour ces différentes raisons, je vous propose de modifier la proposition de loi par six amendements, qui visent à supprimer 49 lois de la liste des abrogations prévues par cette proposition de loi « BALAI 2 ».

Pour terminer, suivant l'avis du Conseil d'État, je vous soumetts également un septième amendement qui vient compléter l'abrogation de la loi du 30 mai 1972 relative au contentieux des dommages de guerre par l'abrogation conjointe de la loi du 9 avril 1952 qui modifie des articles de la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre.

Madame la ministre, je souhaite souligner la qualité de la collaboration avec les agents de vos services et ceux de la direction des affaires juridiques de Bercy. Dans un laps de temps très contraint, nos administrateurs respectifs ont réalisé un travail important et particulièrement méticuleux, je tiens à les en remercier.

Pour conclure, je remercie également notre collègue Vincent Delahaye de son implication au sein de la mission de simplification législative afin de faire la chasse « aux fossiles » législatifs, ainsi que pour sa bienveillante compréhension de notre méthode de travail prudente qui, *in fine*, permet de conserver 70 % des abrogations initialement prévues.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. – C'est pour moi un réel honneur d'être devant vous aujourd'hui pour l'examen de cette nouvelle proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation des lois obsolètes. Je vous remercie de l'ampleur et de la qualité du travail mené, mais aussi de cette initiative. Il s'agit d'une démarche qui dépasse les clivages, et concrétise l'engagement partagé entre le législateur et l'exécutif de simplifier notre droit.

Après la première proposition de loi du genre, vous nous proposez aujourd'hui l'abrogation de plus de 160 textes obsolètes sur une période allant de 1940 à 1980. Les

chiffres disent à eux seuls l'ampleur du travail réalisé par la mission lancée par le Sénat et l'aggravation de l'inflation normative. Ce droit, que nul n'est censé ignorer, est devenu pléthorique : jamais le nombre d'articles de droit consolidé en vigueur n'a été aussi élevé.

Comment un usager, un chef d'entreprise, un citoyen peut-il lire et comprendre un tel corpus ? C'est une vraie question dont l'enjeu est certes économique, mais également social et démocratique. Il est donc important de veiller collectivement à la qualité et à l'applicabilité du droit.

Le Gouvernement, lui aussi, prend toute sa part dans cette entreprise de simplification normative, comme je l'ai rappelé le 15 avril dernier devant la délégation aux collectivités territoriales de votre assemblée, en précisant les enjeux, mais aussi les actions très concrètes que nous menons.

Depuis 2017, nous avons imposé que la création d'une norme réglementaire autonome s'accompagne systématiquement de l'abrogation de deux normes de même niveau. Nous avons également réduit drastiquement le nombre de circulaires publiées, à la fois en flux et en stock, soit une baisse de 30 % depuis 2017.

Par ailleurs, nous avons supprimé quatre-vingt-cinq comités consultatifs, dits « Théodule », notamment grâce à votre soutien dans un certain nombre de textes législatifs. Le résultat est là : jamais le nombre de pages publiées sur Légifrance n'a été aussi bas.

S'agissant des projets de loi que nous avons portés, ils comportent dans leurs contenus mêmes un objectif de simplification. Je pense au projet de loi dit « 4D » – décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification –, mais également à la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), à la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) et à la loi d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP).

Comme l'a souligné le Président de la République lors de son intervention dans le cadre de la Convention managériale de l'État le 8 avril dernier, cette complexité doit être vue comme une source d'injustice. Elle pénalise avant tout ceux qui ne peuvent pas se permettre de recourir à l'appui de conseils, en particulier les petites associations ou les TPE-PME. De manière générale, ce chantier de simplification que nous mettons en œuvre vise bien, dans son ensemble, à transformer notre action publique afin de la rendre plus efficace. Cette efficacité implique de la proximité, de l'accessibilité et de la bienveillance des services publics, afin que chacun puisse accéder aux droits que la loi lui ouvre.

J'ai pu ainsi, à la tête de mon ministère, impulser des chantiers qui, à mon sens, sont beaucoup plus porteurs de simplification que des lois, des plans ou des feuilles de route. D'abord en établissant un baromètre partagé des résultats de l'action publique par département. Un suivi, remis à jour tous les trimestres, est disponible sur le site internet du Gouvernement : cela donne matière à la fonction d'évaluation inscrite dans la Constitution comme étant la prérogative première des parlementaires.

La deuxième action que nous menons résolument est de déconcentrer les moyens et les pouvoirs de décision au plus proche du terrain. Nous voulons accroître les possibilités de différenciation et d'expérimentation sans passer par la réécriture du droit. Il s'agit également de renforcer la culture du guichet et du service auprès des usagers, l'enjeu étant que les usagers trouvent une réponse à leurs difficultés et non pas seulement des textes à lire.

Nous souhaitons aussi relancer le dispositif France Expérimentation, qui permet à tout projet économique ou social innovant de solliciter une dérogation à une règle de droit devenue inadaptée aux enjeux d'aujourd'hui. Il s'agira, là aussi, d'une disposition forte de la loi 4D.

C'est également l'un des objectifs d'une réforme de l'encadrement supérieur de l'État qui doit réellement rapprocher nos cadres supérieurs des réalités de terrain et des enjeux de nos concitoyens au quotidien, passant ainsi d'une culture de la norme à une culture de la mise en œuvre.

Je tiens donc, dans ce contexte, à saluer la méthode rigoureuse et l'esprit constructif qui ont guidé vos travaux, en bonne intelligence avec le Gouvernement. Le Gouvernement soutiendra donc un grand nombre de vos propositions d'abrogation. Le droit doit rester vivant. Si ces lois encadrent les dommages de guerre, le travail des personnels des journaux quotidiens, les statuts spécifiques aux colonies et ouvrent la possibilité pour les femmes de devenir magistrats, elles nous disent aussi une part de notre histoire et montrent les progrès accomplis depuis : nous devons nous en féliciter !

Toutefois, comme l'a souligné la rapporteure, la sécurité juridique nous impose d'être prudents. Nous avons ainsi fait le choix d'appliquer systématiquement la règle selon laquelle, en cas de doute, il était préférable, à ce stade, de renoncer à certaines abrogations. C'est pourquoi le Gouvernement sera favorable aux amendements visant à conserver des textes, soit parce qu'ils ont une portée symbolique qui rend leur survie importante, soit parce qu'ils sont encore susceptibles d'avoir des effets en droit positif, soit parce qu'ils sont cités en référence par des dispositions actuellement en vigueur.

Si le nombre de textes à maintenir peut sembler important au regard du contenu de la proposition de loi initiale, il faut soutenir la démarche de prudence et encourager l'idée que ces abrogations, si elles sont supprimées aujourd'hui, pourront être réexaminées dans un exercice ultérieur.

Dans ce contexte et sous réserve de l'adoption des amendements de la commission, le Gouvernement sera favorable à l'adoption de cette proposition de loi qui trouve pleinement sa place dans l'action que nous menons résolument pour une plus grande clarté et une plus grande efficacité de l'action publique au service de nos concitoyens.

Mme Nathalie Goulet. – Je félicite Vincent Delahaye de son opiniâtreté. Bravo pour cet utile travail de constance ! L'abolition du salaire du conservateur des hypothèques pourrait faire l'objet d'une proposition de loi ultérieure. Le poste de conservateur a en effet été supprimé, mais son salaire demeure... C'est une proposition que je défends de manière itérative à chaque loi de finances : il serait utile de mettre enfin un terme à cet édit, qui date du 17 juin 1771 !

M. Alain Richard. – Je me joins à la forte approbation que justifie cet important travail d'orfèvre, qui nous conduit à abroger des lois entières. Je ne vois aucune difficulté à voter ces abrogations, qui ont un caractère de constatation et ne visent pas à changer le fond du droit. Il s'agit d'un travail utile, qui concourt à l'intelligibilité du droit.

J'ai eu un doute sur la codification : pourquoi maintenir une disposition dont l'effet a disparu ? Mais en examinant mieux l'avis du Conseil d'État, je me rends compte que cette mesure de prudence ne s'applique qu'aux décisions qui ont été incorporées à un ancien code. Il y a en effet eu plusieurs générations dans la codification et les premiers textes de

codification – notamment ceux qui portent sur le code des impôts et sur le code électoral – ont été adoptés par décret simple, ce qui ne se pratique plus aujourd’hui.

À l’avenir, je suggère que la mission du Sénat travaille sur les textes du législateur colonial : jusqu’en 1946, les dispositions de lois étaient rendues applicables dans les colonies françaises par décret, y compris pour des sujets relevant normalement du domaine de la loi et pouvant, par exemple, toucher au code civil. Or un certain nombre de ces dispositions restent en vigueur dans les départements ou collectivités d’outre-mer.

J’ai travaillé il y a longtemps sur la disposition définissant la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte, prise par un arrêté du gouverneur de Madagascar. Aujourd’hui, elle relèverait du domaine de la loi. Ce serait donc faire œuvre utile de clarifier le droit en vigueur outre-mer et de rectifier ou d’abroger des dispositions anciennes.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Madame Goulet, il ne vous sera pas possible de déposer un amendement sur ce texte en séance, mais il vous reste deux possibilités : vous rapprocher de la mission conduite par Vincent Delahaye pour intégrer votre suggestion à une future proposition de loi, ou bien déposer vous-même une proposition de loi, sur laquelle je travaillerai avec plaisir.

Merci, monsieur Richard, pour votre intervention qui nous apprend beaucoup sur la législation outre-mer, mais il m’est difficile de vous répondre sur le fond.

EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article unique

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Nous avons fait le choix de déposer six amendements en distinguant des séries d’alinéas plutôt qu’un amendement unique, afin d’éviter une litanie difficilement compréhensible.

L’amendement COM-1 supprime de la liste des abrogations six lois dont l’abrogation aurait des conséquences dommageables ou risquées.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable au maintien de ces lois : soit elles sont susceptibles de fournir une base légale à des situations et des actes, soit elles ne relèvent pas du législateur ordinaire, soit elles ont un caractère symbolique fort. Je partage l’analyse de la rapporteure et du Conseil d’État sur la nécessité d’un texte organique relatif à l’abrogation de la loi du 11 avril 1946 ayant pour objet de permettre aux femmes d’accéder à la magistrature, et sur la portée historique et symbolique non négligeable de la loi du 20 mars 1948 permettant aux femmes l’accession à diverses professions d’auxiliaires de justice.

L’amendement COM-1 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L’amendement COM-2 supprime de la liste des abrogations cinq lois dont l’abrogation aurait des conséquences dommageables ou risquées en tant que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable. Le Conseil d'État a notamment relevé l'importance de maintenir la loi du 16 septembre 1954 relative à la réparation des dommages de guerre subis par la SNCF et la loi du 4 août 1955 portant création d'un comité interprofessionnel du cassis de Dijon.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-3 supprime de la liste des abrogations deux lois dont l'abrogation susciterait des difficultés de coordination avec des dispositions en vigueur ; deux lois dont l'abrogation nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur en tant qu'elles ont introduit ou modifié des dispositions toujours applicables ; et six lois dont l'abrogation aurait des conséquences dommageables ou risquées en ce que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable. Il est notamment nécessaire de maintenir la loi du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non-salariés des professions non-agricoles.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-4 supprime de la liste des abrogations six lois dont les conséquences de l'abrogation seraient dommageables ou risquées en tant que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes; trois lois dont l'abrogation nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur en ce qu'elles ont introduit ou modifié des dispositions toujours applicables; et une loi dont le caractère symbolique fort conférerait à l'abrogation une portée contre-productive.

L'amendement COM-4, accepté par le Gouvernement, est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-7 abroge la loi du 9 avril 1952, en sus de la loi du 30 mai 1972 relative au contentieux des dommages de guerre, suivant en cela l'avis du Conseil d'État, qui estimait sinon que nous n'irions pas au bout de la démarche.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable, pour une pleine intelligibilité de la loi.

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-5 supprime de la liste des abrogations quatre lois dont l'abrogation nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur en tant qu'elles ont introduit ou modifié des dispositions toujours applicables ; trois lois dont l'abrogation aurait des conséquences dommageables ou risquées en ce que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes ; et une loi dont le caractère symbolique fort conférerait à l'abrogation une portée contre-productive.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable. La loi du 31 décembre 1975 relative à la sécurité sociale des artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques

et plastiques est l'un des textes fondateurs rattachant les artistes auteurs au régime général de la sécurité sociale.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-6 supprime de la liste des abrogations quatre lois dont les conséquences de l'abrogation seraient dommageables ou risquées en tant que leurs dispositions produisent toujours des effets de manière certaine ou sont toujours susceptibles de fournir une base légale à des situations ou des actes; deux lois dont l'abrogation nuirait à l'intelligibilité du droit en vigueur; une loi dont le Conseil d'État précise que le législateur national n'est plus compétent pour abroger certaines dispositions applicables outre-mer ; et une loi pour laquelle des problèmes de coordination font obstacle à l'abrogation.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Avis favorable. La loi du 4 janvier 1980 relative à l'automatisation du casier judiciaire est une avancée qu'il ne faut pas supprimer.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Alain Richard. – Je propose que les futures propositions de loi de simplification soient transmises à la Commission supérieure de codification. Dans un certain nombre de cas où l'on hésite à abroger, ce travail pourrait être mené à bien simplement en incorporant quelques mots dans l'article du code concerné. Pour la loi de 1975 précitée par la ministre, il suffirait d'ajouter cette disposition au code de la sécurité sociale.

Depuis la remise en état du site Légifrance – que je salue –, il est devenu extrêmement difficile de retrouver des textes anciens, contrairement à la version antérieure du site. Serait-il possible d'améliorer le site pour le rendre un peu plus fonctionnel ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Il y a eu un travail important d'innovation, d'amélioration des outils numériques et de simplification du site, mais je prends note de votre remarque.

Nous sommes en train d'examiner comment simplifier le code de la fonction publique, notamment à la suite de la loi du 6 août 2019. La Commission supérieure de codification en sera chargée, afin de rendre ce code – très dense – bien plus facile à comprendre.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme DI FOLCO, rapporteur	1	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	2	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	3	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	7	Ajout à la liste des lois à abroger	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	6	Retraits parmi la liste des lois à abroger	Adopté

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

La réunion est close à 9 h 40.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, présenté par François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 12 vise à corriger une erreur de référence.

L'amendement n° 12 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié *bis* vise à limiter la mesure aux individus condamnés pour des actes de terrorisme au cours desquels il a été porté atteinte à l'intégrité physique des personnes. Ce faisant, nous priverions le dispositif

d'une grande partie de son champ d'application, puisque ne seraient plus concernées les infractions relatives au financement du terrorisme, ou encore l'infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. Il convient de s'en tenir au texte proposé : avis défavorable.

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 11 vise à étendre les critères permettant de caractériser la dangerosité d'une personne. La proposition de loi prévoit que la mesure de sûreté ne peut être prononcée qu'à l'égard des personnes présentant une particulière dangerosité, caractérisée à la fois par une probabilité très élevée de récidive et une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. M. Levi souhaite rendre ces critères alternatifs ; or une entreprise terroriste repose toujours sur un raisonnement, une idéologie qui sous-tend le passage à l'acte. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, tout en censurant la première tentative de définition de la mesure de sûreté, a considéré que ces critères étaient adaptés. Pour toutes ces raisons, je vous propose de demander le retrait de cet amendement ; sinon nous pourrions émettre un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 10 tend à supprimer l'impossibilité de prononcer la mesure de sûreté si les obligations imposées dans le cadre du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) sont suffisantes. Ce faisant, nous n'obéirions plus à la décision du Conseil constitutionnel, qui a bien précisé que cette mesure ne pouvait être que subsidiaire à toutes les autres possibilités. En conséquence, je vous propose un avis défavorable.

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié *ter*, car il apporte une précision utile.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié *ter*.*

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 2 rectifié *bis* vise à porter de six à huit semaines la durée minimale durant laquelle les individus susceptibles de faire l'objet de la mesure seraient placés dans un service chargé de leur observation aux fins d'une évaluation de leur dangerosité. Or nous n'avons reçu aucune récrimination lors de nos auditions concernant la durée minimale de six semaines que nous avons adoptée. Il s'agit par ailleurs d'une durée minimale, qui peut être augmentée si le profil du détenu l'exige. Je propose donc de demander le retrait de cet amendement ; sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 9 supprime la nécessité, en vue du prononcé de la mesure de sûreté, que la personne ait pu bénéficier en détention de mesures de nature à favoriser sa réinsertion afin de faciliter le prononcé effectif de la mesure. Cette disposition répond toutefois à une exigence posée par le Conseil constitutionnel dans sa décision d'août 2020. Il paraît donc judicieux de la maintenir pour que cette proposition de loi ait un avenir. Par ailleurs, au cours des auditions, nous nous sommes assuré auprès de

l'administration pénitentiaire que chaque détenu puisse bénéficier de mesures de ce type : donc avis défavorable.

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié *bis* tend à augmenter la durée maximale de la mesure de sûreté de un à deux ans. Nous avons déjà eu cette discussion lors de l'examen du texte de l'année dernière dont Jacqueline Eustache-Brinio était rapporteure, à l'issue duquel nous avons trouvé un accord avec l'Assemblée nationale sur une durée d'un an. Dans la mesure où la proposition de loi du président Buffet vise à modifier les dispositions qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel, je vous suggère d'en rester là : demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 4 rectifié *bis* a pour objet de doubler le délai, qui passerait de trois à six mois, dans lequel la mesure de sûreté doit être confirmée en cas de détention. Le délai de trois mois nous paraît raisonnable : demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 5 demande un rapport au Gouvernement sur l'accès aux activités de réinsertion des détenus radicalisés et condamnés pour terrorisme. Vous connaissez la position traditionnelle de la commission des lois concernant les demandes de rapport. J'attire par ailleurs votre attention sur le fait qu'Esther Benbassa et Catherine Troendlé ont rendu un rapport sur la déradicalisation en 2017, d'ailleurs cité dans un autre rapport très instructif de l'Institut français des relations internationales (IFRI) datant de février 2021. En conséquence, je vous propose un avis défavorable sur cette demande.

Mme Nathalie Goulet. – Je comprends la position de la commission et suivrai son avis, mais le sujet évoqué par nos collègues soulève de nombreux problèmes et mérite une réflexion approfondie, surtout lorsque l'on constate que la mesure de sûreté proposée est conditionnée par des mesures de réinsertion. Peut-être faudrait-il actualiser la mission de nos collègues pour combler le chaînon manquant indispensable à l'efficacité du dispositif.

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

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié demande lui aussi un rapport, cette fois-ci sur le taux de récidive des détenus radicalisés et condamnés pour terrorisme. Cette demande est peut-être anticipée, car nous aurons quelques difficultés à disposer de statistiques pour des faits commis à compter de 2015. Je vous propose donc d'émettre un avis défavorable.

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

Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Mesure de sûreté applicable aux auteurs d'infractions terroristes		
Mme Muriel JOURDA	12	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Mesure de sûreté applicable aux auteurs d'infractions terroristes		
M. PARIGI	7 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. LEVI	11	Demande de retrait
M. LEVI	10	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	1 rect. <i>ter</i>	Favorable
Mme BORCHIO FONTIMP	2 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. LEVI	9	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	3 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme BORCHIO FONTIMP	4 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 3		
Mme BENBASSA	5	Défavorable
M. PARIGI	6 rect.	Défavorable

Proposition de relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. Nous poursuivons nos travaux par l'examen des amendements de séance sur la proposition de loi relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 5 et 7 sont des amendements de suppression.

Les auteurs de l'amendement n^o 5 considèrent que le mécanisme prévu par la commission aboutit à la condamnation des personnes dont le fait fautif a causé l'abolition temporaire du discernement. Mais la commission des lois a refusé toute solution systématique en prévoyant qu'il reviendra aux juridictions de jugement de décider de la responsabilité pénale au cas par cas. C'est faire peu confiance aux juges du fond que de vouloir retenir un mécanisme global de « fait fautif » et de supprimer l'article 1^{er} : avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – La motivation de notre amendement de suppression est différente de celle de l'amendement n^o 5. Nous avons énormément travaillé la question avec les auteurs du rapport sur l'irresponsabilité pénale, MM. Raimbourg et Houillon. Avec le dispositif adopté par la commission, le risque est grand que l'irresponsabilité ne soit que très rarement reconnue, alors qu'elle est actuellement prise en compte dans des conditions contestables. On passerait ainsi d'un excès à un autre ! La juridiction de jugement, qu'il s'agisse de la cour d'assises ou du tribunal correctionnel, est faite pour décider des condamnations. La constatation de l'irresponsabilité, après appel à des experts, incombe davantage à la chambre de l'accusation, qui délibère de manière publique et contradictoire. Il nous paraît donc préférable de maintenir l'article 122-1 du code pénal. Cependant, la solution qu'a retenue la commission ne nous semble pas satisfaisante. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement de repli, outre trois autres amendements qui sont indépendants de l'article 1^{er} et recueilleront, je l'espère, l'attention de la commission.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – L'avis est également défavorable pour cet amendement, qui est identique au précédent, même si les motivations de leurs auteurs sont différentes. MM. Raimbourg et Houillon, qui sont avocats, ont peut-être connu des problèmes aux assises. Pour notre part, nous avons opté pour ce dispositif après avoir entendu l'Association nationale des praticiens de la cour d'assises (Anapca), l'avis de plusieurs professeurs de droit et du vice-président du tribunal de grande instance chargé des libertés et de la détention. Nous aurons de toute façon ce débat en séance.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 5 et 7.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – L'amendement n^o 4 vise à supprimer la notion d'abolition temporaire du discernement qui a été introduite par la commission, ce qui entraînera un renvoi systématique devant le juge du fond. Or c'est précisément ce que nous voulons éviter afin de conserver intégralement l'article 122-1 et de prévoir le renvoi dans les cas bien précis de fait fautif et d'abolition partielle du discernement. Donc avis défavorable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Les discussions sont sans fin, car il est très délicat de trouver la bonne voie. Nous voulions, au travers de cet amendement, souligner le fait que l'irresponsabilité doit sans doute être prononcée à l'issue d'un procès. Pensons aux familles, aux victimes, qui ont besoin d'un procès pour comprendre. Nous rediscuterons probablement de cette question en séance.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Le renvoi devant la juridiction de jugement donnera aussi lieu à des décisions d’irresponsabilité, ce qui satisfait à la fois le besoin des victimes et la nécessité de garanties en faveur des auteurs des faits. En supprimant la notion d’abolition temporaire du discernement, le bénéfice des mesures protectrices disparaîtra pour les personnes dont le discernement est totalement aboli. Or c’est précisément ce que nous voulions éviter, sous peine de fragiliser le dispositif ; sinon, nous aurions modifié l’article 122-1. Nous aurons ce débat en séance, mais à ce stade, je maintiens mon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – L’amendement n°3 tend à supprimer la mention du caractère fautif du fait. J’ai le sentiment que la notion de « fait fautif » est plus large que ce que vous nous proposez. Toute la problématique réside dans la faute préalable de l’auteur. C’est le cas de l’affaire Halimi, où le fait fautif de l’auteur a entraîné son irresponsabilité. Si l’on prévoit le renvoi pour un simple fait, on va au-delà du *distinguo* tel que nous le souhaitons. De surcroît, cette proposition soulèverait d’autres types de difficultés et contreviendrait au dispositif retenu en commission la semaine dernière. Pour ces raisons, j’é mets un avis défavorable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – J’entends les arguments, mais j’attends le débat en séance publique.

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

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon amendement n°8 est un amendement de repli, au cas où l’hypothèse retenue par Mme la rapporteure serait vérifiée. Il nous semble préférable que la juridiction du fond statue sur la question de l’irresponsabilité préalablement à l’examen sur le fond.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – J’é mets un avis de sagesse. Selon la procédure en vigueur, une juridiction telle que la cour d’assises doit juger l’ensemble de l’affaire, notamment la responsabilité.

M. Alain Richard. – *C’est la même chose pour les questions* soumises par les magistrats.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Le fait de scinder l’examen des questions ne me pose aucun problème.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous aurons ce débat en séance.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 8.

Articles additionnels après l’article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur. – Au travers de l’amendement n° 10, nous avons voulu, je le dis avec modestie – le garde des sceaux lui-même s’interroge –, définir ce qu’est le discernement dans le code pénal, car tel n’est pas le cas aujourd’hui. L’article 122-1 du code pénal serait complété par un alinéa ainsi rédigé : « Le discernement est la conscience de l’acte commis, de ses conséquences et la capacité à en apprécier la nature et la portée. »

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Nous avons noté lors des auditions que la notion de discernement n’était pas définie. La jurisprudence s’en est plutôt bien chargée... Sur cet amendement, je suggère de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 10.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il nous apparaît qu’il n’est pas possible de modifier l’article 122-1, pas plus que le statu quo au regard des événements qui se sont passés. C’est pourquoi nous proposons, par l’amendement n° 9, d’ajouter un article dans le code pénal en vertu duquel : « Est pénalement responsable la personne qui a volontairement provoqué une perte de discernement aux fins de commettre l’infraction, notamment par la consommation de boissons alcooliques, de drogues toxiques, de stupéfiants, de substances psychotropes ou de substances ayant des effets similaires. » À l’instar du droit espagnol, le tribunal pourrait prendre en compte le fait que la personne a elle-même organisé la perte de son discernement. Mais j’entends que cette matière sera très complexe à définir et à juger. Dans l’affaire Halimi, la Cour de cassation a confirmé l’irresponsabilité du meurtrier, non pas parce qu’il était toxicomane à ce moment-là, mais en raison de bouffées délirantes au moment de l’acte. Je ne prétends pas que cette rédaction réglera tous les problèmes, mais son insertion dans le code pénal nous semble utile.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Sans modifier l’article 122-1, cet amendement crée une exception, ce que nous voulions précisément éviter. La jurisprudence est d’ailleurs abondante et parfaitement constante en cas de consommation d’alcool ou de substances pour se donner du courage en vue d’exécuter un acte répréhensible. Votre dispositif, monsieur le sénateur, est un Canada Dry, car il peut s’apparenter à une modification de l’article 122-1. Je suis donc au regret d’émettre un avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans ce débat compliqué où nous sommes nombreux à débattre, le Canada Dry peut être une aide, sans effets néfastes pour la santé ! Nous comprendrons évidemment que la commission suive le rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – L’amendement n° 2 prévoit la possibilité pour la chambre de l’instruction d’ordonner une obligation de soins. Avis favorable à cette mesure utile.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 2.

Article 2

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – L’amendement n° 6 tend à supprimer l’aggravation des peines pour les cas d’ébriété, qui serait une mesure prise sous le coup de l’émotion. Or il s’agit simplement de compléter le code pénal pour assurer la cohérence du droit : avis défavorable à cette mesure contraire à la position de la commission.

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

Articles additionnels après l'article 2

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – Lors de notre dernière réunion, l'amendement n° 1 avait fait l'objet d'une demande de rectification. Sous le bénéfice de cette nouvelle rédaction, je propose un avis favorable.

Mme Valérie Boyer. – Je vous remercie, d'autant que cet amendement pose une question de la plus brûlante actualité !

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

M. Jean-Pierre Sueur. – Dans le même esprit que mon amendement précédent, pour lequel la commission a émis un avis défavorable, l'amendement n° 11 vise cette fois à compléter l'article 158 du code de procédure pénale relatif à la démarche d'expertise, par un alinéa ainsi rédigé : « Il est ajouté aux questions techniques mentionnées au premier alinéa une question spécifique destinée à identifier une participation active à la perte du discernement. »

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Vos deux amendements sont effectivement différents.

Mme Nathalie Goulet, rapporteur. – C'est la raison pour laquelle je propose un avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 11.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Renvoi à la juridiction du fond de la décision relative à l'irresponsabilité pénale en cas de fait fautif de l'auteur de l'acte ayant causé au moins partiellement l'abolition du discernement		
Mme ASSASSI	5	Défavorable
M. SUEUR	7	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	4	Défavorable
Mme EUSTACHE-BRINIO	3	Défavorable
M. SUEUR	8	Sagesse
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. SUEUR	10	Avis du Gouvernement
M. SUEUR	9	Défavorable
M. BENARROCHE	2	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Aggravation des peines pour les crimes et délits commis en état d'intoxication		
Mme ASSASSI	6	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2		
Mme Valérie BOYER	1 rect.	Favorable
M. SUEUR	11	Sagesse

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 26 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. François-Noël Buffet, président. – Je souhaite la bienvenue au sein de notre commission à M. Ludovic Haye, membre du groupe RDPI, en remplacement de notre collègue Mikaele Kulimœtoke de Wallis-et-Futuna.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, présidente -

Proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, présentée par Gérard Larcher, Président du Sénat. Je salue nos collègues présents en visioconférence.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cette proposition de résolution fait suite au groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui a réuni tous les groupes politiques de décembre 2020 à mars 2021 sous la présidence de Gérard Larcher. Sur le rapport de Pascale Gruny, vice-président du Sénat, ce groupe de travail a adopté 39 propositions dont 14 nécessitent une modification du Règlement du Sénat.

La proposition de résolution poursuit cinq objectifs.

D’abord, elle vise à améliorer le suivi des ordonnances prises sur le fondement de l’article 38 de la Constitution, dont le premier alinéa prévoit que : « Le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. » Elle ajoute aux missions des commissions permanentes le suivi des ordonnances, consacre la compétence de la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables les amendements présentés par les sénateurs qui seraient contraires à l’article 38 de la Constitution, et renforce l’information du Sénat sur les intentions du Gouvernement en matière de publication et de ratification d’ordonnances.

Ensuite, elle vise à rénover les modalités d’exercice du droit de pétition, en s’inspirant des modalités expérimentales mises en œuvre depuis janvier 2020. Déposée par principe sur une plateforme électronique, toute pétition qui atteindrait un seuil de signatures fixé par le Bureau du Sénat – et non par le Règlement – serait évoquée en Conférence des présidents, qui déciderait des suites à donner. Par dérogation, cette instance pourrait également se saisir d’une pétition n’ayant pas atteint ce seuil, au vu de certains critères définis par le Bureau.

La proposition de résolution vise aussi à renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat. À cet effet, elle prévoit la désignation d'un rapporteur sur les nominations dont les commissions sont saisies en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution ; la simplification de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale lorsque le Sénat ne siège pas ; la fixation à vingt-trois du plafond des membres des commissions d'enquête et missions d'information, tout en permettant d'y déroger sur décision de la Conférence des présidents pour les structures créées hors droit de tirage des groupes politiques ; et l'accélération de l'examen en séance d'une question écrite sans réponse transformée en question orale.

La proposition de résolution vise aussi à mieux utiliser le temps de séance publique. Elle réduit de deux minutes et demie à deux minutes la durée de droit commun des interventions des sénateurs et de dix à trois minutes la durée de présentation des motions de procédure qui n'émanent ni du Gouvernement, ni de la commission, ni d'un groupe politique, ainsi que celle de l'intervention de l'orateur d'opinion contraire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Deux minutes, c'est une misère !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La proposition de résolution supprime le renvoi en fin de « tourniquet » de l'orateur du groupe auquel appartient le rapporteur lors de la discussion générale et institue une procédure allégée d'examen du texte élaboré par une commission mixte paritaire. Enfin, elle tend à créer une motion de procédure *ad hoc* « tendant à ne pas examiner une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution », pour permettre au Sénat d'obtenir l'organisation d'un référendum d'initiative partagée, les motions existantes ne répondant pas complètement à cette exigence.

Enfin, la proposition vise à assurer la parité au sein du Bureau du Sénat. Son article 14 prévoit que les listes établies par les groupes en vue de l'élection des membres du Bureau « s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de ces fonctions. » L'ensemble de ces dispositions entreraient en vigueur pour l'ouverture de la prochaine session ordinaire, le 1^{er} octobre 2021.

Elles seront soumises au préalable au contrôle du Conseil constitutionnel.

Je vous propose d'approuver cette démarche engagée par Gérard Larcher sur des dispositions qui font pour leur majorité consensus.

Mes neuf amendements n'apportent que quelques précisions et compléments. Ils porteront sur le renforcement du suivi des ordonnances, qui fait consensus compte tenu de l'importance prise par ce mode de législation ces dernières années. Il s'agit de prévoir que la transmission du calendrier de publication des ordonnances par le Gouvernement porte sur le semestre, sans se limiter à la session ordinaire. Je vous propose également d'intégrer, par cohérence, au sein de l'article 44 *bis* du Règlement, la compétence de la commission au fond pour déclarer irrecevables les amendements présentés par les sénateurs et sénatrices contraires à l'article 38 de la Constitution.

Je suis favorable à l'exclusion de toute automaticité liée à un seuil de signatures pour les pétitions, afin de préserver en dernier ressort le pouvoir d'appréciation des instances du Sénat. Je vous propose toutefois de clarifier les compétences entre le Bureau du Sénat, habilité à déterminer les règles de recevabilité, de caducité et de publicité des pétitions, et la Conférence des présidents, seule juge de l'opportunité des suites à leur donner. Sur les

pouvoirs de contrôle du Sénat, je vous propose de modifier la procédure prévue à l'article 6 de la proposition de résolution prévoyant l'approbation tacite par le Sénat de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale lorsque le Sénat ne siège pas. Dans cette hypothèse, il reviendrait au président de la commission des lois d'examiner la conformité de cette demande avec l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, après consultation de ses membres.

Enfin, je vous proposerai trois amendements portant articles additionnels visant à simplifier la rédaction des dispositions régissant les modalités de dépôt et d'examen des questions orales ; supprimer l'annonce en séance de l'affichage des listes pour la désignation du Bureau du Sénat ainsi que le délai de quinze jours dans lequel le sujet d'un débat d'initiative sénatoriale dont il est souhaité l'inscription à l'ordre du jour est transmis au Président du Sénat, cette information devant, en tout état de cause, être transmise avant la Conférence des présidents ; et, enfin, corriger quelques erreurs matérielles.

M. Éric Kerrouche. – Votre présentation m'interroge : je ne crois pas que ces mesures fassent largement consensus. Certes, des réunions régulières se sont tenues, mais avec peu de résultats. La plupart des propositions de l'opposition n'ont pas été retenues, sauf celle sur le référendum d'initiative partagée. À quoi a servi cette concertation ?

Cette réforme se fait au détriment du Parlement, du Sénat et de la qualité de la loi. Nous nous inscrivons tous seuls dans la course au temps législatif, devenant un Parlement de la vitesse. Il est parfois difficile de respecter les deux minutes et demie ; avec deux minutes, cette difficulté sera générale. C'est en contradiction avec ce qui nous importe : la qualité de la loi et la place du Parlement en face d'un exécutif qui abuse des procédures accélérées.

Vous avez une certaine idée du débat parlementaire, qui serait une perte de temps, inefficace, d'où la nécessité de réduire les temps de parole. Vous invisibilisez notre rôle, et encore plus celui de l'opposition. Le Parlement, c'est l'endroit où l'on parle ; au Sénat, on parlera moins...

C'est une modernisation de façade : nous devons réfléchir aux dispositions à prendre en cas de période exceptionnelle, par exemple pour faire face à une pandémie. Au final, les pouvoirs de la majorité seront accrus, et les droits de l'opposition affaiblis par une réduction du temps de parole et une remise en cause mesquine du tourniquet. La majorité sénatoriale a suffisamment d'avantages ! Le plus souvent, le président de la commission et le rapporteur sont issus de la majorité. Ce sera ensuite un long tunnel si l'on enchaîne immédiatement avec des orateurs de la majorité.

Les ambitions de démocratisation par le pouvoir de pétition sont timides, voire moins-disantes par rapport à l'existant.

Les mesures sur la parité sont une figure imposée, mais seulement d'affichage. Le risque sous-jacent est d'externaliser la parité vers les groupes autres que le groupe majoritaire.

Je regrette qu'il ne reste rien des mesures d'anticipation pour assurer la continuité du fonctionnement du Sénat en période de crise.

Nous avons quelques sujets d'accord : le suivi des ordonnances, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel – même si cela ne doit pas cautionner une

augmentation de leur nombre ; le renforcement des pouvoirs de contrôle du Sénat, qui reste à poursuivre ; et la motion pour pouvoir refuser l'examen d'une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution.

Les points de désaccord sont importants : la réduction du temps de parole est pour nous quelque chose d'indépassable. Nous nous tirons nous-mêmes une balle dans le pied et nous nous en rendrons compte *a posteriori*. Cela aura un impact sur nos débats et sur la qualité de la loi. Nous sommes les seuls à rentrer dans cette course, et le Parlement se réduira comme peau de chagrin. Nous sommes aussi opposés à la modification de la règle du tourniquet.

Des points d'amélioration sont possibles : prévoir des mesures d'adaptation en cas de crise ; abaisser le seuil du droit de pétition ; donner des droits normaux à l'opposition ; assurer une parité effective au sein du Sénat, quand bien même elle serait faible au sein du groupe majoritaire.

Ces réformes, pour plus de « normalité » selon vous, n'emportent absolument pas notre agrément.

Mme Éliane Assassi. – Pour avoir participé à toutes les réunions du groupe de travail sauf une, je confirme qu'un consensus ne s'est pas dégagé. J'en veux pour preuve ma contribution remise au Président du Sénat.

Cette proposition de résolution est difficile à appréhender, car elle utilise trois chemins : le Règlement, le Bureau du Sénat et la Conférence des présidents. Il aurait fallu choisir une seule méthode, pour éviter la confusion. Ainsi, pour le droit de pétition, les pouvoirs du Bureau et de la Conférence des présidents s'entremêlent. Je regrette qu'il n'y ait pas de proposition de révision de l'article 38 de la Constitution, car cet article ainsi que la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel rendent illusoire toute tentative de contrôle par le Parlement.

Le Sénat et le Parlement ont besoin non pas de voir leur travail rationalisé, mais de reconquérir leur pouvoir perdu – notamment au niveau législatif.

Le droit d'amendement, qui a été amoindri par le développement des irrecevabilités, devrait être renforcé.

Le temps de parole est continuellement réduit depuis plusieurs années. Cela devient une obsession. Au lieu d'engager une course de vitesse et de rationalité, nous aurions besoin de confronter davantage nos idées – on ne le fera pas en réduisant notre temps de parole !

Quelques avancées sont à signaler, notamment sur le droit de pétition, même si je regrette que la majorité en garde le contrôle. Cette réforme renforce le fait majoritaire, comme le disait M. Kerrouche. La volonté d'encadrer les ordonnances est louable, mais sans prise sur le réel. Nous approuvons les mesures prises sur les missions de contrôle et en faveur des groupes parlementaires. Mais pourquoi les commissions d'enquête ne seraient-elles pas concernées ?

Nous ne pouvons accepter une nouvelle réduction du temps de parole. Le réduire à deux minutes, c'est insuffisant et presque mesquin, et cela affaiblit la place de l'opposition.

Je regrette l'absence de mesures pour endiguer la croissance des irrecevabilités, prétendument le remède contre une supposée inflation des amendements – notamment pour le projet de loi de finances.

Nous aurons au sein du groupe CRCE de nouvelles séances de travail pour poursuivre notre réflexion, dont l'issue déterminera notre vote sur cette proposition de résolution.

Mme Nathalie Goulet. – Je m'interroge sur l'application de l'article 45 de la Constitution. La procédure appliquée lors de l'examen d'une proposition de résolution sur l'indépendance d'un territoire du sud du Caucase m'a choquée. Les personnes hostiles à cette résolution n'ont pas eu de temps de parole. Dans quelles conditions l'article 45 va-t-il s'appliquer à ce texte ? Certaines dispositions mériteraient d'être éclaircies dans le Règlement.

Je suis absolument hostile à la réduction du temps de parole. Lorsque nous avons réformé notre Règlement il y a dix ans, nous avons refusé de suivre l'Assemblée nationale qui restreignait le temps d'examen d'un texte. Mais au fur et à mesure, le temps de parole se restreint au Sénat. Le Sénat se fait hara-kiri avec ce type de mesures.

En séance publique, le débat est important et porteur. Ainsi, il aurait été dommage que certains sénateurs ne puissent s'exprimer lors du débat sur la bioéthique, qui fut de grande qualité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mes collègues Eric Kerrouche, Éliane Assassi et Nathalie Goulet ont excellemment parlé.

Quelle est l'idéologie sous-jacente ? Certes, trente secondes, c'est peu. Je suis parlementaire depuis un certain temps, après dix ans à l'Assemblée nationale, deux ans au Gouvernement puis trois mandats au Sénat. Voyez combien, de décennie en décennie, le temps parlementaire s'est réduit. Il y a peu, la deuxième lecture était banalisée. Ce n'est pas une perte de temps, mais l'occasion de peaufiner l'écriture de la loi. Par exemple, cela en valait la peine pour l'écriture de la loi de 1881 sur la presse... Il faudrait aller de plus en plus vite : j'ai entendu Emmanuel Macron se plaindre de la durée du temps parlementaire – mais François Hollande a dit la même chose...

Nous sommes une République dans laquelle le Parlement joue un rôle essentiel, avec des débats très complexes, comme celui d'hier sur l'irresponsabilité pénale – nous devons y revenir.

De nombreux débats nécessitent une maturation. Écouter les objections aide à se faire une idée. Renonçons à la réduction de trente secondes, par principe, pour refuser l'idéologie du *tweet*. Nos jeunes sont aux prises avec un temps déchiqueté : lorsqu'ils regardent la télévision pendant une heure, ils assistent à une quarantaine de séquences d'une à deux minutes, sans compter le zapping, avec un téléphone dans une main et une tablette dans l'autre... Lorsque vous leur annoncez une dissertation de six à sept heures, ils tremblent devant l'effort !

La logique du *tweet* généralisé est incompatible avec celle d'une argumentation étayée. Vous auriez même pu réduire le temps de parole à une minute trente, voire le supprimer totalement... Cela simplifierait les choses !

Ce serait un beau signe que la commission des lois refusât cette réduction de trente secondes, histoire de dire que nous voulons prendre le temps de l'argumentation et que nous ne sommes pas dans cette idéologie qui tue l'argumentation.

M. Alain Richard. – Cette modification du Règlement n'est effectivement pas un bouleversement d'ensemble, mais une série d'ajustements par rapport aux besoins ressentis sur la production législative et le contrôle parlementaire.

La réduction de la durée d'intervention à deux minutes s'apprécie dans un contexte où le nombre de sénateurs est plus élevé que jamais. Avec les renouvellements successifs et l'évolution de la vie politique, nous sommes nombreux à parler en séance. La règle des deux minutes est une règle de partage équitable pour que de nombreux orateurs puissent s'exprimer.

Chacun des 347 orateurs peut intervenir sur l'article, pour défendre un amendement ou expliquer son vote sur un amendement ou sur un article... S'il y a cinquante amendements sur un article, il peut faire cinquante explications de vote ! Vos explications sur le temps parlementaire sont donc décalées de la réalité.

Le suivi des ordonnances permet une meilleure conciliation entre le rôle législatif de principe du Parlement et l'accompagnement du Gouvernement lorsque nous déléguons temporairement ce pouvoir. Toutefois, si on abrogeait l'article 38 de la Constitution, la gestion du temps parlementaire serait impossible !

Mme Marie Mercier. – Interrogeons-nous sur notre rapport au temps. Il y a le temps de l'observation, celui de Claude Bernard, le temps de la réflexion, et le temps de parole. Pour qui parlons-nous ? Le Sénat participe à un exercice de démocratie. Nous devons avoir des interventions courtes, pertinentes, qui nous obligent à ces temps d'observation et de réflexion en amont pour que les paroles ne s'évaporent ni ne se diluent. Il faut des débats rythmés, non pesants, pour intéresser les Français, afin qu'ils comprennent mieux comment le Sénat fonctionne et participe à l'exercice de la démocratie.

M. Philippe Bas. – Cette proposition de résolution est très intéressante, même si elle ne constitue pas un bouleversement – il n'y a pas de consensus pour un bouleversement.

Il était positif de réfléchir à des modalités de fonctionnement en cas de crise, et notamment sur le vote. Mais il faut être prudent ; l'Assemblée nationale a été sanctionnée par le Conseil constitutionnel pour être allée trop loin.

La possibilité d'évocation des pétitions n'ayant pas atteint un certain seuil est une avancée, afin de mieux prendre en compte les réflexions de la société. Le suivi des ordonnances est aussi un progrès.

M. Kerrouche s'inquiète de l'insuffisante prise en compte de la parité. C'est une question complexe : il faut veiller à la représentation de chaque groupe dans chaque instance. Lorsque la parité n'est pas atteinte dans notre assemblée, il ne faut pas la recréer dans nos instances, sinon nous imposons une surreprésentation des femmes par rapport à leur place dans l'assemblée. Ce ne serait pas équitable.

Le temps de parole se réduit individuellement, mais nous nous plaignons que les textes s'allongent et que leur volume triple au Parlement. Le travail législatif, c'est souvent du travail de nuit non compensé, et de plus en plus intensif.

Le choix est déplaisant : soit nous considérons que la loi entre trop dans les détails, et nous sommes impitoyables et renvoyons systématiquement au pouvoir règlementaire pour réduire de moitié le volume de la loi, nous pourrions alors porter à trois minutes l'expression individuelle ; soit nous ne parvenons pas à réaliser cet exploit – nous sommes mal partis pour le faire – et prenons en compte ce contexte qui nous conduit à davantage légiférer. Nous devons garder le contrôle du débat parlementaire.

Si deux minutes sont trop courtes pour présenter un exposé détaillé sur un problème particulier, deux minutes trente le sont aussi ! Or chacun peut prendre la parole sur l'article, pour présenter un amendement et pour expliquer son vote, à chaque fois qu'il le demande. La discipline est exigeante aujourd'hui, elle le sera demain, en raison de l'évolution du travail législatif. M. Sueur est souvent inspiré par la beauté du geste. Je mise plutôt sur l'esprit pratique et non sur l'idéologie pour trancher les questions qui nous sont soumises.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage l'avis de M. Sueur. Le Sénat ne doit pas tendre à l'expression d'un *tweet* pour défendre un amendement ou expliquer son vote. Il faut pouvoir exprimer des nuances, des pensées complexes. L'expression doit être suffisamment longue pour ne pas aller seulement directement à la conclusion.

On voit parfois des miracles, avec certains collègues qui changent de conviction au cours du débat. Cela suppose d'avoir un minimum de temps pour argumenter, convaincre et ne pas être seulement dans la posture. Nous n'abusons pas de ce temps de parole, dans l'absolu ! Avec cette liberté, une seule personne pourrait bloquer le débat. Je suis même étonné de cette autodiscipline. Il faut maintenir la possibilité d'intervenir individuellement.

Il faut avoir le temps du débat, comme celui de passer d'une première lecture à une deuxième lecture, pour que la démocratie fonctionne bien. Sinon, comment voulez-vous que les débats parlementaires soient bien compris ?

Il n'est jamais bon que, sous prétexte d'aller vite, on change la loi. Le temps parlementaire est une garantie de la démocratie.

Nous savons être rapides quand c'est nécessaire, par exemple pour voter l'état d'urgence sanitaire – mais cela ne doit pas être le cas sur tous les textes.

M. André Reichardt. – J'interviendrai essentiellement sur la question du temps parlementaire, qui fait débat ce matin. On propose de faire passer la durée des interventions de deux minutes trente à deux minutes. Si cette proposition est faite, c'est parce que l'on voit que nous avons beaucoup de difficultés à mener à bien tout le travail parlementaire. Cela renvoie à l'importance de ce travail parlementaire, et à la quantité de textes que nous avons à examiner. Plutôt que de réduire ce temps de parole, n'y aurait-il pas lieu de mener une réflexion sur la quantité du travail parlementaire ? Je suis sénateur depuis une dizaine d'années, et j'ai le sentiment que nous n'avons jamais été saisis d'autant de textes que ces derniers temps – projets de loi comme propositions de loi. Et, franchement, je ne suis pas toujours convaincu de l'importance des propositions de loi que l'on nous soumet. D'ailleurs, certaines, longuement débattues chez nous, n'arrivent jamais à l'Assemblée nationale. Sans remettre en cause le droit d'initiative parlementaire, nous pourrions nous attacher à considérer comment nous pourrions respecter une plus grande discipline à cet égard. La Conférence des présidents, qui élabore l'agenda parlementaire, pourrait mener une réflexion sur la quantité des textes qui nous sont soumis avant de penser à une réduction de la durée des interventions des uns et des autres.

Je sais bien que le Parlement n'a pas pour seule fonction de voter la loi, et qu'il doit aussi contrôler le Gouvernement. Mais la faible assiduité des sénateurs pendant les semaines de contrôle parlementaire interroge. Je suis d'ailleurs le premier à me demander à quoi sert-il d'assister à ces débats puisque, après toute une série d'interventions – dont on peut souvent prédire le contenu, puisqu'elles sont organisées par groupe politique – il n'y a aucun vote ! On se contente de se faire plaisir... Bien sûr, je caricature.

M. Alain Richard. – Pas du tout, c'est une image fidèle !

M. André Reichardt. – Là aussi, il y a une réflexion à mener. Le temps du contrôle parlementaire ne pourrait-il pas être attribué à un travail d'élaboration de la loi, là encore au lieu de réduire le temps de deux minutes et demie ? Il m'est rarement arrivé de dépasser cette durée, sauf peut-être quelquefois dans le feu de l'action. Mais elle est courte, même si l'on a plusieurs fois l'occasion d'intervenir. Il y a sans doute d'autres pistes à explorer avant d'aller à cette extrémité. Sinon, demain, ce sera une minute et trente secondes...

M. Éric Kerrouche. – J'ai entendu des choses difficilement compréhensibles. D'abord, sur la parité. Oui, il y a plus d'hommes que de femmes au Sénat. On peut le regretter, mais c'est dû essentiellement à une pratique du groupe majoritaire, qui consiste à multiplier les listes au niveau local. Mais ce n'est pas parce qu'il y a un problème en amont qu'on ne doit pas le traiter en aval.

Deuxièmement, ne perdons pas de vue que nous sommes l'un des Parlements les plus faibles des démocraties occidentales. De multiples études le montrent. Et ce que l'on nous propose, c'est de continuer à l'affaiblir, avec, pour argument, le nombre de parlementaires, qui impose de distribuer le droit de parole. La limite de temps de parole au Bundestag est de 15 minutes. Au Sénat américain, effectivement moins nombreux que le nôtre, la limite est de 20 minutes. Mais à la Chambre des représentants, qui compte 435 parlementaires, la limite est de 5 minutes. Et, à Westminster, il n'y a pas de limite de temps de parole pour le chef de l'opposition. Qu'on ne vienne donc pas nous dire que nous allons dans le sens de l'Histoire et de la modernisation : c'est faux !

Le Parlement nécessite un temps de parole ; on peut certes regretter que ce temps soit plus ou moins bien utilisé. Mais s'enfoncer encore dans la logique d'un temps contraint, qui n'est absolument pas justifiable, aura des conséquences sur la façon dont nous faisons la loi. Beaucoup plus grave, cela dit autre chose : que nous avons accepté notre subordination aux désirs du Gouvernement et de l'exécutif, qui sont les seuls métronomes, par leur frénésie, de la possibilité pour nous de faire ce que nous devons faire, c'est-à-dire la loi. Il s'agit donc bien d'un recul.

M. Ludovic Haye. – À défaut du regard d'un parlementaire ayant des années d'expérience au sein de la commission des lois, je peux vous faire part du point de vue d'un sénateur qui ne siège que depuis huit mois et qui a commencé à la commission des affaires étrangères. Il pourrait être intéressant d'harmoniser les pratiques entre les différentes commissions. Aux affaires étrangères, les règles ont été données dès mon arrivée : le temps de parole est défini – sans être décompté à la seconde, et sans qu'il y ait de censure ou de couperet. C'est aussi une forme de respect pour ses collègues – tout le monde intervient, y compris ceux qui prennent la parole moins souvent – et pour les personnes que nous auditionnons, puisque cela évite les questions-fleuves. J'approuve également les autres propositions d'évolution qui ont été faites.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En 1995, nous avons instauré la session unique, avec pour objectif d'éviter les séances de nuit. La session est unique, mais les séances de nuit sont encore plus nombreuses... Le travail parlementaire a plutôt augmenté et le nombre de textes aussi ! Les gouvernements nous en abreuvent – c'est leur rôle. Les initiatives parlementaires se sont aussi multipliées, à travers les espaces réservés et différents dispositifs qui permettent à chacun ou chacune d'entre nous de déposer un texte, et aux groupes de le porter. Depuis 2008, le texte examiné en séance publique n'est plus le texte déposé par l'auteur, mais celui établi en commission. Il n'y a, en outre, aucune limite au temps de parole des sénateurs en commission, ce qui permet à chacun de s'exprimer librement. De ce fait, la séance s'en trouve transformée.

Pour autant, faut-il réduire le temps de parole de deux minutes trente à deux minutes ? Notre programme législatif comportait hier l'examen de deux textes, qui pouvait continuer éventuellement aujourd'hui, voire demain. En réalité, nous avons examiné les deux textes hier dans l'après-midi et en début de soirée, sans difficulté particulière, car chacun s'est exprimé raisonnablement et, surtout, parce que les textes n'étaient pas longs. Inversement, nous allons voir arriver dans quelques semaines deux textes très importants, le projet de loi « Climat » et le projet de loi dit « 4D », qui comportent de nombreux dispositifs. La gestion du temps sera cruciale. Bref, il n'y a pas de solution évidente. Et l'idée de contenir le temps de parole à deux minutes en séance n'est pas mauvaise, qu'il s'agisse de la présentation des amendements, des avis sur les articles ou des explications de vote. Cette réduction est valable pour tout le monde, majorité comme opposition – tous seront logés à la même enseigne !

Cette proposition de résolution n'est pas un bouleversement de notre Règlement intérieur. Il s'agit plutôt d'une suite d'ajustements. À ce titre, la question du travail du Sénat en situation de crise a été écartée, pour des raisons simples : en réalité, les modalités souples retenues par le Sénat depuis le début de la crise sanitaire sont équilibrées sous l'égide de la Conférence des présidents. L'Assemblée nationale, qui a tenté de mettre en place un dispositif dans son Règlement, a été mise en difficulté par le Conseil constitutionnel...

L'article 45 de la Constitution ne s'applique pas aux propositions de résolution ; il ne s'applique qu'aux propositions et projets de loi.

J'ai entendu des propos qui me paraissent bien sévères avec cette proposition de résolution. Certes, il n'y a pas eu de consensus général au cours des réunions qui se sont tenues lors du premier trimestre. Mais, globalement, ces évolutions ont été considérées comme utiles – je pense en particulier au contrôle des ordonnances, ou aux évolutions en matière d'attribution des pouvoirs de commission d'enquête lorsque le Sénat ne siège pas. Restent des points très particuliers, que vous avez évoqués ou qui font l'objet d'amendements : parité, tourniquet, temps de parole...

L'idée est naturellement de favoriser la parité, et de l'appliquer, en tenant compte des différentes contraintes qui existent. Certains groupes n'ont pas en effectif suffisant pour répondre à cette obligation, qu'il faut concilier avec la représentation proportionnelle des groupes.

Le tourniquet fait que le premier orateur qui s'exprimera en discussion générale après le rapporteur ne sera pas forcément du même groupe que ce dernier. Il est simplement proposé de supprimer l'interdiction absolue que le premier orateur soit du même groupe que le rapporteur.

Le vote à distance est proposé dans les amendements. Le président du Sénat y est profondément hostile. Il est opposé au Parlement virtuel. Et je crois sincèrement qu'il a raison. Si nous instituons ce type de dispositif, nous serons de moins en moins nombreux dans nos réunions : les habitudes se prennent, c'est humain... Si nous avons la possibilité de ne pas nous rendre sur place, nous nous y accoutumerons, et nous n'aurons plus ces débats tant souhaités par les uns et les autres.

Sur le temps de parole, l'idée n'est pas tant de rationaliser que de permettre des interventions plus concises. Il s'agit avant tout d'une question de discipline collective. Certains d'entre nous n'abusent pas du tout du temps de parole ; d'autres, au contraire, l'utilisent à outrance à d'autres fins... Nous recherchons l'équilibre qui nous permettra d'avancer au mieux – et je le répète, en commission, le temps de parole n'est pas limité.

Pour conclure, ce texte comporte un certain nombre d'ajustements qui me paraissent souhaitables. Sur un certain nombre de points, le président du Sénat n'est pas d'accord, et il faudra en tenir compte – en tous cas, j'en tiendrai compte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-30 prévoit la transmission par le Gouvernement de son programme de publication d'ordonnances pour le semestre, et non pour la session parlementaire.

L'amendement COM-30 est adopté.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-31 donne compétence à la commission saisie au fond pour déclarer irrecevables des amendements présentés par les sénateurs qui seraient contraires à l'article 38 de la Constitution.

L'amendement COM-31 est adopté.

Article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-32, COM-8 rectifié, COM-1 et COM-2 sont en discussion commune. Mon amendement COM-32 clarifie la répartition des compétences entre le Bureau, habilité à déterminer les règles de recevabilité, de caducité et de publicité des pétitions, et la Conférence des présidents, seule juge de l'opportunité des suites à leur donner. Son adoption ferait tomber les trois autres. L'amendement COM-8 rectifié est contraire à la position du groupe de travail, avec un seuil de signatures bas. L'amendement COM-1, qui propose que la pétition soit « examinée », et non « évoquée », par la Conférence des présidents, est satisfait par mon amendement COM-32, qui utilise ce terme. Enfin, l'amendement COM-2 prévoit une majorité qualifiée des quatre cinquièmes pour s'opposer à l'examen d'une pétition par le Sénat. La Conférence des présidents fonctionne plutôt par débat ouvert et consensuel. Cet amendement apporterait une forme de rigidité qui me paraît inopportune : l'objectif est d'aboutir à des décisions partagées, sinon unanimes.

L'amendement COM-32 est adopté.

Les amendements COM-8 rectifié, COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.

Article additionnel avant l'article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-16 rend obligatoire l'élection d'un membre de l'opposition à la présidence de la commission des finances. C'est déjà l'usage, respecté depuis de nombreuses années. Avis défavorable.

M. Éric Kerrouche. – C'est vrai, mais cela ne tient qu'à la bonne volonté. Il serait souhaitable de l'inscrire dans le Règlement, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ce sujet n'a pas été abordé au sein du groupe de travail.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-33 concerne la désignation d'un rapporteur pour les auditions effectuées en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution.

L'amendement COM-33 est adopté.

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mon amendement COM-34 propose de donner compétence au président de la commission des lois sur la recevabilité de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission lorsque le Sénat ne tient pas séance.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-9 propose que l'approbation tacite des pouvoirs de commission d'enquête soit de droit lorsque le Sénat ne siège pas, alors que la proposition de résolution impose une décision du Président du Sénat. Avis défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.

Article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-28 demande au Gouvernement un rapport statistique qui est déjà élaboré par le Sénat. Retrait, ou avis défavorable.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-3 et COM-17 concernent la désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur d'une proposition de loi examinée lors d'un espace réservé. Sur ce point, la majorité des commissions fonctionnent de la même manière, à l'exception de la commission des affaires sociales : le rapport sur un texte issu d'un groupe d'opposition n'est pas forcément attribué à un sénateur issu de ce groupe. En effet, dès lors que la majorité sénatoriale ne peut pas approuver un texte, il peut être délicat que le rapporteur soit systématiquement mis en difficulté sur une proposition qu'il est censé porter. En séance, il se retrouve obligé de dire du mal de son texte...

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Situation inconfortable...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui, pour tout le monde ! Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quel dommage !

M. Alain Richard. – Si je ne soutiens pas l'idée d'établir une règle fixe, dans le Règlement, sur le partage des rapports entre les groupes, il me semble que nous ne sommes pas tout à fait dans un *gentlemen's agreement* qui permettrait à la totalité des groupes d'avoir accès à des rapports, de temps à autre, sur un plus grand nombre de textes susceptibles d'être adoptés. C'est hors sujet ce matin, mais je suggère que nous reprenions la discussion sur ce point.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui. La commission des lois, d'ailleurs, a souvent désigné des co-rapporteurs, avec des membres de différents groupes. Mes propositions récentes faites à certains groupes d'opposition de désigner certains de leurs membres comme rapporteurs n'ont toutefois pas toujours reçu un accueil favorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le rapporteur est là pour rapporter le point de vue de la commission. Il n'y a pas de scandale à ce qu'un rapporteur rapporte une position qui n'est pas la sienne.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – C'est tout de même compliqué... Parfois, en séance, il devient difficile de suivre pour les sénateurs qui n'ont pas participé aux travaux de la commission, entre la position de la commission, celle du rapporteur...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai souvent vécu cela. Ainsi, du sénateur communiste Georges Hage, qui faisait tout un discours et concluait en disant que la commission n'avait pas approuvé le point de vue du rapporteur. Ce n'est pas scandaleux, vous savez...

Mme Nathalie Goulet. – Georges Hage, Douai... Grande figure ! À propos de ces observations concernant le rapporteur, je signale que le cas se produit régulièrement à la commission des finances, avec les rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances. Ces rapporteurs budgétaires s'expriment au nom de la commission et donnent ensuite leur avis personnel. C'est une pratique classique dans cette maison.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui, c’est aussi le cas chez nous puisque plusieurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi finances sont issus de l’opposition.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et cela ne pose pas de problème ! Le rapporteur rapporte le point de vue de la commission, avec éthique. La semaine dernière, une candidature pour faire le rapport a été refusée. Une autre candidature a été sollicitée, et nous avons entendu le rapport. Nous verrons qu’il n’y aura aucune avancée au terme de l’examen de cette proposition de résolution. C’est une illustration de ce qui peut se passer.

Les amendements COM-3 et COM-17 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-14 instaure le vote à distance en commission. Le Président est très opposé à un Sénat virtuel. Avis défavorable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – On peut en tout cas espérer que cette période, où nous siégeons en demi-jauge, se terminera bientôt.

L’amendement COM-14 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-18 porte sur la publicité des travaux en commission. L’idée est d’inverser le principe actuel : les réunions de chaque commission seraient publiques, sauf décision contraire. Avis défavorable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – De plus, les réunions de commission font d’ores et déjà l’objet d’un compte rendu écrit détaillé.

L’amendement COM-18 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Justement, l’amendement COM-20 porte sur la rectification des comptes rendus des commissions. Il est satisfait en pratique : des modifications sont déjà possibles – si elles ne changent pas le sens du propos, bien sûr. Avis défavorable.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-22 est également satisfait. Retrait, ou avis défavorable.

L’amendement COM-22 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-23, relatif à l’horodatage des amendements, ne relève pas du Règlement. Avis défavorable.

L’amendement COM-23 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-24 crée un droit de tirage, pour les groupes politiques, d’utilisation de la plateforme de consultation des élus locaux. Avis défavorable : chaque groupe politique dispose de ses propres moyens.

L’amendement COM-24 n’est pas adopté.

Article additionnel avant l'article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-15 modifie profondément le système d'espaces réservés aux groupes minoritaires. Nous fonctionnons actuellement avec un quota d'heures, dont chaque groupe dispose pour faire examiner son texte. Cet amendement propose de passer à un système par jour, sans doute pour disposer de plus de temps. Ce sujet n'a pas été évoqué par le groupe de travail, alors qu'il changerait profondément notre organisation. Avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-6 et COM-10 suppriment cet article, relatif au tourniquet, c'est-à-dire l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale. Avis défavorable.

Les amendements COM-6 et COM-10 ne sont pas adoptés.

Article 10

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-11 prévoit un droit d'opposition des présidents de groupe pour le retour à la procédure normale pour la lecture des conclusions de CMP. Avis défavorable. La Conférence des présidents me semble être le bon niveau.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 11

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-7 et COM-12 suppriment cet article, qui opère le passage de deux minutes trente secondes à deux minutes. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je demande un vote.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous procédons au vote.

Les amendements COM-7 et COM-12 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est triste...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-29 demande deux heures de discussion générale par défaut, au lieu d'une heure actuellement. Le système actuel, qui résulte d'une modification de notre Règlement en 2015, me semble équilibré. La Conférence des présidents peut toujours prévoir une durée plus longue pour adapter ces discussions à la teneur du texte. Ce fut le cas récemment, sur le projet de loi confortant les principes de la République. Avis défavorable.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 13

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-13 permet à tout sénateur de reprendre, en séance, un amendement dont l'auteur est absent. Le groupe de travail n'a pas évoqué ce sujet. Avis défavorable. Lorsqu'un sénateur est seul signataire d'un amendement, et qu'il n'est pas présent, son amendement n'est pas défendu. S'il y a plusieurs cosignataires, il n'y a pas de difficulté, s'ils sont présents. Et s'il y a un intérêt majeur à l'amendement, la commission peut toujours le reprendre...

M. Jean-Yves Leconte. – Cet amendement a tout de même son utilité, en particulier dans la période actuelle. Nous l'avons vu plusieurs fois lors des débats au cours de l'année 2020, lorsque la jauge dans l'hémicycle était très faible et que nous avions du mal à être tous présents. Permettre à un parlementaire de défendre un amendement d'un collègue sans être pour autant d'accord avec lui, mais en le portant pour le compte de ce collègue peut répondre à la situation que nous avons connue l'année dernière. Certes, un amendement ayant un intérêt particulier peut être repris par la commission. Mais il peut s'agir d'un amendement qui, sans avoir vocation à être adopté, pose un sujet et demande au rapporteur, ou au Gouvernement, des réponses. Dans ce cas, la commission ne le reprendrait pas, et le débat parlementaire ne serait pas complet. Bref, cet amendement a son utilité, en particulier dans une période où il est demandé à plus de la moitié de nos collègues de ne pas être présents aux séances, et donc de ne pas participer au débat.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Il est possible de faire cosigner les amendements jusqu'à l'ouverture de la discussion générale.

M. Jean-Yves Leconte. – Certes, mais une chose est de porter un amendement, une autre chose est de devoir demander à quelqu'un de signer un amendement avec lequel il n'est pas nécessairement d'accord. C'est un pis-aller, là où nous proposons un système clair.

Mme Nathalie Goulet. – Vous m'avez enlevé l'argument de la bouche, madame la présidente : effectivement, c'est notre responsabilité de nous organiser pour que quelqu'un qui sera présent cosigne notre amendement. Le cas se produit souvent pour les lois de finances. Et je me rappelle avoir souvent signé, par amitié – et retiré par conviction – des amendements pour aider les collègues qui n'étaient pas là. Ce n'est pas si fréquent, d'ailleurs.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Article 14

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-25 et COM-27 en discussion commune portent sur la parité au Bureau du Sénat. L'idée est, naturellement, de maintenir l'objectif de la parité, tout en le conciliant avec d'autres impératifs, notamment la représentation proportionnelle des groupes politiques. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je souhaite défendre cet amendement. En effet, la rédaction de l'article 14 est quelque peu poussive : « ces listes s'efforcent d'assurer une représentation équilibrée » ! Le caractère normatif du verbe « s'efforcer de » n'est pas très évident... Ce que nous proposons est parfaitement faisable.

Le Bureau du Sénat compte, outre le Président du Sénat, huit vice-présidents, trois questeurs et des secrétaires. Chaque groupe doit présenter une liste pour chacune des catégories. Si un groupe dispose d'un siège dans une des trois catégories, on ne peut pas

imposer la parité. Si un groupe dispose d'un nombre pair de sièges pour chaque catégorie, cet amendement fera qu'il proposera un homme et une femme. S'il dispose de trois sièges, il proposera au moins une personne de chaque sexe. S'il dispose de quatre sièges, il proposera deux femmes et deux hommes. Donc c'est tout à fait faisable.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Et cela se fait déjà dans certains groupes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certains groupes y sont puissamment attachés.

L'adoption de l'amendement de M. Kerrouche obligerait tout groupe politique devant présenter un nombre pair de candidats à appliquer la parité. Le Bureau se rapprocherait ainsi de la parité, même s'il ne l'attendait pas nécessairement. La rédaction proposée évite l'expression « s'efforce de », dont le caractère inopérant est manifeste. En plus, cela nous permettrait peut-être d'avoir une femme questeur au Sénat.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Précisément, comment comptez-vous garantir la parité à la questure, où il n'y a que trois postes ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela supposerait, il est vrai, une concertation entre les groupes politiques. Mais le dispositif est opérationnel pour tous les autres organes.

M. Alain Richard. – La Constitution a été modifiée voilà plusieurs années pour que la loi puisse favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions et mandats électifs. Or, formellement, notre Règlement, qui est d'office soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, n'est pas une loi. Il serait donc intéressant, en cas d'adoption de l'amendement, de voir si le Conseil constitutionnel considère que la possibilité donnée à la loi s'applique aussi aux règlements des assemblées parlementaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – La remarque de notre collègue Alain Richard est un argument fort en faveur de l'adoption de notre amendement.

Les amendements COM-25 et COM-27 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 14.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement COM-26, pour les raisons que j'ai déjà exposées.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

Les amendements de simplification procédurale COM-36 et COM-37 sont adoptés, de même que l'amendement rédactionnel COM-38.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements en discussion commune COM-4, COM-5, COM-19 et COM-21 concernent l'irrecevabilité des amendements au titre des articles 40 et 45 de la Constitution.

Les auteurs de l'amendement COM-4 proposent que le président de la commission des finances avertisse l'auteur d'un amendement avant de le déclarer irrecevable pour lui laisser le temps de le rendre conforme à la Constitution. En pratique, il y a déjà une certaine souplesse. Il n'est pas utile de rigidifier la procédure. Avis défavorable.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel impose un contrôle de recevabilité « effectif et systématique » au moment du dépôt des amendements. Le Sénat a traduit cela dans son Règlement par l'interdiction de la distribution des amendements déclarés irrecevables. Les amendements COM-4, COM-5 et COM-19, qui ont pour objet la publication de tels amendements, iraient à l'encontre de cette jurisprudence. L'amendement COM-21, qui tend à remplacer le contrôle du président de la commission par un vote de la commission, après avoir reçu la liste des amendements concernés vingt-quatre heures en amont, aussi. En pratique, le président de la commission adresse d'ailleurs toujours un courrier à l'auteur de l'amendement déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Le dispositif proposé par ailleurs pour l'irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution est satisfait. Et la création d'une procédure de contestation en séance d'une déclaration d'irrecevabilité ne paraît pas opportune. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous connaissez nos critiques quant à l'application de l'article 45 de la Constitution. Il serait utile de permettre la publication des amendements déclarés irrecevables. Le Conseil constitutionnel irait-il jusqu'à déclarer cela contraire à la Constitution ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution sont diffusés. La jurisprudence que j'évoquais concerne l'article 40 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il serait également intéressant de publier les amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 40, dont l'application suscite quelquefois des interrogations.

Les amendements COM-4, COM-5, COM-19 et COM-21 ne sont pas adoptés.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Transmission par le Gouvernement de nouvelles informations en matière de publication et de ratification d'ordonnances selon une périodicité régulière			
M. BUFFET, rapporteur	30	Transmission par le Gouvernement de son programme de publication d'ordonnances pour le semestre	Adopté
Article 3 Procédure d'irrecevabilité des amendements d'initiative sénatoriale contraires à l'article 38 de la Constitution			
M. BUFFET, rapporteur	31	Compétence de la commission au fond pour déclarer irrecevables des amendements présentés par les sénateurs contraires à l'article 38 de la Constitution	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Modernisation des modalités d'exercice du droit de pétition			
M. BUFFET, rapporteur	32	Clarification des compétences entre le Bureau et la Conférence des sur les pétitions adressées au Sénat	Adopté
M. KERROUCHE	8 rect.	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Mme ASSASSI	1	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Mme ASSASSI	2	Réforme du droit de pétition	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 5			
M. KERROUCHE	16	Présidence obligatoire de la commission des finances par un membre de l'opposition	Rejeté
Article 5 Désignation d'un rapporteur par les commissions permanentes saisies de nominations en application de la procédure de l'article 13 de la Constitution			
M. BUFFET, rapporteur	33	Désignation d'un rapporteur pour les auditions « article 13 » de la Constitution - rédactionnel	Adopté
Article 6 Approbation tacite de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale			
M. BUFFET, rapporteur	34	Avis du Président de la commission des lois sur la recevabilité de l'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission lorsque le Sénat ne tient pas séance	Adopté
M. KERROUCHE	9	Approbation tacite des pouvoirs de commission d'enquête de droit lorsque le Sénat ne siège pas	Rejeté
Article 7 Encadrement de l'effectif des commissions d'enquête et des missions d'information			
M. BUFFET, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 8 Conversion d'une question écrite sans réponse en question orale			
M. POINTEREAU	28	Rapport statistique du Gouvernement sur les questions écrites sans réponse	Rejeté
Articles additionnels après l'article 8			
Mme ASSASSI	3	Désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur de la PPL	Rejeté
M. KERROUCHE	17	Désignation automatique comme rapporteur d'un membre du groupe d'opposition auteur de la PPL	Rejeté
M. KERROUCHE	14	Vote et quorum à distance en commission	Rejeté
M. KERROUCHE	18	Publicité des travaux des commissions	Rejeté
M. KERROUCHE	20	Rectification des comptes rendus des commissions	Rejeté
M. KERROUCHE	22	Traitement équitable de la répartition des débats d'initiative sénatoriale entre groupes politiques	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	23	Horodatage des amendements	Rejeté
M. KERROUCHE	24	Création d'un « droit de tirage » au bénéfice des groupes pour l'usage de la plateforme de consultation des élus locaux	Rejeté
Article additionnel avant l'article 9			
M. KERROUCHE	15	Durée globale des espaces réservés aux groupes minoritaires ou d'opposition	Rejeté
Article 9 Modification de l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale en séance plénière			
Mme ASSASSI	6	Suppression de l'article 9 sur le « tourniquet »	Rejeté
M. KERROUCHE	10	Suppression de l'article 9 sur le « tourniquet »	Rejeté
Article 10 Simplification de l'examen en séance publique du texte élaboré par une commission mixte paritaire			
M. KERROUCHE	11	Droit d'opposition des présidents de groupe pour le retour à la procédure normale de la lecture des conclusions de CMP	Rejeté
Article 11 Limitation à deux minutes du temps de parole de droit commun			
Mme ASSASSI	7	Suppression de l'article 11 sur la réduction du temps de parole à 2 mn	Rejeté
M. SUEUR	12	Suppression de l'article 11 sur la réduction du temps de parole à 2 mn	Rejeté
Mme ASSASSI	29	Deux heures de discussion générale par défaut au lieu d'une actuellement	Rejeté
Article additionnel après l'article 13			
M. KERROUCHE	13	Reprise d'un amendement dont l'auteur est absent par tout sénateur	Rejeté
Article 14 Parité au sein du Bureau du Sénat			
M. KERROUCHE	25	Parité au Bureau du Sénat	Rejeté
M. SUEUR	27	Parité au Bureau du Sénat	Rejeté
Articles additionnels après l'article 14			
M. KERROUCHE	26	Parité des présidences de commission	Rejeté
M. BUFFET, rapporteur	36	Simplification des dispositions régissant le dépôt et l'examen des questions orales	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	37	Suppression de procédures inutilement contraignantes	Adopté
M. BUFFET, rapporteur	38	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme ASSASSI	4	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	5	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté
M. KERROUCHE	19	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté
M. KERROUCHE	21	Procédure d'irrecevabilité des amendements (art. 40 et 45 de la Constitution)	Rejeté

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis

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

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent le rapport pour avis de notre collègue Stéphane Le Rudulier sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis de ce projet de loi, qui est examiné au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et par la commission des affaires économiques.

Plusieurs dispositions du texte entrent dans le champ de compétences de notre commission : le titre VI, sur la protection judiciaire de l'environnement ; l'article 15, sur le « verdissement » de la commande publique ; les dispositions introduites à l'Assemblée nationale pour lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane, qui touchent au droit pénal ; des dispositions sur les transports et sur la lutte contre l'artificialisation des sols qui nous intéressent à travers le prisme des collectivités territoriales. J'ai veillé à ce que les mesures envisagées respectent le principe de libre administration des collectivités et ne fassent pas peser sur elles des contraintes excessives.

Nous examinerons une trentaine d'articles sur les 218 que compte ce projet de loi protéiforme. J'ai beaucoup échangé avec mes collègues rapporteurs au fond pour essayer de dégager des positions communes qui donneront plus de force à l'expression du Sénat.

La protection judiciaire de l'environnement constitue le cœur de notre saisine.

Les deux articles principaux, les articles 67 et 68, créent de nouvelles infractions pour mieux réprimer la mise en danger de l'environnement et les atteintes graves et durables causées à l'environnement, dont certaines seraient qualifiées d'écocide et punies de dix ans d'emprisonnement. Ces nouvelles incriminations suscitent des critiques contradictoires. D'une part, les associations de protection de l'environnement souhaiteraient que les condamnations soient facilitées. D'autre part, les organisations d'employeurs s'inquiètent de leurs conséquences sur l'activité industrielle et sur les investissements étrangers. Ces nouvelles infractions apparaissent en réalité assez difficiles à caractériser. Il faut d'abord que l'auteur des faits ait violé les règles administratives protégeant l'environnement pour que des poursuites pénales puissent être engagées, et la notion d'atteinte durable à l'environnement est définie comme une atteinte susceptible de durer au moins dix ans, ce qui est une condition exigeante.

C'est l'article 68 qui pose le plus de problèmes sur le plan juridique. Le Conseil d'État a émis un avis défavorable sur ce dispositif, considérant qu'il réprimait de manière incohérente les atteintes à l'environnement et posait un problème constitutionnel en raison d'un risque de double incrimination. Les mêmes faits pourraient donner lieu à une condamnation à une peine différente en fonction du texte d'incrimination choisi par les autorités de poursuite. En conséquence, je vous présenterai tout à l'heure un amendement tendant à réécrire largement cet article 68, afin de répondre aux critiques du Conseil d'État. Je vous proposerai d'abandonner le terme d'écocide, qui n'est pas utilisé à bon escient.

Autre point de vigilance, l'article 69 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale, autorise l'utilisation de drones par les agents de contrôle chargés de veiller au respect des normes environnementales. À la lumière des travaux de la commission lors de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés et de la récente décision du Conseil constitutionnel, je vous proposerai plusieurs amendements tendant à mieux encadrer le recours aux drones.

Je suggère d'abroger le référé pénal, à l'article 69 *ter*. Ce dispositif n'a quasiment jamais été utilisé et paraît redondant avec les référés civil et administratif.

En revanche, je vous propose d'approuver la mesure tendant à confier le contentieux du devoir de vigilance à un ou plusieurs tribunaux judiciaires, comme le prévoit l'article 71 *ter*. Il y a une vraie incertitude concernant la juridiction compétente. Ce contentieux paraît déborder du champ de compétences habituel des tribunaux de commerce.

Les articles relatifs à la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane comportent d'autres mesures de droit pénal. Les moyens déployés par l'État sont extrêmement importants ; je pense à l'opération Harpie qui associe l'armée et la gendarmerie. Mais les résultats restent relativement modestes.

Sont notamment prévus des mesures pour habiliter des inspecteurs de l'environnement et des agents de l'Office national de forêts (ONF) à constater les infractions au droit minier en Guyane, le renforcement des sanctions pénales en cas d'infraction au droit minier et l'extension de la possibilité de reporter de vingt heures au maximum le début de la garde à vue. Il faut parfois des heures pour qu'une personne interpellée en Guyane soit acheminée au poste de gendarmerie le plus proche, ce qui justifie de reporter le point de départ de la garde à vue.

Ce sont des mesures attendues par les acteurs de terrain comme les auditions l'ont montré. Elles rejoignent certaines des préconisations de notre commission dans son rapport de février 2020 sur la Guyane. Elles sont utiles et proportionnées aux enjeux de la lutte contre l'orpaillage illégal. Je vous propose donc de soutenir leur adoption.

Je souhaite évoquer à présent le « verdissement » de la commande publique. L'article 15 tend à rendre systématique la prise en compte de considérations environnementales dans les conditions d'exécution des marchés publics et dans les critères de sélection des offres. Dans sa version initiale, l'article était acceptable : il est légitime que la commande publique contribue à la protection de l'environnement. Des modifications apportées à l'Assemblée nationale pour ajouter des critères sociaux apparaissent en revanche plus problématiques. Elles ne tiennent pas compte de la réalité des PME, qui risquent de se retrouver exclues des marchés publics, et ne paraissent pas compatibles avec le droit européen, qui impose l'existence d'un lien entre les critères posés dans l'appel d'offres et

l'objet du marché. Je vous proposerai donc tout à l'heure plusieurs amendements pour remédier à ce problème.

J'en viens aux transports et à la lutte contre l'artificialisation des sols. J'ai examiné les articles 26 *ter*, 27, 29 et 32, ainsi que les articles 47 à 50 et 56 *bis*, relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols, en veillant à leurs effets sur les collectivités territoriales et en m'assurant de leur conformité au principe de libre administration.

Sur le volet transports, je vous proposerai des amendements à l'article 26 *ter* pour apporter des assouplissements à la trajectoire que le projet de loi entend imposer aux collectivités s'agissant du « verdissement » de leur flotte de véhicules.

À l'article 27, relatif aux zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m), je vous suggérerai de défendre les prérogatives du maire en introduisant un mécanisme permettant aux communes de s'opposer au transfert automatique de cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Je proposerai de préserver la liberté pour les collectivités de définir comme elles le souhaitent les restrictions devant s'appliquer sur le périmètre des ZFE-m.

À l'article 29, relatif à la tarification des services ferroviaires d'intérêt régional, je vous proposerai un amendement visant à maintenir la liberté tarifaire des autorités organisatrices de transport (AOT) régionales, qui participe du principe de libre administration des collectivités.

L'article 32 est politiquement sensible. Il vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure du domaine de la loi permettant aux régions qui le souhaitent d'instituer une écotaxe, assise sur le transport routier de marchandises. Celle-ci serait appliquée sur des routes dont le transfert aux régions est envisagé, à titre expérimental, dans le projet de loi dit « 4D », que nous examinerons prochainement. Cela pose un problème de cohérence, puisque le débat sur l'écotaxe précéderait le débat sur le transfert des routes qui en sont le support. Des interrogations demeurent concernant le champ de l'habilitation, particulièrement imprécis et vague. De plus, la révision prochaine de la directive Eurovignette risque de rendre caduque l'ordonnance. Enfin, nous sommes toujours en attente de l'ordonnance qui doit permettre à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) d'instituer une écotaxe. Si elle était prise, il pourrait se poser un problème d'articulation entre les deux dispositifs.

En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le projet de loi fixe un objectif national qui serait ensuite décliné dans les documents locaux de planification et d'urbanisme. Le rythme d'artificialisation des sols serait divisé par deux au cours des dix prochaines années par rapport aux dix années écoulées, avec l'objectif d'arriver à zéro artificialisation nette en 2050.

Néanmoins, on peut s'interroger sur le rôle central dévolu au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Je vous proposerai de préserver la liberté des collectivités infrarégionales, en précisant que leurs documents – les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) – tiennent compte des objectifs fixés dans le SRADDET sans lui être subordonnés.

Je propose de supprimer plusieurs articles imposant aux collectivités des contraintes supplémentaires peu justifiées. D'abord, l'article 49 *quater* alourdit la composition

des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Ensuite, l'article 49 *quinquies* crée des conventions de sobriété foncière ; si de tels outils de coordination de l'action des collectivités publiques impliquées dans la lutte contre l'artificialisation des sols peuvent être utiles, il n'est pas souhaitable d'en rigidifier le fonctionnement. Enfin, l'article 50 prévoit la production par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme de rapports relatifs à l'artificialisation des sols, sans tenir compte des besoins et des moyens réels des communes ou des EPCI de petite taille.

Les amendements que je vous présenterai visent à trouver un juste équilibre entre le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et la mise en œuvre de nouvelles dispositions tendant à protéger notre environnement, tout en préservant la vie économique de nos territoires.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je salue la qualité du rapport pour avis de Stéphane Le Rudulier. Le projet de loi est pharaonique ; il faut y remettre de la clarté. Ce texte de planification rigide stalinienne de l'aménagement du territoire nous conduirait à de graves désillusions s'il était adopté en l'état.

Les chiffres que j'avais annoncés en tant que rapporteur pour avis sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) se sont révélés exacts ; le Gouvernement n'en a pas tenu compte. Cette loi a freiné la construction de logements. C'est un effondrement total, notamment dans les zones les plus tendues, qui va aboutir à une baisse considérable de la construction de logements collectifs et de logements sociaux. Et l'on vient encore créer une nouvelle usine à gaz. Si Les maires n'accordent pas assez de permis de construire, c'est à cause de la jungle des normes et des réglementations.

Les articles sur l'artificialisation des sols, qui semblent très techniques, sont essentiels. Je le dis très tranquillement : en continuant comme cela, nous allons perdre 250 000, voire 400 000 emplois dans le bâtiment, alors que nous devons relancer l'économie du pays. Il faut évidemment tenir compte de conséquences environnementales. Mais, comme le rapporteur pour avis l'a indiqué, la définition de l'artificialisation des sols qui résulte des travaux de l'Assemblée nationale est particulièrement floue. Nous avons un double enjeu : d'une part, redéfinir l'artificialisation en fixant un objectif qui puisse se décliner localement et qui respecte le principe de libre administration des collectivités locales ; d'autre part, ne pas repartir dans des schémas d'aménagement du territoire qui vont bloquer la construction.

Le plan que nous avons lancé avec Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, avait abouti à 490 000 mises en chantier, alors que nous sommes descendus à moins de 360 000 aujourd'hui. Dans les zones tendues, nombre de ménages modestes n'auront pas la possibilité de se loger ou d'accéder à la propriété.

Je trouve excellents les amendements du rapporteur pour avis sur l'artificialisation et sur la combinaison entre objectifs environnementaux et libre administration des collectivités locales. Nos collègues Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sont dans le même état d'esprit que moi. Nous sommes très préoccupés par ce texte, qui peut porter un coup fatal à la construction dans notre pays.

Mme Muriel Jourda. – Je partage totalement les propos de notre collègue Marc-Philippe Daubresse. Dans mon département, pour se loger, il faudra bientôt avoir soit très peu d'argent pour pouvoir vivre en logement social, soit en avoir beaucoup pour pouvoir acheter du foncier.

Les articles 67 et suivants concernent les atteintes à l'environnement et leur répression. Le droit de l'environnement et le droit pénal sanctionnent déjà les comportements visés. Quel est l'apport de ces nouveaux articles ? *Quid* des atteintes à l'environnement susceptibles de durer au moins dix ans ? Bien malin celui qui pourrait prévoir les réactions de la nature sur une telle durée...

M. Alain Richard. – La préservation de la biodiversité est notre sujet constitutionnel du moment. Je suis frappé par l'immensité des incertitudes scientifiques et statistiques sur l'intensité de la présence des différentes espèces végétales et animales.

La définition administrative de l'artificialisation qui a été retenue dans notre pays sert de base à toute une série de décisions des pouvoirs publics. Or elle est, à mon avis, profondément erronée, puisqu'elle rend très difficile toute évolution de l'accueil des populations et des services, avec des effets économiques très négatifs. Je souhaite que les travaux du Sénat permettent de rationaliser et de rendre plus cohérente la nouvelle définition.

J'en viens à une remarque de méthode législative. En matière d'urbanisme, il existe deux modes de subordination d'une règle à une autre : la conformité et la compatibilité. La jurisprudence sur le sujet est abondante. L'introduction d'une troisième catégorie, qui serait la « prise en compte », ne me semble guère opportune. En droit, je ne sais pas ce que cela signifie. En cas de litige, ce sera au juge de trancher : il risque de devoir faire des contorsions pour apprécier si l'on a suffisamment tenu compte ou non. Au demeurant, la notion est déjà utilisée pour les parcs naturels régionaux. Mais il s'agit de droit souple, pour ne pas dire de « droit mou ». Je ne crois pas que cela soit un modèle à imiter.

Mme Françoise Gatel. – Je salue le travail de réflexion et de concertation très important du rapporteur pour avis. Je partage les inquiétudes de mes collègues quant à la définition de l'artificialisation.

L'article 32, qui concerne la contribution assise sur le transport routier des marchandises, est une élucubration juridique. Il consiste à donner le sentiment que les régions et les départements pourraient créer une écotaxe alors que le texte qui rendra cela possible viendra ultérieurement. C'est de l'enfumage. Et qu'est-ce qui nous garantit que l'État ne tirera pas prétexte de cette taxe pour réduire le financement des transferts de compétences annoncé dans le cadre du projet de loi dit « 4D » ? En plus, les modalités de calcul de la taxe sont très floues. Enfin, la France, qui exercera la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022, a indiqué que la révision de la directive Eurovignette serait une de ses priorités.

Région péninsulaire de 3 millions d'habitants, la Bretagne nourrit 17 millions de personnes qui vivent au-delà de ses limites. Les transports routiers bretons seraient donc lourdement pénalisés par le dispositif envisagé. Il y a un vrai sujet d'équilibre territorial et de capacité à assumer l'autonomie alimentaire.

Par ailleurs, nous connaissons tous le développement du e-commerce ; or, pratiquer le e-commerce, c'est soutenir le développement du transport routier. Les marchandises sont livrées et peuvent même être renvoyées si elles ne conviennent pas. Cela revient à financer un aller-retour.

M. André Reichardt. – Je remercie le rapporteur pour avis de son travail.

Je rejoins les propos de Mme Gatel relatifs à l'écotaxe, ainsi que la proposition du rapporteur pour avis d'aborder ce débat en même temps que le transfert de certaines routes aux régions dans le projet de loi « 4D ». En Alsace, nous sommes toujours en attente de l'ordonnance prévue par la loi relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace adoptée il y a bientôt deux ans !

Je salue les amendements du rapporteur pour avis relatifs à la libre administration des collectivités territoriales. S'agissant des ZFE-m, il propose notamment de refuser que la compétence soit automatiquement transmise aux EPCI. Cette proposition me semble particulièrement pertinente.

Mme Marie Mercier. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour avis pour la qualité de son travail.

En mai 2019, en tant que rapporteur de la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide, je m'étais heurtée à un certain nombre de difficultés. En effet, le texte ne permettait pas de différencier les activités légales des activités illégales, ni de trancher la question de l'intention des auteurs de l'écocide – la dégradation de l'environnement était-elle l'objectif poursuivi, ou simplement une conséquence ? – ni de déterminer ce qu'était une atteinte grave et durable. Des sanctions administratives existant déjà, nous avons donné un avis défavorable à cette proposition de loi.

Mme Valérie Boyer. – Je remercie également le rapporteur pour avis, dont le travail de pédagogie sur ce texte fourre-tout a permis de remettre l'église au centre du village en rappelant nos principes.

J'ai pu observer les effets de l'application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) dans des quartiers pavillonnaires de la ville de Marseille qui bénéficiaient d'un cadre de vie agréable et confortable. Je ne mésestime pas la difficulté, notamment pour les jeunes, d'accéder à la propriété, mais il me paraît préjudiciable pour la qualité de vie et l'habitat de bon nombre de nos concitoyens de densifier et d'élever les habitations. À vouloir préserver l'environnement, il arrive qu'on le dégrade. De plus, les maires rencontreront de nombreuses difficultés dans la délivrance des permis de construire. De ce point de vue, ce texte amène de la confusion.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Je crois essentiel que le débat se tienne au sein des assemblées délibérantes des intercommunalités et des communes afin de déterminer un objectif raisonnable de non-artificialisation pour les dix prochaines années, en corrélation avec les programmes locaux de l'habitat et les objectifs de construction qui découlent de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Par ailleurs, il faut mieux définir ce qu'est l'artificialisation. Je propose d'introduire la notion d'imperméabilisation, qui permet de préserver les zones végétalisées tout en évitant une interprétation excessive de la non-artificialisation. La référence à la notion de parcelle permettra également aux élus de mieux s'approprier leurs nouvelles obligations.

Sur le volet pénal, le projet de loi a effectivement pour objectif d'aggraver les peines encourues pour les atteintes graves et durables à l'environnement. Comme cela a été indiqué, toute la difficulté est d'apprécier ce qu'est une atteinte « durable », car il est rare qu'une atteinte de l'eau ou du sol dure plus de dix ans. Il reviendra aux tribunaux de trancher sur la base d'avis d'experts. La commission saisie au fond souhaitera peut-être faire évoluer

ce critère de durée. En réponse à Marie Mercier, je signale que la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide était rédigée en des termes très différents de ceux du présent projet de loi. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Madame Gatel, vous avez évoqué le risque que la ressource issue de l'écotaxe soit intégrée dans le calcul des compensations accordées aux régions. Je souligne dans mon rapport écrit que ne sauraient être prises en compte dans le calcul des conditions financières du transfert des routes envisagé dans le projet de loi « 4D » les recettes résultant de la mise en œuvre de cette contribution. C'est une ligne rouge pour la commission.

Cela fait dix-huit mois que le Gouvernement est habilité à prendre une ordonnance en vue de la création d'une écotaxe régionalisée pour l'Alsace. On peut donc légitimement s'interroger sur sa capacité à édicter dans un délai similaire une ordonnance d'envergure nationale.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que lorsque la commission est saisie pour avis, seul le rapporteur peut déposer des amendements.

Article 15

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-798 vise à supprimer l'obligation de publication annuelle des indicateurs des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser).

L'amendement COM-798 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-799 vise à supprimer l'obligation de prendre en compte certaines considérations en matière sociale et d'emploi dans les conditions d'exécution des marchés publics.

L'amendement COM-799 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-800 vise également à revenir sur des dispositions relatives aux marchés publics.

L'amendement COM-800 est adopté.

Article 26 ter (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-801 tend à assouplir la trajectoire de « verdissement » des flottes de véhicules légers des collectivités territoriales afin qu'elle soit supportable par les finances locales. Ainsi, le taux plancher d'incorporation de véhicules propres lors du renouvellement des flottes serait fixé à 40 % à partir du 30 juin 2025, à 50 % à compter du 1^{er} juillet 2030 et à 70 % à partir du 1^{er} juillet 2032.

L'amendement COM-801 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-802 tend à exclure certains véhicules, tels que les déneigeuses, de la trajectoire de « verdissement » des flottes de véhicules légers des collectivités territoriales.

L’amendement COM-802 est adopté.

Article 27

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-803 vise à permettre plus de souplesse dans la fixation du schéma de restriction de circulation établi par les collectivités territoriales dans le cadre des ZFE-m.

L’amendement COM-803 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-804 vise à permettre aux maires de s’opposer au transfert automatique des pouvoirs et compétences de police de la circulation en matière de ZFE-m.

L’amendement COM-804 est adopté.

Article 29

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-805 vise à supprimer l’obligation pesant sur les autorités organisatrices de transports de proposer des barèmes tarifaires, pour les trains express régionaux (TER) et les transiliens, incitant les usagers à privilégier le recours aux transports collectifs et favorisant l’intermodalité. Plutôt que de légiférer sur ce point, il vaut mieux faire confiance aux initiatives des régions.

L’amendement COM-805 est adopté.

Article 32

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Comme je l’ai déjà évoqué, l’amendement COM-806 vise à supprimer l’habilitation à légiférer par ordonnances demandée par le Gouvernement concernant l’écotaxe.

L’amendement COM-806 est adopté.

Article 48

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-807 tend à préciser la définition de l’artificialisation des sols pour en garantir l’opérationnalité. De nombreux acteurs de terrain ayant exprimé leur difficulté à se saisir de cette notion d’artificialisation des sols, il est apparu nécessaire d’en préciser la portée concrète dans la loi. La définition ainsi proposée, qui recourt à la notion de parcelle et lie l’artificialisation à l’imperméabilisation, est de nature à faciliter l’appropriation de la notion par les acteurs impliqués.

M. Alain Richard. – Tous les outils de mesure des services de l’État reposent sur la définition actuelle. Si nous obtenons satisfaction, il faudra prévoir une date d’application différée.

L'amendement COM-807 est adopté.

Article 49

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-808 tend, à titre principal, à inclure la fixation de la trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation parmi les objectifs fixés par le SRADDET. Initialement incluse parmi les règles fixées par ce document, cette trajectoire aurait constitué une contrainte excessive pour les collectivités territoriales ou leurs groupements en charge de l'élaboration des SCoT ou des PLU.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Lors de l'examen de la loi ÉLAN, nous avons obtenu que l'on définit par ordonnance la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme. Notre rapporteur a donc raison d'introduire l'expression « prendre en compte », également utilisée dans cette ordonnance en date du 17 juin 2020.

L'amendement COM-808 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-809 tend à supprimer la possibilité, pour le règlement de PLU, de définir des règles de limitation de l'imperméabilisation des sols, de désimperméabilisation des sols et de compensation de toute nouvelle imperméabilisation. Ces deux dernières notions, mal définies, pourraient poser des difficultés aux communes ou EPCI en charge de ce document.

L'amendement COM-809 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-810 tend à apporter un léger assouplissement à la procédure de révision des SCoT et des PLU prévue pour leur mise en conformité avec les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

L'amendement COM-810 est adopté.

Article 49 bis F (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-811 tend à prévoir que l'évaluation sexennale des SCoT inclurait une évaluation au regard de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

M. Alain Richard. – Il conviendrait que ce rapport soit fait la première année du mandat municipal.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Il importe effectivement de procéder à cette évaluation à intervalle de six ans, mais le rythme de production de ces documents est indépendant de celui des mandats municipaux.

L'amendement COM-811 est adopté.

Article 49 quater (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-812 tend à supprimer une modification inopportune de la composition de la CTAP.

L'amendement COM-812 est adopté.

Article 49 quinquies (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-813 tend à revenir sur la création de conventions de sobriété foncière.

L'amendement COM-813 est adopté.

Article 50

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-814 vise à supprimer cet article, qui prévoit la production par les communes d'un rapport annuel ou biennuel sur l'artificialisation des sols.

L'amendement COM-814 est adopté.

Article 56 bis (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-815 vise à supprimer cet article, qui est redondant avec les dispositions mieux rédigées figurant dans le projet de loi « 4D ».

L'amendement COM-815 est adopté.

Article 67

L'amendement de coordination COM-816 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-817 vise à corriger un oubli concernant la définition de la notion d'atteinte durable à l'environnement.

L'amendement COM-817 est adopté.

Article 68

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-818 vise à réécrire l'article en tenant compte de l'avis sévère rendu par le Conseil d'État. Nous proposons ainsi de distinguer les atteintes à l'environnement selon qu'elles sont intentionnelles ou non, la peine encourue étant logiquement plus élevée dans le premier cas.

Cette rédaction prévoit en outre une protection plus complète des sols en ne limitant pas le champ de l'incrimination à la seule hypothèse d'une pollution causée par des déchets. Elle fixe également un délai maximal de douze ans à compter de la commission des faits pour le délai de prescription. Enfin, elle évite le recours au terme d'écocide qui renvoie dans la littérature juridique à une infraction criminelle susceptible d'être reconnue à l'échelon international.

L'amendement COM-818 est adopté.

Article 69

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-819 vise à supprimer la référence à l’article L. 173-3-1, relatif au délit de mise en danger de l’environnement, qu’il n’apparaît pas judicieux de mentionner ici, et procède à une coordination avec les changements introduits à l’article 68.

L’amendement COM-819 est adopté.

Article 69 bis (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Par cohérence avec les dispositions adoptées par le Parlement dans le cadre de l’examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, l’amendement COM-820 subordonne l’utilisation de drones à une autorisation.

L’amendement COM-820 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-821 vise à restreindre l’usage des drones aux hypothèses où le recours à ce moyen technique présente une vraie justification.

M. Alain Richard. – Nous sommes indirectement en train de préparer la nouvelle mouture d’un article de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Le Conseil constitutionnel a indiqué ce qu’il convenait d’ajouter aux règles d’utilisation des drones pour les rendre conformes au principe du droit au respect de la vie privée.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Cette rédaction tient compte de la décision du Conseil constitutionnel et s’inspire des dispositions que nous avons votées dans la proposition de loi « Sécurité globale ».

L’amendement COM-821 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-822 tend à préciser qu’en cas d’utilisation d’un drone, la personne faisant l’objet du contrôle en est avisée.

L’amendement COM-822 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-823 a pour objet de fixer à trente jours la durée de conservation des données à caractère personnel, hors le cas où elles sont utiles à une procédure administrative qui peut être plus longue.

L’amendement COM-823 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Le projet de loi prévoit que l’utilisation de caméras embarquées sur des drones ne serait possible qu’aux abords des sites que l’agent cherche à contrôler. L’amendement COM-824 vise à élargir cette possibilité à l’intérieur des sites.

L’amendement COM-824 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-825 vise à encadrer l’utilisation des drones en prohibant la captation du son, le recours à des techniques de reconnaissance faciale ou des rapprochements automatisés de données à caractère personnel.

L’amendement COM-825 est adopté.

Article 69 ter (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-826 vise à supprimer le référé pénal en matière d’environnement, dispositif qui n’a été utilisé qu’une fois en vingt-cinq ans.

L’amendement COM-826 est adopté.

Article 73 (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-827 vise à supprimer une demande de rapport.

L’amendement COM-827 est adopté.

Article 75 (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-828 vise également à supprimer une demande de rapport. En revanche, je vous propose de maintenir la demande de rapport sur les efforts de la France en vue de la reconnaissance d’un crime d’écocide en droit international.

L’amendement COM-828 est adopté.

La réunion est close à 11 h 45.

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

La réunion est ouverte à 17 heures.

Réforme de la haute fonction publique - Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 40.

Jeudi 27 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises - Examen des amendements de séance

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur la proposition de loi pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises, dont nous allons débattre dans l’hémicycle dans quelques instants. Il s’agit des mêmes amendements que la semaine dernière.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 1.

M. François-Noël Buffet, président. – Il est contraire à la position de la commission, nous aurons le débat en séance.

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

Article 2

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 2.

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

Article 3

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 3.

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

Article 6

Mme Jacky Deromedi, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 4.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous aurons le débat en séance dans quelques instants.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Proportion minimale de nominations réservées à des personnes ayant une expérience professionnelle dans un quartier prioritaire de la politique de la ville pour les emplois supérieurs de la fonction publique dépendant de la décision du Gouvernement et les fonctions de délégué du préfet		
M. SUEUR	1	Défavorable
Article 2 Aménagement des modalités de sélection pour l'entrée dans les établissements de l'enseignement supérieur et des épreuves de concours pour l'entrée dans la fonction publique pour les bacheliers ayant obtenu leur diplôme dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou une zone de revitalisation rurale		
M. SUEUR	2	Défavorable
Article 3 Obligation de recruter en dehors de l'administration la moitié des membres des jurys et comités de sélection de la fonction publique de l'État et de prévoir la présence d'un membre extérieur dans les commissions d'examen des vœux pour les formations post-bac		
M. SUEUR	3	Défavorable
Article 6 Création d'une obligation de motiver la non-embauche d'un candidat		
M. SUEUR	4	Défavorable

La réunion est close à 10 h 05.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES
EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE
CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS**

Jeudi 20 mai 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

« Gestion économique de l'épidémie de Covid-19, quelles conséquences pour les territoires ? » - Audition de MM. Patrick Arnaud, directeur général de Serre-Chevalier domaine skiable, filiale de la Compagnie des Alpes, Olivier Léna, directeur interrégional AntillesGuyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et Jean-François Rial, président de l'Office du tourisme de Paris

M. Bernard Jomier, président. – Nous poursuivons nos travaux consacrés à la dimension territoriale de la crise sanitaire, en nous intéressant plus particulièrement à ses conséquences économiques et sociales.

Toutes les régions françaises, métropolitaines comme ultramarines, zones urbaines comme rurales, littorales ou montagnardes ont été très sévèrement impactées par les conséquences économiques et sociales de la pandémie. Dans les zones où le tourisme constitue une mono-activité ou, en tout cas, une activité prépondérante, la chute de la fréquentation a eu et a encore des conséquences très fortes – je pense évidemment aux stations de sports d'hiver chères au cœur à notre rapporteur mais aussi aux sites qui dépendent quasi exclusivement du tourisme international pratiquement disparu depuis le début de la pandémie. Paris est dans ce cas de figure.

Bien sûr, nous ne pourrions pas balayer tous les sujets, d'autant que toutes les commissions permanentes du Sénat suivent la gestion de la crise sanitaire dans leurs secteurs de compétences, en particulier la commission des affaires économiques. Mais il nous a paru important d'approfondir notre analyse de ses conséquences de fond et de long terme. Pour formuler des recommandations pour l'avenir, il est primordial de disposer d'une analyse approfondie de l'impact économique et social de la crise, ce qui présente un caractère conjoncturel, d'une part, et ce qui relève d'une tendance de fond, d'autre part.

Pour y parvenir, nous accueillons aujourd'hui : MM. Patrick Arnaud, directeur général de Serre-Chevalier domaine skiable, filiale de la Compagnie des Alpes ; Olivier Léna, directeur interrégional Antilles-Guyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et Jean-François Rial, président de l'Office du tourisme de Paris.

Merci d'avoir répondu à notre invitation. Comme vous l'avez compris, nous attendons beaucoup de vous car au-delà de l'analyse de votre situation, nous apprécierions que vous contribuiez à la réflexion que nous conduisons sur l'éventuelle nécessité d'adaptations territoriales.

Je vais vous céder la parole pour un propos liminaire de huit minutes environ. Puis je donnerai la parole à nos deux rapporteurs, Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi, pour qu'ils puissent vous interroger, avant que l'ensemble des collègues qui le souhaiteraient vous posent à leur tour leurs questions. Je vous précise que notre table ronde est diffusée sur le site internet du Sénat.

M. Patrick Arnaud, directeur général de Serre-Chevalier domaine skiable, filiale de la Compagnie des Alpes. – Je vous remercie de me donner l'occasion d'expliquer l'impact qu'a eu la crise sanitaire sur les stations de ski. C'est d'autant plus utile que les médias donnent souvent de nous une image déformée. Nous avons d'ores et déjà tiré quelques enseignements de cette crise et je vous ferai part de nos réflexions sur la manière dont nous envisageons de rebondir et dont on pourrait, à l'avenir, contrer les effets négatifs de ce type d'épisodes.

La fermeture des stations de ski a évidemment constitué, sur nos territoires, un véritable séisme. Le tourisme y est une mono-activité, en particulier en hiver. L'interdiction de réouverture des remontées mécaniques affecte tout un écosystème.

Contrairement à ce qui a pu être dit, les touristes n'ont pas été nombreux dans les stations de ski cette année. La fréquentation s'est établie à 20 % des chiffres habituels et s'est concentrée exclusivement pendant les périodes de vacances scolaires. D'un point de vue économique, la situation est encore plus désastreuse, car les touristes présents ont moins dépensé qu'habituellement. Les pertes économiques sont de 100 % pour le domaine skiable et les restaurateurs, de 95 % pour les moniteurs de ski, mais aussi de 80 % pour les magasins de sport.

S'il est vrai que les clients qui se sont rendus à la montagne cette année ont apprécié leur séjour, ils ne représentent qu'un client sur les cinq qui viennent habituellement. Par ailleurs, beaucoup se sont rendu compte que les autres activités proposées à la montagne étaient plus physiques encore que le ski, d'autant que la montagne n'était pas sécurisée dans les mêmes conditions que les années précédentes. Je pense que la plupart d'entre eux se tourneront à nouveau vers le ski lors de leurs prochains séjours et que la crise n'aura eu qu'un effet modeste sur l'intérêt qui peut être porté à d'autres activités.

S'agissant des indemnisations, elles ont été lentes à arriver, mais il faut reconnaître qu'en ce qui nous concerne, elles devraient nous permettre de surmonter la période de crise en limitant grandement les dégâts. Elles couvrent approximativement 70 % de nos charges fixes. Nous sommes néanmoins inquiets de voir que beaucoup d'entreprises des territoires de montagne ont été très mal indemnisés, alors qu'ils ont eux aussi subi les conséquences de la fermeture des remontées mécaniques : je pense aux magasins de sport, aux hébergeurs. La santé financière de beaucoup d'entre eux est menacée.

Nous avons des inquiétudes quant au retour des touristes étrangers à l'avenir. Cette année blanche aura pu casser leurs habitudes. D'autres pays ont fait le choix de maintenir leur domaine skiable ouvert. C'est le cas de la Suisse qui a pu préserver 80 % de son activité. Il faudra que nous mettions en place des plans de commercialisation et de communication d'envergure pour attirer de nouveau les touristes étrangers, d'autant que la Suisse ou l'Autriche misent beaucoup sur le tourisme de montagne et ont jusqu'ici une force de frappe plus importante qu'Atout France.

En ce qui concerne l'impact de la crise sur les investissements, la Compagnie des Alpes a souhaité maintenir un haut niveau d'investissement pour l'été prochain afin de soutenir les territoires sur lesquels elle opère et de préserver sa compétitivité. Les aides publiques nous y aident. Mais si nous venions à perdre des parts de marché ou que notre fréquentation devait baisser sous l'effet de l'instauration de quotas, nous n'aurions plus le même niveau d'autofinancement et nous devrions revoir nos investissements à la baisse.

La lutte contre le dérèglement climatique nous impose d'investir pour demeurer compétitif et faire évoluer notre offre pour répondre à cet enjeu. Il va nous falloir investir de manière différente et, si possible, moins onéreuse. Nous sommes convaincus qu'il faut opérer une transition environnementale. Nous avons d'ailleurs déjà mis en place un programme d'énergies renouvelables à Serre-Chevalier et de nombreux domaines skiables français réalisent des investissements dans ce domaine. Nous pensons néanmoins qu'il serait juste que cette transition environnementale se fasse au niveau mondial et concerne tous les secteurs d'activité.

Nous ne comprenons pas pourquoi les stations de ski sont aujourd'hui si décriées d'un point de vue environnemental. Ce ne sont pas des gouffres énergétiques. La pratique du ski ne porte pas atteinte à l'environnement. Les Français n'empruntent pas l'avion pour venir dans nos stations. Toutes nos infrastructures fonctionnent à l'électricité. Nous avons fait beaucoup de progrès sur l'hébergement : les bâtiments ont été isolés, les appartements de ski ne sont plus les « cages à lapin » d'autrefois.

Nous n'avons d'ailleurs pas compris en quoi la population courait plus de risque de contamination en se rendant dans une station de ski qu'en restant à domicile ou en allant passer les fêtes en famille, comme elle y a été autorisée. Les vacances au ski sont avant tout des vacances familiales et non festives : seule une part tout à fait marginale des touristes fréquente les bars et les boîtes de nuit.

La mise en place d'un tourisme durable appelle en revanche une vraie réflexion sur la manière d'étaler la fréquentation de nos sites. C'est une question essentielle pour toutes les zones touristiques, qu'elles soient en montagne ou sur le littoral. En montagne, la taille de nos infrastructures est liée au nombre très important de touristes que nous accueillons pendant les vacances scolaires. Il faut garder à l'esprit que la France est l'un des seuls pays européens dont les dates de vacances scolaires sont aussi concentrées. Ce n'est pas forcément justifié, puisque le classement PISA montre que tous les pays qui ont des vacances plus étalées que la France obtiennent de meilleures performances éducatives.

M. Olivier Léna, directeur interrégional Antilles-Guyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). – Cette audition de l'INSEE entre pleinement dans notre mission d'orientation des politiques publiques. J'organiserai mon propos en distinguant les conséquences conjoncturelles des conséquences structurelles de la crise sur les Antilles et la Guyane. Pour rappel, ces territoires ont été soumis, à l'instar du territoire hexagonal, à un confinement strict du 17 mars au 11 mai 2020, puis à une levée de confinement progressive qui a pu différer selon que l'on se situait en Guadeloupe, en Martinique ou en Guyane.

La Guyane a connu un couvre-feu quasiment toute l'année avec une restriction particulière du vendredi soir au lundi matin, suivi d'un nouveau confinement à compter du 14 mai 2021. La Martinique a, pour sa part, connu un deuxième confinement dès novembre et décembre 2020 et un troisième confinement fin avril 2021. La Guadeloupe s'est vue appliquer

une semaine de restrictions en octobre 2020, puis la fermeture de certains commerces en mars 2021 et, enfin, un second confinement qui a pris fin le 19 mai dernier. Au-delà de ces mesures restrictives, ces territoires ultramarins ont connu plusieurs aménagements spécifiques relatifs aux motifs impérieux qui conditionnaient leur accès, qui ont pu pénaliser leur économie et le tourisme.

Nous constatons donc, en mesurant les impacts de cette crise sur les territoires ultramarins, des restrictions de déplacements, des fermetures d'établissements et un ralentissement du secteur du tourisme. Aussi, s'il est exact d'affirmer que ces territoires ont été moins exposés que le territoire hexagonal à la crise sanitaire, il ne faut pas oublier que leur situation initiale et leurs particularités, moins favorables et plus dépendantes des aléas conjoncturels, les fragilisaient davantage. D'où l'intérêt de distinguer finement les conséquences conjoncturelles des conséquences structurelles.

En effet, l'impact de la crise en outre-mer a été plus mesuré en raison d'un moindre développement de l'activité marchande et d'une moindre représentation des secteurs privés exposés à la crise – hormis bien sûr le tourisme, qui peut représenter jusqu'à un tiers du produit intérieur brut (PIB) local, notamment en Guadeloupe. En revanche, le retrait des mesures de soutien organisées par l'État risque d'avoir des effets amplifiés par rapport à l'Hexagone et doivent absolument tenir compte des difficultés spécifiques de ces territoires en matière de formation et d'insertion sur le marché du travail.

En définitive, on peut conclure à une crise qui a moins touché les territoires ultramarins, mais cette analyse doit être relativisée, notamment au regard des conséquences à long terme.

Voyons maintenant l'évolution au cours de la crise de trois indicateurs spécifiques à ces territoires : l'activité et la consommation, le taux d'emploi et de chômage, le commerce extérieur. Pour la mesure de la baisse d'activité, l'impact économique du premier confinement a été, de façon conjoncturelle, moins fort aux Antilles-Guyane qu'ailleurs : une baisse d'activité se situant entre 20 et 25 %, se traduisant par une baisse du PIB local de 3 % aux Antilles et de 4 % en Guyane. Fin juin 2020, on observe en Guyane une contraction de la consommation des ménages de 22 %, en Guadeloupe de 28 %, en Martinique de 27 %.

Les indicateurs relatifs à l'emploi et au chômage sont un peu moins pertinents que dans l'Hexagone, en raison d'une économie informelle assez développée, fondée sur l'agriculture et le commerce, et d'une activité échappant pour une large part à nos compilations statistiques. Nous sommes toutefois en mesure d'affirmer que beaucoup de personnes, qui vivaient de cette économie informelle, se sont retrouvées sans activité du jour au lendemain : nous nous référons, pour approcher cette réalité, à la distribution d'aide alimentaire d'urgence, dont nous savons qu'elle a été particulièrement dynamique en Guyane.

En 2020, le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans est globalement stable sur l'ensemble de ces territoires, tandis que le volume d'heures travaillées a reculé. Nous en déduisons que le recours massif au chômage partiel a permis de préserver l'emploi.

Par ailleurs, les interdictions de déplacement et les restrictions d'activité sont à l'origine d'une baisse du taux de chômage, dont il ne faut pas oublier qu'elle est en « trompe l'œil ». En effet, je vous rappelle qu'une personne en situation de chômage, au sens du Bureau international du travail (BIT), se définit par trois critères : avoir travaillé, être disponible pour travailler et être en recherche active d'emploi. La crise sanitaire ayant neutralisé ces deux

derniers critères, de nombreuses personnes inactives se sont donc vues retirer la qualité de chômeur. Aussi, à l'instar du taux d'emploi, le taux de chômage ne saurait approcher de façon pertinente la réalité de ces territoires.

Concernant le commerce extérieur en 2020, parallèlement à la baisse de la consommation déjà évoquée, les importations et les exportations ont connu une baisse similaire, de sorte que la balance commerciale n'est globalement pas touchée. Nous observons en Martinique un impact de la balance commerciale essentiellement sur les exportations (- 22 %) et importations (- 5 %) de carburants. En Guyane, les importations accusent une baisse de 8,4 % et les exportations diminuent de 14,2 %. En Guadeloupe, les importations diminuent de 7 % et les exportations se replient de 9 %. On observe donc que la balance commerciale, en raison de la baisse de la consommation, n'est pas foncièrement touchée. Plus largement, on peut en déduire une certaine hausse de l'épargne.

J'en viens, enfin, aux impacts sur le tissu économique des trois territoires ultramarins, en commençant par le secteur moteur du tourisme, très touché. En décembre 2020, les hôtels de Guadeloupe perdent un tiers de leur chiffre d'affaires. Le phénomène est comparable pour les restaurants, même si la clientèle résidente en a quelque peu limité ces effets. En Martinique, c'est une perte de 90 % du chiffre d'affaires des hôteliers que l'on déplore en novembre 2020.

Les mesures de soutien aux deux autres grands secteurs d'activité de l'économie locale – le BTP et le service public – ont joué un grand rôle dans sa préservation relative. Il est en effet incontestable que la résistance des économies ultramarines doit beaucoup aux mécanismes de soutien mis en place par l'État (chômage partiel, prêts garantis) ; la reprise risque donc d'être particulièrement délicate à compter de l'interruption de ces mesures. En Guadeloupe, ce sont près de 2 000 entreprises qui ont bénéficié de prêts garantis pour un montant de 400 millions d'euros, montant qui la place en troisième position pour le recours à ce dispositif, après la Corse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

Je rappelle toutefois que cette préservation de façade ne tient pas compte des difficultés du secteur informel, par définition exclu du soutien de l'État.

M. Jean-François Rial, président de l'Office du tourisme de Paris. – Je m'exprimerai comme président de l'office du tourisme de Paris, mais aussi comme président du groupe « Voyageurs du monde » et je suis également responsable, pour l'ensemble des agences de voyage, des discussions avec le Gouvernement sur les mesures d'accompagnement de notre secteur.

Il est indéniable que notre activité a connu un effondrement : près de 70 % de baisse de la fréquentation de Paris, estimée cette année à 13 millions de visiteurs contre 36 ou 38 millions en temps normal. Le tourisme représente 13 % de l'emploi en Île-de-France. Le tourisme d'affaires a connu une évolution similaire.

Les aides de l'État ont été colossales : le fonds de solidarité, le chômage partiel et les aides aux charges fixes à travers la prise en charge de 70 % des pertes sur l'excédent brut d'exploitation (EBE) ont assuré un soutien exceptionnel, qui ferait davantage craindre pour la soutenabilité des finances publiques que pour celles des entreprises. En effet, on déplore très peu de faillites, même moins que d'habitude. La seule inquiétude porte sur la sortie de crise : l'ouverture graduelle des frontières pose la question du rythme de reprise de notre activité et

de la nécessité de maintenir – au moins partiellement et dans un premier temps – les aides distribuées pour notre secteur. Le Gouvernement y est en tout cas sensibilisé.

Certains établissements, particulièrement endettés avant la crise, connaîtront sans doute quelques difficultés, mais cela n'empêchera pas leur reprise. Je suis donc très optimiste sur l'intensité de la reprise. Il faut simplement assurer notre accompagnement pendant encore quelques mois, avant le retour des touristes américains notamment.

Je formulerais une seule critique : on s'est beaucoup concentré sur un contrôle des arrivées internationales dans les aéroports et assez peu sur les arrivées terrestres en provenance de l'Union européenne, représentant pourtant 80 % des entrées. Or il me semble que l'investissement de l'État aurait pu être inversé, d'autant qu'il est assez facile de déployer la batterie d'outils de contrôle (contrôle de l'embarquement, tests, quarantaine) en aéroport et que les arrivées terrestres se prêtent davantage à des contournements.

Va-t-on assister à une explosion du tourisme durable ? Personnellement, je n'y crois pas dans un avenir immédiat. La frénésie de départs et de vacances que j'anticipe risque plutôt à court terme de reproduire le modèle préalable à la crise.

M. Bernard Jomier, président. – Merci beaucoup ; c'est intéressant de voir, pour la prospective, des approches qui peuvent être un peu différentes. Est-ce qu'elles doivent amener à des dispositifs différents ? Là où le tourisme prend les traits d'une mono-activité, ou en tout cas d'une activité très importante, vous semblez demander que les mécanismes de soutien se poursuivent jusqu'à ce que les touristes reviennent, notamment les touristes internationaux.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Merci aux différents intervenants qui, par leurs propos, nous montrent un panel de ce qu'est la France touristique dans sa diversité. Je voudrais revenir sur l'intervention Patrick Arnaud en particulier.

Nous avons, à l'occasion des travaux de la mission, commandé une étude de comparaison de plusieurs pays de l'arc alpin, des différentes réponses apportées par les gouvernants à la crise, soit au niveau national, soit au niveau territorial. Ce travail montre que l'impact en termes touristique a été évidemment moindre dans les pays où l'ouverture des stations a été totale ou partielle.

Mais c'est aussi là où la prévention sanitaire était organisée, notamment avec un outil hospitalier de proximité. En effet, un des points de l'argumentaire gouvernemental, en France, pour fermer les stations était de dire : nous n'ouvrons pas car il risque d'y avoir des pressions sur le milieu hospitalier de proximité, par une augmentation des flux d'urgences liés aux activités sportives de montagne. On constate donc une prévention sanitaire plutôt bonne dans ces pays de l'arc alpin, ainsi qu'une territorialisation des décisions.

Or, il me semble que, côté français, l'ouverture des stations, et des remontées mécaniques, a été proscrite d'emblée. L'outil sanitaire de proximité, a fait l'objet de débats, sur l'accompagnement lié à la crise du coronavirus tout d'abord, mais aussi et surtout sur l'impact de la fréquentation saisonnière sur cet outil qui, s'il est dimensionné pour l'accueil des touristes, ne l'est plus si on y ajoute les patients hospitalisés dans le cadre de la crise sanitaire.

J'aimerais donc vous interpellier sur ces deux points : la prévention sanitaire et l'adaptation des outils sanitaires de proximité aux flux touristiques, d'une part, et sur la question de la territorialisation des décisions d'autre part.

Je crois pouvoir dire que, dans tous les cas, et c'est mon ressenti en tant que sénateur et élu local, nous sommes restés toutes et tous sur notre faim, et cela malgré les informations, malgré les analyses positives qui ont été faites dans les territoires, notamment par les agences régionales de santé (ARS) et parfois en lien avec les autorités préfectorales. L'État est resté campé sur ses positions initiales et n'a pas fait de distinctions territoriales.

Pourriez-vous nous dire M. Arnaud, et cette question peut évidemment s'élargir à la situation ultramarine, si vous pensez que l'on peut faire mieux et si oui, quelles seraient éventuellement vos recommandations en la matière ?

M. Bernard Jomier, président. – Alors, on va même élargir aux Parisiens, aujourd'hui on va parler de tout le monde !

M. Patrick Arnaud. – Je voudrais préciser en introduction que nous sommes tous conscients que c'est une crise extrêmement difficile à gérer, que toutes les décisions ne peuvent pas être bonnes du premier coup, et que nous sommes solidaires en tant que citoyens et républicains des décisions compliquées qui ont été prises au niveau national. Cela dit, notre mission d'information a surtout pour objet de dire comment nous pourrions faire mieux la prochaine fois.

Sur la question hospitalière, je ne peux pas me substituer à l'ARS, ni aux soignants, même si à Serre-Chevalier, ville du briançonnais, tout le monde se connaît, et que nous discutons de ces sujets avec les urgentistes, les pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM). Les professionnels de santé nous disent qu'ils ne craignaient pas la saison d'hiver, puisque l'hôpital est dimensionné pour accueillir les blessés du ski chaque hiver, et que les hospitalisés covid parmi la population locale n'étaient heureusement pas très nombreux. Ils se sont plutôt embêtés tout l'hiver.

Cela rejoint la question de la territorialité des décisions car c'est méconnaître le fonctionnement du ski que de penser que toutes les vacances au ski se terminent avec un pneumothorax ou dans le coma ; et fort heureusement ! Quand on se blesse au ski, c'est souvent une entorse ou une fracture et cela se termine généralement au cabinet médical du coin et le vacancier retourne chez lui le soir. Le sujet de la capacité d'accueil, n'aurait pas dû, selon moi, prendre les proportions qu'on lui a données l'hiver dernier car c'est un faux sujet.

Ensuite, pour répondre à votre question sur la territorialisation des décisions, nous avons eu l'impression qu'elles étaient prises avec un a priori assez fort sur la façon dont fonctionnent les stations de ski, qui ne correspond pas à nos réalités. S'il avait été possible de tenir compte des différences de fonctionnement d'une station à l'autre – même si je conçois que ce soit très délicat – le Gouvernement aurait peut-être pris des décisions un peu différentes.

Évidemment je fais bien la différence entre les périodes de confinement et de non confinement, en période de confinement il est clair qu'aucune activité n'était possible.

M. Bernard Jomier, président. – Je crois que Jean-Michel Arnaud a une réponse très intéressante à sa première question puisque monsieur Patrick Arnaud lui a indiqué que

l'argument sanitaire, qui avait été souvent invoqué, pour ne pas ouvrir les stations de ski, avec l'accidentologie et le risque de la surcharge des hôpitaux de la région, serait un argument qui ne serait pas nécessairement fondé.

La deuxième question de notre rapporteur portait sur la territorialisation des décisions, notamment en matière d'aides, ainsi que les décisions d'ouvrir ou de ne pas ouvrir, question qui concerne également les territoires ultramarins.

M. Olivier Léna. – On a du mal à mesurer l'économie informelle dans ces territoires d'outre-mer. Nous disposons d'éléments sur la santé des entreprises, et sur le soutien qu'on leur apporte, et cela représente une température de l'économie. Mais de par l'existence de cette économie informelle, on a du mal à mesurer toutes les disparités créées par cette crise, notamment du point de vue de la pauvreté et des écarts d'inégalités de revenus. Ainsi pendant le confinement avec un territoire fermé, des personnes qui ne travaillent pas et des entreprises dans une logique d'économie informelle, sans tourisme, il est certain qu'on a assisté à un accroissement des inégalités.

On sait d'après l'enquête Épidémiologie et Conditions de vie mise en place par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des solidarités et de la santé (Drees), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), Santé Publique France et l'Insee, que, dès mai 2020, la part des personnes déclarant une dégradation de leur situation financière pendant le premier confinement est d'environ un quart et qu'elle est d'autant plus importante que leur niveau de vie est faible.

En Guyane par exemple, les décisions sanitaires s'inscrivent toujours dans un juste équilibre entre le confinement et la préservation de la cohésion territoriale et sociale du territoire. Il y a toujours un juste arbitrage entre les deux, en se demandant par exemple si la fermeture des frontières n'aura pas des conséquences sur l'accroissement des inégalités. C'est un premier élément de réponse.

Un second élément de réponse, c'est qu'aujourd'hui, au-delà des prêts garantis par l'État, du maintien du chômage partiel, avec le préfet de chacune des régions, des plans de relance d'activités y sont mis en place. Ces plans sont construits autour de trois axes : la transition écologique, la cohésion économique et territoriale et la compétitivité des entreprises. Tout l'enjeu est d'identifier les secteurs qui seront porteurs et générateurs d'effets d'entraînement sur le moyen-long terme. On voit bien que le paradigme de développement de ces territoires est fondé sur un triptyque : le tourisme, le BTP et le service public. Des amortisseurs économiques ont été mis en place, ils ont permis d'atténuer cette crise. Aujourd'hui si on doit inscrire ces territoires dans une logique de moyen-long terme, il faut mener un travail d'identification des secteurs avec les acteurs locaux, ainsi que les voix de l'aménagement du territoire, qui permettront de les développer à moyen long-terme. Ces plans de relances territoriaux et cette identification sont en cours.

M. Bernard Jomier, président. – Il est vrai que les territoires ultramarins sont ceux qui ont bénéficié de la réponse la plus territorialisée à la crise. Qu'en est-il à Paris, Jean-François Rial ?

M. Jean-François Rial. – Concernant les stations de ski et l'accidentologie, je ne saurais répondre. En ce qui concerne la territorialisation, en revanche, si je conçois sa pertinence pour les collectivités d'outre-mer, je reste sceptique quant à son application aux mesures sanitaires en métropole, compte tenu du fait que le virus ne connaît pas les frontières.

M. Bernard Jomier, président. – La question portait davantage sur la territorialisation des mesures économiques que sanitaires.

M. Jean-François Rial. – Selon moi, il n’y a pas de différence. Le sanitaire génère l’économique, donc je ne crois pas à cette différenciation territoriale. En revanche je crois à la différenciation des activités : par exemple, les hôtels de montagne n’ont pas les mêmes problématiques que ceux à Paris. Il est donc possible de mettre en place des mesures spécifiques pour le tourisme d’affaires dans cette ville, mais définies par activité.

M. Bernard Jomier, président. – M. Arnaud, êtes-vous satisfait par ces réponses ?

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – J’en prends acte...

M. Bernard Jomier, président. – Je passe donc la parole à notre second rapporteur.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Pour résumer, le « quoi qu’il en coûte » a couté très cher mais, au final, les entreprises des différents secteurs s’en sortent à peu près : il y a peu de faillites, peu de cessation d’activité, car les aides – chômage partiel, fonds de soutien, aides sectorielles, plan de relance – ont été si massives que la crise a été circonscrite à sa dimension sanitaire, sans devenir une crise économique. La question est donc : et maintenant ? Si tout va bien, et que nous ne sommes pas reconfinés en raison d’un nouveau variant, comment sortir de tout cela ?

Vous l’avez tous dit : les touristes internationaux ont disparu. Je pense sincèrement que si l’on rouvre les frontières et les lignes aériennes, ils reviendront. Il n’y a pas de raison pour qu’un Américain ou un Japonais ne vienne plus visiter notre pays, ou qu’un habitué du ski n’y retourne pas. En revanche, avez-vous une idée, à partir des estimations faites en 2020 et 2021, du nombre de touristes européens et extra-européens qui sont quand même venus visiter la France ?

En Île-de-France, y a-t-il des projets de campagnes de communication à destination spécifiquement des touristes extra-européens, pour les faire revenir ? La Guyane, les Antilles, ont-elles des programmes spécifiques visant les touristes américains ?

Deuxième question : on observait, avant la crise, des « secousses » dans tous les secteurs touristiques – montagne, outre-mer, Île-de-France, etc. –, tant sur l’organisation touristique que sur la capacité d’attraction. Par ailleurs, le constat avait déjà été fait que le secteur était émiétté. Avez-vous le sentiment que la crise va pousser à une plus grande concentration de l’activité économique dans ce secteur ? Les entreprises qui ont survécu vont-elles changer de stratégie après la crise, que ce soit pour se regrouper comme pour préparer l’avenir ?

Troisième question : nous entendons souvent dire qu’il faut maintenir les aides en sortie de crise car l’activité ne repart pas d’un coup. Mais le Gouvernement dit de plus en plus que le « quoi qu’il en coûte » a un prix, et que le retrait des aides se fera en sifflet, c’est-à-dire progressivement (en juin, en septembre, puis en fin d’année, etc.). Quelle est votre vision de cette réduction des aides ? Faut-il les maintenir ? Ou les réduire pour ne pas aggraver les déficits publics ? Le secteur est-il menacé, si elles sont réduites trop vite ?

M. Jean-François Rial. – Je partage tous les propos de M. Karoutchi. Mais figurent également des éléments de réponse dans vos questions, avec lesquels je suis en désaccord. Je suis, moi aussi, convaincu que les touristes internationaux vont revenir très vite. Il y a eu 70 à 80 % de baisse du nombre de touristes internationaux en 2020 (dans le détail, cette chute a atteint quasiment 100 % pour ceux situés hors Union européenne). Mais 2020 et 2021 sont des saisons que l'on pourrait qualifier d'achevées : il y a eu 13 millions de touristes dans le Grand Paris en 2020 contre 36 millions d'ordinaire, et il devrait y en avoir entre 17 millions et 20 millions en 2021. Je suis persuadé qu'en 2022, on retrouvera au moins une activité égale à celle de 2019, à tout le moins pour le tourisme de loisir.

Faut-il dès lors engager une campagne de communication pour les faire revenir ? Surtout pas, car ce sera naturellement le cas ! Au sein du groupe Voyageurs du monde, les demandes de voyages en Union européenne émanant de Français s'établissent déjà à un niveau qui est le triple des demandes enregistrées en temps normal. Il y a une vraie soif de consommer, de voyager. Cibler la clientèle américaine et japonaise qui ne vient plus est donc inutile.

Concernant les aides, il est possible, sans que cela ne coûte trop d'argent à l'État, de les maintenir pour les secteurs qui ne rouvrent pas totalement. Le « quoi qu'il en coûte » a coûté cher car les secteurs éligibles étaient nombreux. Or plusieurs activités vont désormais fonctionner normalement à compter de juillet. Je pense donc qu'il faut pondérer ces aides selon l'évolution de l'activité. Par exemple, un chômage partiel à 100 % en juillet et août, donc sans reste à charge, si l'activité reste sous les 80 % ; *a contrario*, une baisse de ce dispositif si l'activité est bonne. Car ainsi les dépenses publiques réalisées jusqu'à présent n'auront pas été engagées pour rien, ce qui serait le cas si un retrait rapide entraînait des faillites.

Je rappelle d'ailleurs qu'en Île-de-France, 50 % du tourisme émane des Français eux-mêmes. Une fin d'accompagnement bien pensée ne serait donc pas trop onéreuse ; il est à ce titre plus utile de maintenir les aides que de financer des campagnes de communication.

M. Olivier Léna. – Le constat fait par les Sénateurs est le bon : les entreprises ont été bien aidées et ont résisté. Je rappelle toutefois que, compte tenu de la place l'économie informelle en outre-mer, cela a pu accentuer des inégalités sociales.

En ce qui concerne le tourisme, les établissements en Martinique ont perdu 90 % de leur chiffre d'affaires. Certes, je fais la même analyse que vous : les touristes vont revenir. Mais n'oublions pas que nous sommes dans une logique de big bang : la crise peut persister, notamment en raison des variants, comme en Guyane avec le variant brésilien. Le secteur public local étant parfois dans un état déplorable en outre-mer, les touristes peuvent également craindre l'absence de soin dans le cas où ils tomberaient malades, et donc faire le choix de ne pas venir.

M. Jean-François Rial. – Bien entendu, lorsque je mentionnais le retour des touristes, je faisais référence à la période post-crise sanitaire. Si cette dernière perdure sur tel ou tel territoire, ou au niveau mondial, la situation actuelle persisterait. Mais d'après les retours que je peux en avoir, les vaccins devraient régler ces problématiques, y compris celles des variants.

M. Olivier Léna. – Par rapport au Grand Paris, le secteur public local est pitoyable... Des lits d'hôpitaux ont parfois été créés dans les secrétariats... Même si les vaccins règlent 90 % de la crise, je crains que les touristes n'osent pas revenir tout de suite.

M. Jean-François Rial. – En Guyane, vous avez raison, mais il n'y a de toute façon pas de touriste...

M. Olivier Léna. – Il y a un tourisme d'affaires...

M. Jean-François Rial. – Mais ce dernier reste marginal. En Martinique, je constate que les réservations chez mes confrères sont massives, alors que cette destination vient seulement de passer en vert, sous condition de vaccination. Les touristes n'ont pas l'air d'avoir peur des problématiques de soins.

M. Bernard Jomier, président. – M. Léna, souhaitez-vous terminer votre propos ? Par ailleurs, l'interrogation de M. Karoutchi portait sur l'ensemble des entreprises, au-delà du seul secteur du tourisme, qui est certes une activité économique importante.

M. Olivier Léna. – Le rapporteur a raison : nous sommes davantage dans une logique de crise sanitaire qu'économique. Le bilan des aides est mitigé en outre-mer, en raison de la place de l'économie informelle. Nous observons une détérioration des conditions de vie, une pauvreté qui s'accroît... Au-delà de la question de savoir s'il faut maintenir ces aides, qui est un débat pertinent, je pense qu'il faut de toute façon privilégier une analyse au cas par cas, en regardant la situation financière des entreprises. En lien avec la direction régionale des finances publiques, nous essayons d'identifier les problématiques de chacune, et de voir comment nous pouvons les accompagner au plus près.

Le fait que le nombre de réservations augmente ne nous met pas à l'abri d'un retournement de situation, qui peut être rapide.

M. Patrick Arnaud. – À ce stade il me semble difficile d'apporter des réponses définitives aux questions que vous posez. Je ne partage pas entièrement l'optimisme des différents intervenants et je pense qu'il est nécessaire d'envisager dès maintenant tous les scénarios d'évolution du virus.

J'entends que les réservations sont en forte croissance, c'est une bonne nouvelle.

M. Jean-François Rial. – J'insiste sur le fait que le tourisme reprend en flèche, en particulier aux États-Unis où il est déjà revenu à son niveau de 2019. Si la crise sanitaire s'interrompt, je suis convaincu qu'il y aura beaucoup de monde sur les pistes de ski dès l'hiver prochain.

M. Patrick Arnaud. – Je partage en partie votre avis mais il reste des zones d'incertitude. On ne peut pas tout miser sur la disparition du virus. La question du passeport vaccinal est pleinement posée, ainsi que celle des restrictions de circulation imposées aux voyageurs au sein de l'Union européenne. Je pense qu'il faut être prêt à réagir si la situation se dégrade à nouveau.

De plus, les considérations environnementales auront probablement fait leur chemin et l'on peut s'interroger sur la façon dont les touristes auront intégré cette dimension à leurs choix de destination. En matière de trafic aérien, les compagnies misent sur la poursuite de la crise pendant plusieurs années avant de revenir au trafic d'avant crise.

Concernant les aides apportées aux entreprises, nous sommes tous des contribuables. Nous avons donc conscience du fait qu'il faudra rembourser ces sommes d'une manière ou d'une autre. Les aides doivent diminuer et être adaptées au cas par cas, en tenant compte de la fréquentation des lieux concernés.

Sur ce point, il me semble qu'il faut être très attentif à la sortie de l'activité partielle. Si l'activité tarde à reprendre, il est nécessaire de permettre aux entreprises de recourir à cet outil. Lorsque l'activité reprendra pleinement, l'entreprise aura besoin de ses salariés et la sortie du dispositif se fera naturellement.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Je souhaiterais revenir sur la situation du tourisme en France car je ne partage pas tout à fait l'avis de M. Vial. Le tourisme français correspond pour moitié à du tourisme de loisir et pour moitié à du tourisme d'affaires. Tant qu'il n'y aura pas de salon, de foire ou de séminaire, le tourisme d'affaires va rester nul.

De plus, les réservations enregistrées à ce jour témoignent d'une redéfinition de la carte du tourisme de loisir, avec le développement de la façade atlantique au détriment du littoral méditerranéen.

À ce jour, la ville de Cannes demeure sinistrée et les hôtels y sont vides. De même à Paris, les hôtels n'envisagent pas d'ouvrir car le carnet de réservation ne se remplit pas. Les faillites sont moins importantes car le secteur vit sous perfusion. De nombreuses aides sont déployées mais elles ne font que retarder les difficultés.

Des réflexions sont en cours au sein des tribunaux de commerce pour créer une nouvelle catégorie de redressement judiciaire visant à restructurer les dettes des entreprises, y compris les prêts garantis par l'État.

Ainsi, ne craignez-vous pas la disparition de beaucoup de petites entreprises qui constituent, avec les professions libérales, les artisans, les commerçants, le tissu économique de la France ?

M. Jean-François Rial. – Je partage l'avis de Mme Garabedian sur la reprise du tourisme de loisir. Dans le tourisme d'affaires, il y a deux catégories d'activités qui représentent chacune la moitié du secteur. Il y a d'abord les touristes d'affaires, qui voyagent seuls ou avec de petites équipes pour des séminaires en format restreint. Ceux-ci vont revenir assez vite après la fin de la crise.

Je suis en revanche plus inquiet concernant le tourisme de salon : pour qu'il puisse reprendre à plein, il faut que l'ensemble des destinations mondiales soient ouvertes. Le tourisme de salon connaissait déjà un ralentissement avant la crise mais il risque de continuer à perdre des parts de marché. Certaines destinations, comme Cannes, doivent se poser la question de leur modèle touristique.

Je pense cependant que sur l'ensemble du tourisme d'affaires, l'activité devrait revenir pour l'essentiel.

Concernant le choix des hôteliers parisiens de rester fermés cet été, il faut rappeler que l'activité des hôtels de la capitale pendant la période estivale est toujours assez limitée. Par conséquent, je ne suis pas étonné que plusieurs hôtels attendent la rentrée pour rouvrir leurs portes.

Je pense qu'il y aura en effet des faillites après la reprise. La transformation des prêts garantis par l'État en quasi-fonds propres ou en dette à long terme ne permettra pas de sauver les entreprises les plus fragilisées, surtout lorsque les modèles d'affaires eux-mêmes sont remis en cause.

M. Bernard Jomier, président. – Pour clore cette réunion, je souhaite remercier les trois intervenants pour leurs échanges passionnés et passionnants, qui nourriront nos travaux.

La réunion est close à 15 h 35.

Cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

Jeudi 27 mai 2021

- Présidence de M. Roger Karoutchi, rapporteur -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

« L'après Covid-19, quelles mutations pour les territoires ? Le projet de loi 4D en question ? » – Audition de MM. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), Alain Lambert, président du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN), Jean-Marie Pontier, professeur émérite de Droit public à l'université d'Aix-Marseille, Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu relatif à cette réunion sera publié ultérieurement. Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 11 h 15.

**MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE
ÉTUDIANTE EN FRANCE**

Jeudi 27 mai 2021

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

La réunion est ouverte à 11 h 06.

Audition de Mmes Marie-Pierre Toubhans, coordinatrice générale de droit au savoir et assesseure de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur », Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur », du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 11 h 55.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE
L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA
JEUNESSE**

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

**Audition de M. Louis Schweitzer, président du comité d'évaluation de la
stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE
ET LE CYBERHARCÈLEMENT**

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de Mme Colette Mélot, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Réunion constitutive (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 35.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 MAI ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Lundi 31 mai 2021

À 14 h 30

Salle A263 et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis de MM. Jean-Baptiste Blanc, Daniel Gremillet, Mmes Dominique Estrosi Sassone et Anne-Catherine Loisier sur le projet de loi n° 551 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Mardi 1er juin 2021

À 9 heures

Salle A263 et en téléconférence

- Suite de l'examen du rapport pour avis de MM. Jean-Baptiste Blanc, Daniel Gremillet, Mmes Dominique Estrosi Sassone et Anne-Catherine Loisier sur le projet de loi n° 551 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

À 14 h 30

Salle A263 et en téléconférence

- Suite de l'examen du rapport pour avis de MM. Jean-Baptiste Blanc, Daniel Gremillet, Mmes Dominique Estrosi Sassone et Anne-Catherine Loisier sur le projet de loi n° 551 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Mercredi 2 juin 2021

À 8 h 30

Salle A263 et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis de Mme Martine Berthet sur la proposition de loi n° 252 (2020-2021), présentée par Mme Laure Darcos, visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs

À 9 h 30

Captation

- Audition de M. Alexandre Bompard, président-directeur général de Carrefour

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 2 juin 2021

Salle Monory et en téléconférence

À 10 heures

Captation

- Les enjeux stratégiques du spatial : audition conjointe de Mme Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS et de M. Xavier Pasco, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

Commission des affaires sociales

Mercredi 2 juin 2021

À 9 heures
Salle 213 et en téléconférence

Captation

- Audition commune sur l'innovation en santé : MM. Marc Frouin, directeur général de Bioserenity, Franck Grimaud, directeur général de Valneva, Franck Mouthon, président de France Biotech et Stéphane Piat, directeur général de Carmat

<p>- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 430 (2020-2021) de M. Rachid Temal et plusieurs de ses collègues relative à la protection sociale globale (Rapporteuse : Mme Annie Le Houerou)</p>

- Audition de M. Norbert Ifrah, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, candidat à son renouvellement à la présidence du conseil d'administration de l'Institut national du cancer

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 2 juin 2021

À 9 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes.

Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Examen du rapport et établissement du texte de la commission sur le projet de loi n° 551 (2020-2021) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Mme Marta de Cidrac, MM. Pascal Martin et Philippe Tabarot, rapporteurs) (délai limite pour le dépôt des amendements : jeudi 27 mai 2021 à 12 heures)

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

-° Suite de l'ordre du jour du matin

Jeudi 3 juin 2021

À 13 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Suite et fin de l'examen du rapport et de l'établissement du texte de la commission sur le projet de loi n° 551 (2020-2021) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Mme Marta de Cidrac, MM. Pascal Martin et Philippe Tabarot, rapporteurs) (délai limite pour le dépôt des amendements : jeudi 27 mai 2021 à 12 heures)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 2 juin 2021

À 9 heures

Salle 245 et par téléconférence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Examen du rapport de Mme Sylvie Robert et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 339 (2020-2021) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au : Vendredi 28 mai 2021 à 12 heures.

- Examen du rapport de M. Jean Hingray et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 422 (2020-2021) visant à créer un ticket restaurant étudiant.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au : Vendredi 28 mai 2021 à 12 heures.

-°Examen du rapport de Mme Céline Boulay-Espéronnier et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 252 (2020-2021) visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au : Vendredi 28 mai 2021 à 12 heures.

Commission des finances

Mardi 1^{er} juin 2021

À 16 h 30

Salle de la commission et par téléconférence

Examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n°551 (2020-2021) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Mercredi 2 juin 2021

À 10 heures

Salle de la commission et par téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le projet de mutualisation des systèmes de gestion des alertes et des opérations des services d'incendie et de secours (« NexSIS 18-112 »)

- Contrôle budgétaire – communication de M. Thierry Cozic et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs spéciaux, sur le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger

Jeudi 3 juin 2021

À 11 heures

Salle A263 et par téléconférence

Captation

- Audition M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021, sous réserve de sa délibération en conseil des ministres et de son dépôt

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 1^{er} juin 2021

À 14 heures

Salle 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 629 (2020-2021) de la commission sur la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

Mercredi 2 juin 2021

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Examen des amendements éventuels, dans le cadre de la procédure de législation en commission, au texte n° 627 (2020-2021) de la commission sur la proposition de loi n° 68 (2020-2021) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, présentée par M. Vincent Delahaye, Mme Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : Mme Catherine Di Folco)

Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 189 (2020-2021) visant à nommer les enfants nés sans vie, présentée par Mme Anne-Catherine Loisier

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 31 mai 2021, à 12 heures.

À 10 h 15

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et président des maires de Seine-et-Marne, représentant de l'Association de maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Commission des affaires européennes

Jeudi 3 juin 2021

À 8 h 30

Salle ½ Clemenceau - côté vestiaire et en téléconférence

- Proposition de résolution européenne n° 565 de M. Cyril Pellevat visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs frontaliers : rapport de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey ; 2° Deuxième partie de session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 19 au 23 avril 2021 : communication de M. Alain Milon, premier vice-président de la délégation française à l'APCE

Mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France

Lundi 31 mai 2021

À 14 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Table ronde « Campus de demain » :

- . M. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF),
- . M. Raphaël Costambeys-Kempczynsk, délégué général de l'Alliance Sorbonne Paris Cité,
- . Mme Isabelle Demachy, vice-présidente « Formation innovation pédagogique et vie étudiante » et Mme Anne Guiochon-Mantel, vice-présidente « Vie universitaire » de l'Université Paris-Saclay,
- . Mme Emmanuelle Dubrana, directrice de l'immobilier, et M. Jean-Pierre Berthet, directeur délégué au numérique, de Sciences Po Paris,
- . Mme Sarah Bilot, déléguée générale de l'association Animafac

Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse

Jeudi 3 juin 2021

À 15 heures

Salle 263 et en téléconférence

Captation vidéo.

- Audition de Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la Jeunesse et de l'Engagement

Mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement

Mercredi 2 juin 2021

À 16 h 30

Salle 213 et en téléconférence

- Audition conjointe de MM. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire et de M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris

- Audition de Me Laurent Bayon, Avocat au Barreau de Paris et ancien conseiller du ministre de l'éducation Luc Chatel

Jeudi 3 juin 2021

À 10 h 30

Salle A213 - 2ème étage Est et en téléconférence

- Table ronde sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement en présence des représentants des associations « Marion, la main tendue » et « Hugo ! »