

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 11275

- *Compétitivité de la Ferme France – Examen du rapport d’information 11275*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 11293

- *Projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l’Europe sur la manipulation de compétitions sportives – Examen du rapport et du texte de la commission.... 11293*
- *Projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée – Examen du rapport et du texte de la commission..... 11295*
- *Projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l’accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux – Examen du rapport et du texte de la commission 11298*
- *Projet de loi, adopté par l’Assemblée nationale, autorisant l’approbation de la déclaration relative à la phase d’exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais – Désignation d’un rapporteur 11300*
- *Projet de loi autorisant l’approbation de l’accord relatif à la restructuration de la plateforme douanière de Saint-Louis – Bâle sur l’autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse – Désignation d’un rapporteur 11301*
- *Projet de loi autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s’agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche – Désignation d’un rapporteur 11301*
- *Projet de loi de finances pour 2023 – Désignation des rapporteurs pour avis 11301*
- *Réarmement et dégradation de l’environnement stratégique en Méditerranée – Examen du rapport d’information 11301*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 11313

- *Projet de loi portant mesures d’urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Audition de la présidente et du vice-président de l’Unédic..... 11313*
- *Projet de loi portant mesures d’urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Désignation de rapporteurs..... 11321*
- *Proposition de loi visant à faire évoluer la formation de sage-femme - Désignation d’un rapporteur 11321*

- *Proposition de loi de M. Bruno Retailleau visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » - Désignation d'un rapporteur* 11321
- *Proposition de loi de Mme Denise Saint-Pé visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste - Désignation de rapporteur.....* 11322
- *Proposition de loi de Mme Valérie Létard créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales - Désignation de rapporteur.....* 11322
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 11322
- *Proposition de nomination de M. Benoît Vallet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) – Désignation d'un rapporteur* 11322
- *Audition de M. Benoît Vallet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).....* 11322
- *Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Benoît Vallet aux fonctions de directeur général de l'Anses* 11334
- *Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Audition de M. Olivier Dussopt et de Mme Carole Grandjean.....* 11335
- *Feuille de route du ministère – Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.....* 11351

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 11367

- *Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF (sera publié ultérieurement).....* 11367
- *Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables (sous réserve de son dépôt).....* 11367
- *Déplacement d'une délégation de la commission au Costa Rica - Communication.....* 11368
- *Mission conjointe de contrôle sur la démarche « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) - Création et désignation des membres* 11374
- *Délégations au fond – Projet de loi « ENR ».....* 11375
- *Réunion du Bureau de la commission du 21 septembre 2022 - Communication.....* 11376

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 11379

- *Processus d'examen par l'Autorité de la concurrence du projet d'acquisition du groupe M6 par le groupe TF1 – Audition de M. Benoît Cœuré, président de l'Autorité de la concurrence* 11379
- *Rapport annuel d'activité du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour l'année 2021 – Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).....* 11389

COMMISSION DES FINANCES..... 11403

- *Proposition de loi n° 867 (2021-2022) visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt - Désignation d'un rapporteur.....* 11403
- *Mission de contrôle sur la démarche Zéro Artificialisation Nette (ZAN) - Création et désignation des membres de la mission de contrôle* 11403
- *Projet de loi de finances pour 2023- Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics.....* 11403
- *Contrôle budgétaire – Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – Communication.....* 11428
- *Contrôle budgétaire – Dispositif d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine – Communication* 11438
- *Projet de loi de finances pour 2023, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil (sera publié ultérieurement)* 11443

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 11445

- *Proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 11445
- *Mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire – Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale* 11450

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 OCTOBRE ET À VENIR 11473

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 28 septembre 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Compétitivité de la Ferme France – Examen du rapport d’information

Mme Sophie Primas, présidente. – La conférence des présidents a décidé, lors de sa réunion du 30 juin dernier, que, sous réserve de l’évolution du contexte sanitaire, les dispositions de l’article 23 *bis* du règlement incitant à l’assiduité aux réunions de commissions seraient de nouveau applicables à compter du 1^{er} octobre prochain.

Elle a également décidé le retour, à compter du 1^{er} septembre 2022, au seul présentiel pour les réunions plénières des commissions, des délégations et des instances qui en dépendent, ainsi que pour les groupes interparlementaires d’amitié. Il pourra néanmoins être recouru à la téléconférence pour les réunions des rapporteurs, l’audition de certaines personnalités éloignées de Paris ou encore, de manière exceptionnelle, comme solution de substitution à certains déplacements.

Nous examinons aujourd’hui les conclusions de nos trois rapporteurs sur la mission d’information Compétitivité de la Ferme France. Nous allons parler concrètement de cinq produits consommés tous les jours par les Français : le blé, la pomme, la tomate, le lait de vache et le poulet. Nos rapporteurs ont en effet souhaité étudier ces exemples, en les décortiquant pour mieux comprendre le décrochage de l’agriculture française et interroger particulièrement les enjeux de compétitivité. Leur démarche a consisté à partir du quotidien de nos agriculteurs et industries agroalimentaires, mais aussi des pratiques de consommation des Français. Il en résulte un rapport d’enquête décapant qui, j’en suis sûre, animera nos débats.

Je félicite vivement nos rapporteurs : leur travail de terrain s’appuie sur plusieurs déplacements visant notamment à s’inspirer des bonnes pratiques de nos voisins et sur une concertation avec les professionnels. Les trois sénateurs, issus de bords politiques différents, n’ont cessé de rechercher le consensus au nom de l’intérêt général. C’est, pour moi, une bonne illustration de la méthode sénatoriale.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Le temps nous est compté et nous sommes aujourd’hui à la croisée des chemins. Il y a trois ans, dans le cadre du groupe d’étude Agriculture et alimentation que je préside, nous présentions un rapport d’information intitulé La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ? L’alerte générale lancée par le Sénat en 2019 a été entendue et la souveraineté alimentaire est à la mode. Toutefois, le Gouvernement n’a pas encore pris la mesure de ce qui est en cours.

À l’heure où le commerce international de produits agroalimentaires n’a jamais été aussi dynamique, la France est l’un des seuls grands pays agricoles dont les parts de marché reculent : nous étions le deuxième exportateur mondial en 2000, nous ne sommes plus que le sixième. Nos parts de marché à l’international sont passées de 11 % en 1990 à moins de

5 % en 2021. Et encore, nous devons cette place principalement au secteur viticole, non pas en raison d'une hausse des volumes, mais d'une hausse des prix.

En parallèle, nos importations alimentaires explosent. De fournisseur, la France devient cliente, notamment de ses voisins européens. Son excédent commercial est fragile. Au total, il est passé de 12 milliards d'euros en 2011 à 8 milliards d'euros en 2021. Hors vins, nous sommes en déficit. Dans le même temps, la production stagne alors que la demande est forte : les rendements s'érodent, les productions sont de moins en moins nombreuses et la surface agricole utile recule.

Cette dépendance est très inquiétante, alors que les effets de la crise covid-19 ont rappelé l'importance de notre souveraineté et que l'arme agricole redevient géostratégique. Elle ne fait malheureusement que s'aggraver.

De ces mois d'enquête, nous tirons un constat simple : toutes les filières étudiées décrochent, car elles ne sont plus compétitives. Selon les professionnels, les chercheurs et les organismes de réflexion rencontrés, 70 % des pertes de marché de ces dernières années s'expliquent uniquement par un manque de compétitivité.

Quels sont les boulets aux pieds de nos agriculteurs ? Quatre facteurs ont été identifiés : le premier est la hausse des charges des producteurs, en raison des coûts de main-d'œuvre, de surtranspositions trop nombreuses et d'une fiscalité trop lourde ; le deuxième est une productivité en berne, due au manque d'investissement – principalement dans l'agroalimentaire, où sévit une guerre des prix dévastatrice et où la productivité a même reculé de façon continue de 1995 à 2015 – et à un effet taille d'exploitation, la Ferme France ayant choisi un modèle familial éloigné des pratiques de ses concurrents directs en Europe ; le troisième facteur est la faible défense par l'État dans les accords de libre-échange ; enfin, le quatrième facteur est le climat politico-médiatique, qui fustige un modèle agricole pourtant le plus vertueux du monde.

Depuis 2017, le Gouvernement entend résoudre le problème de compétitivité par la stratégie du « tout montée en gamme ». C'était le sens du discours de Rungis de 2018, dans lequel le Président de la République assumait promouvoir une montée en gamme pour tous, quitte à abandonner des productions non compétitives.

Cela s'est traduit par une hausse des charges, par le recentrage de la production sur le marché intérieur et par une politique en faveur des accords de libre-échange, le Gouvernement considérant que la montée en gamme pour tous préserverait les filières agricoles françaises qui gagneraient même des accords à l'export, quitte à perdre définitivement le cœur de gamme, où l'agriculture française n'avait plus vocation à figurer.

Cette politique n'a rien changé et le déclin de notre agriculture se poursuit. On me dira que, depuis 2020, une prise de conscience a eu lieu sur la souveraineté. Pourtant, la même politique continue d'être appliquée, à bas bruit. J'en veux pour preuve la circulaire publiée la semaine dernière par la Première ministre, qui fixe trois priorités au ministre de l'agriculture : souveraineté alimentaire, renouvellement des générations en agriculture et accès à une alimentation de qualité. La compétitivité ne figure pas parmi ces objectifs. On parle d'alimentation de qualité comme si le cœur de gamme produit en France, dont l'agriculture est la plus durable du monde, était d'une qualité insuffisante.

Par ce rapport, nous entendons démontrer, exemples et chiffres à l'appui, que par cette politique de montée en gamme à marche forcée, l'État fait fausse route. Au bout du compte, l'État fait courir deux risques à la France agricole : d'abord celui d'une déconnexion totale avec les attentes des consommateurs, touchés par une crise du pouvoir d'achat qui s'aggrave de jour en jour. Or qui dit montée en gamme dit hausse des prix des denrées françaises. Est-il dès lors tenable d'accélérer cette montée en gamme ? Le risque majeur serait de réserver la consommation de produits français à ceux qui peuvent se le permettre, tout en condamnant les plus modestes à ne s'alimenter qu'avec des produits importés. La situation de surproduction que connaissent les producteurs bio depuis deux ans le démontre : le pouvoir d'achat des consommateurs est limité. De nombreux producteurs ont d'ailleurs choisi la déconversion, faute de débouchés pourtant promis par l'État.

Le deuxième risque est une crise majeure de souveraineté alimentaire, car la montée en gamme favorise les importations et réduit le potentiel productif en volume, en sapant les rendements et en se spécialisant sur des niches.

Notre rapport entend conjurer ces deux risques. Notre volonté est de nous assurer que l'agriculture française suive sa vocation, la seule qui compte : nourrir les Français.

M. Pierre Louault, rapporteur. – Dans le domaine végétal, nous avons étudié les cas du blé, de la pomme et de la tomate. Ces filières en sont à trois stades différents d'une même tendance au manque de compétitivité.

La France est le quatrième exportateur mondial de blé. Elle produit 35 millions de tonnes par an, dont 15 millions à 20 millions sont exportées, pour un excédent commercial de plus de 6,5 milliards d'euros. Jusqu'ici, les handicaps français, en premier lieu la taille des exploitations – quatorze fois plus grandes en Australie, neuf fois en Russie ou en Ukraine, cinq fois aux États-Unis ou au Canada – étaient compensés par la grande diffusion des céréales sur le territoire, un coût du foncier maîtrisé, de solides performances techniques, les aides de la politique agricole commune (PAC) ou encore un système logistique avantageux bénéficiant d'une forte diffusion des silos à grains.

Or la France céréalière est en train de perdre ces atouts. Sans compter les surtranspositions, les charges explosent : le coût des intrants a par exemple augmenté de 50 % depuis la fin des années 1990, alors que les quantités vendues ont chuté de 50 %. La France investit moins dans la recherche que ses concurrents, d'où, sans doute, la stagnation des rendements. Les aides PAC sont moins orientées vers les filières céréalières et, surtout, les avantages logistiques disparaissent : nos ports sont en crise, nous sommes trop dépendants du routier à l'heure où les prix du pétrole explosent et les silos français, très vieillissants et peu adaptés au changement climatique, nécessiteraient des investissements colossaux.

Les professionnels craignent que l'absence de croissance ne soit le début d'une décroissance. C'est le cas de la meunerie, qui a voulu, à la fin des années 1990, préserver son marché intérieur plus rémunérateur en montant en gamme, quitte à réduire les exportations. Les exportations de farine ont alors baissé massivement, passant de 2 millions de tonnes en 1995 à moins de 160 000 tonnes aujourd'hui, mais, en parallèle, la production a diminué de 20 % et les importations ont augmenté, notamment depuis l'Allemagne sur des farines MDD ou distribuées en *hard discount* ou dans les industries agroalimentaires. En matière de biscuits et pâtisseries de conservation, nous accusons un déficit de près de 500 millions d'euros, soit un doublement en vingt ans.

Le deuxième secteur ayant suscité notre intérêt est celui de la pomme française. Cette filière d'excellence tournée historiquement vers l'export, a connu trois ruptures ces dernières années : une division par deux de sa production depuis 1990, tombée à 1,3 million de tonnes de pommes de table et 200 000 tonnes de pommes à cidre, sous l'effet conjugué d'une baisse des rendements et d'un recul des facteurs de production ; une division par deux de ses volumes exportés – de 700 000 tonnes en 2013 à 340 000 tonnes en 2021 – dans un marché mondial pourtant en croissance ; une augmentation des volumes importés, surtout dans l'industrie agroalimentaire de transformation, où une pomme utilisée en entreprise sur trois est importée.

De l'aveu de tous, la filière pomme connaît depuis des années une crise de compétitivité. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : le prix moyen de la pomme française est de 1,18 dollar au kilogramme, soit un coût supérieur de 15 centimes à celui des pommes italiennes et de 66 centimes à celui des pommes polonaises. La marque France ne compense pas ce surcoût.

À la source de ce déficit de compétitivité, on trouve un coût de la main-d'œuvre trop élevé par rapport à nos concurrents et qu'une bonne productivité ne parvient pas à compenser. Les professionnels ont également cité des surtranspositions trop nombreuses en matière de règles pratiques agricoles, d'attribution d'aides ou au niveau des intrants. Songeons que les agriculteurs polonais peuvent utiliser 454 substances quand les Français ne peuvent en utiliser que 309.

Pour sortir de l'ornière, l'État a encouragé les producteurs à monter en gamme, posant deux difficultés. D'une part, des problèmes d'écoulement en raison d'un marché saturé : 38 % des pommes bio sont ainsi aujourd'hui redirigées vers le marché conventionnel, à la seule charge du producteur. D'autre part, une fragilisation de l'aval industriel, habitué à valoriser des pommes ne pouvant se retrouver sur les étals des marchés. Or, avec des producteurs tirant leur valorisation d'une limitation de ces « écarts de tri », les industriels sont confrontés à des risques de pénurie et à des coûts d'approvisionnement justifiant un recours accru aux importations. C'est tout un équilibre de filière qui est menacé. Là encore, la montée en gamme s'est traduite par un recul des exportations, de la production, et par une valorisation des importations sur le marché cœur de gamme – essentiellement celui des produits transformés à base de pommes comme les compotes.

Enfin, la situation de la tomate est plus préoccupante encore. Depuis l'accord euro-méditerranéen de 1996 de l'Union européenne avec le Maroc dit « tomates contre blé », la filière est en crise : la production française de tomates fraîches se situe depuis 1990 sur un plateau à 600 000 tonnes dans un marché en explosion, tandis que la tomate d'industrie connaît un recul massif, de 370 000 tonnes en 1999 à peine 150 000 tonnes actuellement.

Cette situation a conduit à une progressive dépendance aux importations de tomates fraîches. La France est aujourd'hui le troisième importateur mondial de tomates, à hauteur de 300 000 tonnes si l'on exclut les réexportations. 36 % des tomates fraîches consommées sont importées. Concernant la tomate transformée, le taux de dépendance atteint 85 %.

Là encore, les écarts de compétitivité expliquent cette dépendance. Les professionnels notent un coût horaire de la main-d'œuvre française supérieur à celui de tous ses voisins européens et même dix-sept fois supérieur à celui du Maroc, une hausse du coût

des intrants et des coûts de l'énergie et, encore et toujours, des surtranspositions, par exemple en matière de politique de l'eau, où chaque projet est d'une étonnante complexité.

Le bio offre un autre exemple de surtransposition. Les professionnels ont interdiction de commercialiser leur production en label bio, même si elle l'est effectivement, entre le 21 décembre et le 20 avril, alors que l'essentiel de la création de valeur se fait entre mars et avril. Cette décision franco-française laisse aux tomates espagnoles bio un monopole temporaire à la meilleure période.

Là encore, le comblement de ce déficit de compétitivité devait passer par une montée en gamme. Mais c'est une course perdue d'avance. C'est ce que nous avons appelé l'effet « tomate cerise ». Pour tenter de contrer la concurrence marocaine, les producteurs français, encouragés par les pouvoirs publics, se sont tournés vers la production de tomates cerises, quitte à réduire la production de tomates rondes, leur cœur de gamme. Dans le même temps, les importations marocaines de tomates cerises sont passées de 300 tonnes en 1995 à 70 000 tonnes. Les Français ont donc perdu sur les deux tableaux. Ils ciblent désormais le segment des tomates anciennes, entraînant, pour la première fois de l'histoire récente de la filière, une baisse de production en raison de la baisse du rendement. Surtout, ils se positionnent sur un segment relativement cher au kilogramme en grande surface, incitant les consommateurs les plus modestes à n'acquiescer que des tomates rondes importées.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Il faut bien comprendre que l'accord franco-marocain de 1996 s'est traduit par une perte de nos capacités de production pour la quasi-totalité de nos tomates, désormais concurrencées par les tomates marocaines, mais aussi par la chute de nos exportations de blé à destination du Maroc.

M. Serge Mérillou, rapporteur. – Du côté de l'élevage, nous avons analysé les filières lait et poulet. Si tout semble les opposer, elles sont en réalité, elles aussi, confrontées à des difficultés communes de compétitivité.

Le modèle de la filière lait de vache – modèle familial employant directement 68 000 salariés, reposant sur 54 000 petites exploitations disséminées sur le territoire et offrant une grande diversité de productions, de grande consommation ou industrielles – peut être qualifié de « miraculeux ». Nos 3,4 millions de vaches laitières produisent environ 24 milliards de litres de lait chaque année, faisant de notre pays le deuxième producteur européen, derrière l'Allemagne. La production est tournée d'une part vers un marché intérieur très demandeur et d'autre part vers l'exportation à hauteur de 42 %. FranceAgriMer estime même que la France, dont l'excédent commercial était de 3,5 milliards d'euros en 2021, est le pays le plus compétitif du monde à l'export.

Le problème vient du fait que selon nous, la France doit sa compétitivité au seul fait que les éleveurs acceptent de compenser leurs handicaps concurrentiels par une baisse de revenu. De 2007 à 2017, le revenu des producteurs de lait a légèrement baissé, en opposition frontale à la dynamique observée chez nos voisins. Cet état de fait, bien connu dans nos campagnes, pose la question du renouvellement générationnel. Le nombre de chefs d'exploitations est en chute libre : il a été divisé par cinq en quarante ans, quand le cheptel a perdu 400 000 têtes en seulement quinze ans et devrait en perdre encore autant d'ici à 2030. Il en résulte une érosion de notre potentiel productif très importante et très inquiétante quant à notre souveraineté.

Par ailleurs, alors que, entre 2015 et 2021, la production européenne augmentait de 6 %, la production française déclinait de 2 %, faisant de la France le seul pays européen à ne pas avoir su tirer parti de la fin des quotas. Hormis la Bretagne et la Normandie, qui augmentent légèrement leurs volumes, toutes les autres régions françaises ont vu leur production décliner. Tout se passe comme si l'absence de politique de compétitivité conduisait les producteurs à être contraints de réduire leur revenu pour maintenir leurs parts de marché sur tous les segments.

J'en viens maintenant au poulet. Alors que le poulet devenait la viande la plus consommée au monde, la production française n'a augmenté que très légèrement, sans accompagner le doublement de la demande interne. En conséquence, le volume des importations a explosé et, chiffre à retenir, 50 % de notre consommation de poulet est aujourd'hui issue de l'importation. Parallèlement, les exportations françaises ont été divisées par deux depuis 1998, d'où un déficit commercial de 665 millions d'euros en 2021.

La production française se distingue par une forte présence du poulet label, qui plafonne à 20 % de la consommation. Cette spécialisation dans des poulets entiers au poids plus faible que la moyenne a certes trouvé son public, mais elle détourne les producteurs du marché le plus en croissance, celui du poulet à la découpe. Sur ce marché, notamment là où le critère prix est essentiel, en restauration hors foyer ou dans les plats transformés, la France a décroché.

Cette défaite du *made in France* sur le marché de masse s'explique essentiellement par un manque de politique de compétitivité. Au terme du processus de production, le poulet français est plus cher que celui de ses concurrents, tout en étant 20 % plus petit. Cela s'explique par des coûts de main-d'œuvre plus élevés au stade de l'abattage et par des charges fixes plus élevées en raison d'élevages plus petits : la capacité moyenne en France est plus de deux fois inférieure à la moyenne européenne ou à celle de la Belgique, quatre fois inférieure à celle de l'Allemagne, cinq fois inférieure à la moyenne hollandaise et britannique et vingt fois inférieure à celle de l'Ukraine.

De ces cinq histoires, nous retenons un message : l'absence de politique de compétitivité en matière agricole est une erreur stratégique. Ne nous méprenons pas : nous ne remettons nullement en cause les stratégies ciblées de montée en gamme qui sont rémunératrices. De même, nous n'incrimons aucune filière, aucun acteur agricole ni aucun mode de production : la France agricole est riche d'une diversité qui doit être conservée, car elle est source d'enrichissements mutuels. Nous remettons toutefois en cause le choix de l'État : la montée en gamme pensée comme une solution globale applicable à tous les problèmes de compétitivité de notre agriculture n'est pas une bonne stratégie. Je pense surtout aux risques qu'elle fait peser sur les familles les plus modestes, condamnées à terme à ne consommer que des produits importés plus accessibles, pendant que d'autres pourront se permettre de manger français.

La solution unique du « tout montée en gamme » aboutit à trois effets néfastes. Le premier est l'effet « emmental » qu'a connu la filière lait, quand l'absence de politique de compétitivité affaiblit le revenu des agriculteurs et mite toute la filière, aboutissant à la décapitalisation du cheptel et au non-remplacement des départs à la retraite. Pour tenter d'y échapper, l'État a misé sur une montée en gamme centrée sur le marché intérieur, avec pour conséquence – l'exemple des filières farine et pommes l'a montré – un renversement de situation : les exportations chutent, tandis que sur le marché cœur de gamme, les importations

exploient. À la fin, les producteurs ont perdu sur les deux tableaux. C'est ce que nous avons appelé l'effet « tarte Tatin », ou quand l'État raisonne à l'envers.

D'effet « emmental » en effet « tarte Tatin », les producteurs tombent, au terme du processus de montée en gamme intégrale, dans l'effet « repas du dimanche », quand les productions françaises sont, compte tenu de leur prix, réservées à une consommation occasionnelle et que les importations sont privilégiées pour la consommation de tous les jours, comme on le voit dans le cas du poulet et de la tomate.

Particulièrement en ces temps de crise du pouvoir d'achat, mener une politique de compétitivité est un impératif. Il reste néanmoins possible de monter en gamme et de mieux segmenter les filières, tout en accompagnant les agriculteurs.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Au terme de cette enquête, nous considérons que la priorité doit aller à un « choc de compétitivité » autour de cinq axes.

Premier axe, nous appelons le ministre à mettre en place un grand plan « Compétitivité 2028 » en matière agricole. Nous prônons la nomination d'un « haut commissaire » à la compétitivité dont les attributions seraient claires et le pouvoir suffisant pour garantir le suivi du plan, notamment en matière de surtranspositions.

Deuxième axe, il est essentiel de maîtriser des charges de production afin de regagner de la compétitivité-prix. Cela se déclinerait en cinq priorités.

La première serait de faire de l'administration un partenaire et non un frein à la compétitivité. Il s'agirait de donner corps, par des mécanismes juridiques innovants, au principe « Stop aux surtranspositions ». Le Conseil d'État serait chargé d'identifier les surtranspositions dans ses avis consultatifs et, à la demande du haut-commissaire, le Gouvernement aurait pour mission d'en communiquer le chiffrage. Le Parlement et les professionnels seraient ainsi clairement informés et décideraient en toute connaissance de cause. Pour certaines surtranspositions non législatives notamment, le haut-commissaire pourrait alerter, voire enjoindre le Gouvernement à corriger le tir. Nous proposons également de garantir une prise en compte des effets de bord liés à l'absence d'alternatives dans le cadre, par exemple, de l'interdiction d'une substance active, par le biais d'une analyse « bénéfiques-risques environnementaux et sanitaires » en matière agricole. Les missions de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) seraient modifiées afin de ne plus seulement mesurer le risque, mais aussi le bénéfice.

La deuxième priorité en matière de compétitivité-prix vise à réduire le coût de la main-d'œuvre sans détériorer l'attractivité salariale de la filière. Nous proposons de réduire les charges sociales sur les travaux saisonniers agricoles, en pérennisant le dispositif dit « TO-DE », en l'étendant à certains secteurs, par exemple à la collecte en zone de montagne et en sortant les entreprises agroalimentaires saisonnières de l'application du bonus-malus sur les contrats courts. Nous recommandons en outre d'activer tous les leviers pour résoudre les problèmes d'embauche du secteur, en tournant davantage l'enseignement agricole vers les métiers de l'agroalimentaire, en réformant la politique d'accueil des travailleurs saisonniers étrangers, en renforçant le fléchage des Français en recherche d'emploi vers les métiers de l'agriculture et de l'agroalimentaire par l'incitation et, dans le cadre de la réforme du conditionnement du versement du revenu de solidarité active proposée par le Gouvernement,

en considérant ces emplois comme des métiers d'intérêt général et, enfin, en dopant les investissements en mécanisation par un suramortissement ou un crédit d'impôt.

La troisième priorité est de préférer l'usage de la carotte plutôt que du bâton pour accélérer les transitions environnementales, en faisant notamment le bilan des mesures pénalisantes prises ces dernières années et, le cas échéant, en corriger les effets de bord.

La quatrième priorité revient à ne pas saper, par excès de zèle, nos atouts en termes de compétitivité-prix dans les prochains dossiers législatifs. Cela passe par la préservation de notre compétitivité sur le foncier dans la loi d'orientation agricole ou, à plus court terme, par la mise en œuvre rapide d'un plan de résilience de l'agriculture et de l'agroalimentaire face à la crise énergétique.

La cinquième priorité en matière de maîtrise des charges serait de faire du levier fiscal un atout, en préservant l'avantage fiscal sur le gazole non routier agricole et en baissant les taxes de production.

M. Pierre Louault, rapporteur. – Troisième axe, il faut faire de la Ferme France un leader en matière d'innovation environnementale. Nous proposons ainsi d'augmenter les crédits des plans d'investissement portant sur l'innovation agricole, de prolonger le volet « troisième révolution agricole » du plan France 2030, de promouvoir la recherche sur les new breeding techniques et de réformer la recherche agricole pour la mettre au service des besoins techniques des agriculteurs. Sur ce point, nous proposons d'augmenter les moyens dédiés à la recherche technique, en redéfinissant les missions de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) ou, à défaut, en réorientant certains de ses crédits vers la recherche de solutions techniques utiles aux agriculteurs. Il est également indispensable de préserver les budgets des instituts techniques payés par les agriculteurs au travers du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (Casdar) et de renforcer la coopération entre l'Inrae et ces instituts.

Nous pourrions par ailleurs doper l'investissement agricole par un crédit d'impôt ou un suramortissement fiscal adapté. Aussi, nous proposons de reprendre une idée figurant dans la proposition de loi de notre ancien collègue Jean-Claude Lenoir, à savoir la création d'un livret Agri, sur le modèle du livret développement durable et solidaire ou du livret A, afin de faciliter l'emprunt du secteur agricole et agroalimentaire dans un contexte de remontée des taux.

Pour être compétitif, il faut être plus résilient. C'est pourquoi nous appelons le Gouvernement à appliquer pleinement et entièrement la loi sur l'assurance récolte, tout en s'engageant dans une réforme internationale de la moyenne olympique. Il faut, en parallèle, favoriser un investissement massif dans les moyens techniques de lutte contre les aléas, par exemple en mettant le paquet sur le développement du stockage de l'eau, en levant les freins actuels, financiers ou contentieux.

Quatrième axe, il faut reconquérir les marchés perdus et conquérir les marchés d'avenir. Cela passe d'abord par un changement de paradigme : quitter les visions décroissantes au niveau européen et demander à amender la stratégie européenne « de la Ferme à la fourchette », en tenant compte de la dégradation du contexte international et européen et des nécessités de maintien d'une autonomie alimentaire compatible avec nos objectifs environnementaux. C'est ce que proposait le rapport de notre commission sur la souveraineté de la France.

M. Serge Mérillou, rapporteur. – La reconquête des marchés perdus passe également par la révision globale de la politique d’accompagnement à l’exportation de la France dans les domaines agricole et agroalimentaire.

En s’inspirant par exemple du modèle italien, il nous semble essentiel de retravailler l’idée de « marque France » et de s’appuyer davantage sur l’image de la gastronomie française. Quand vous mangez une pizza aux États-Unis, elle est cuisinée avec de la mozzarella italienne. En revanche, quand vous voulez y manger du pain, il n’est pas pétri avec de la farine française. C’est sur ce point que nous devons progresser.

Nous fixons comme objectif la reconquête de l’assiette des Français, en approfondissant la transparence en matière d’affichage de l’origine des denrées composant les produits ou en augmentant les contrôles sur les affichages trompeurs et sur la traçabilité des produits importés. Nous proposons d’intensifier la priorité donnée aux approvisionnements en produits locaux et nationaux dans la restauration collective, en poussant une réforme européenne du droit de la commande publique, pour que les choses soient enfin claires.

Cinquième axe de nos recommandations, il faut protéger l’agriculture française de la concurrence déloyale, car nous aurons beau être plus compétitifs, nous devons aussi et surtout nous défendre. Cela remet complètement en cause l’engrenage politique voulu par le Gouvernement consistant à multiplier les accords de libre-échange bilatéraux où, à chaque fois, l’agriculture est la variable d’ajustement. Après le Ceta, même pas ratifié par le Parlement, le Mercosur, qui n’est bien sûr pas enterré, et désormais l’accord avec l’Océanie, nos filières refusent qu’on exige d’elles des efforts de montée en gamme quand on favorise l’entrée en masse de produits ne respectant pas nos normes. C’est pourquoi nous proposons la promotion de clauses miroirs dans tous les accords. Des clauses juridiques non contrôlées ne servent toutefois à rien : nous devons démultiplier les contrôles des denrées alimentaires importées. Enfin, nous prônons une actualisation des outils déjà en vigueur de protection aux importations, comme les valeurs forfaitaires à l’importation, notamment pour la tomate.

M. Jean-Marc Boyer. – Ce rapport est très éclairant. Vous avez dit à deux reprises que l’agriculture française était la plus vertueuse au monde. Or on entend souvent divers organismes ou associations se fonder sur des éléments scientifiques pour tenter de démontrer le contraire. Quels sont les éléments factuels et objectifs qui justifient votre affirmation ?

M. Franck Menonville. – Ce rapport confirme le constat partagé de l’érosion de notre compétitivité. Quelles sont vos préconisations pour remédier aux véritables impasses techniques et technologiques dans lesquelles se trouvent certaines filières ?

Par ailleurs, vous avez évoqué les accords internationaux de libre-échange. Peut-être pourrions-nous inscrire dans le rapport l’obligation, avant leur ratification, de ratification par le Parlement et y entrevoir la capacité du Parlement à exercer un contrôle et une évaluation de ces accords dans le temps.

M. Franck Montaugé. – Ce travail à la fois suggestif et alarmant pose en réalité des questions structurelles.

J’aimerais connaître la part que représente la main-d’œuvre dans les prix de marché. Comment la compétitivité est-elle calculée ? Avez-vous pu décomposer la valeur ajoutée ? Qu’en est-il, en outre, du coût des surtranspositions ?

Sur la question du positionnement en bas de gamme et moyen de gamme, le rapport ne préconise pas de développer des politiques d'aide alimentaire spécifiques en direction des populations qui, effectivement, n'ont d'autre choix que de s'orienter, faute de moyens, vers des produits d'importation. Aux États-Unis, par exemple, l'aide alimentaire est un vecteur extrêmement puissant pour l'agriculture américaine, dont je ne partage pas par ailleurs le modèle. Il y a là une piste à creuser que nous pourrions proposer au Gouvernement. L'aide alimentaire en France est très réduite ; elle n'est pas à la hauteur des enjeux.

En réalité, je crois comprendre que nous sommes confrontés à un choix de modèle agricole avec, d'un côté, des exploitations familiales et, de l'autre, une agriculture sociétaire faite d'investisseurs, de financiers et finalement d'exécutants. Peut-être un modèle intermédiaire, le modèle coopératif bien compris, nous permettrait-il de préserver ce qui peut l'être. Voyez-vous le problème en ces termes ?

Enfin, vous avez rappelé la nécessité d'apporter des réponses en matière d'utilisation des ressources en eau. Sur cette question, on néglige toujours le curage et la restitution des capacités initiales de stockage de notre appareil hydraulique.

Concernant les assurances, je considère que la moyenne olympique est une affaire relevant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Que vient faire le gouvernement français sur ce sujet ? J'entends dire que les Espagnols s'affranchissent de cette règle. Si cela devait être vrai, cela poserait question.

Pour terminer, je me réjouis que vous proposiez un nouveau haut commissaire. Je ne doute pas que son action sera très efficace.

Mme Sophie Primas, présidente. – J'y vois une légère ironie !

M. Henri Cabanel. – Vous mettez en cause la surtransposition. En caricaturant, devrions-nous autoriser certains produits phytosanitaires au prétexte qu'ils ne sont pas interdits dans d'autres pays européens ? Votre rapport n'évoque pas assez, à mon sens, la problématique de la santé alimentaire.

Vous évoquez par ailleurs le coût de la main-d'œuvre. Il est certes inférieur au Maroc, mais comparons ce qui est comparable ! Voulons-nous que les salariés français vivent comme les salariés marocains ? On parle de « charges », mais cela inclut, pour rappel, l'assurance maladie, la retraite, etc. Il s'agit pour la France d'un atout énorme que d'autres n'ont pas.

Vous opposez ensuite les exploitations familiales aux grandes exploitations d'autres pays. Faut-il pour autant revenir à l'agriculture intensive ?

Si je partage un certain nombre des recommandations du rapport, je rejoins l'interrogation de M. Montaugé : quel modèle agricole souhaitons-nous pour demain ? Au vu du contexte géopolitique et du changement climatique à l'œuvre, les choses vont évoluer selon moi à l'échelle planétaire. Les modèles d'agriculture compétitives vantés aujourd'hui seront-ils les modèles de demain ?

En matière d'emploi, vos recommandations visant à revaloriser les métiers au travers des lycées agricoles ne me semblent pas de nature à attirer de nouveaux salariés. Le nœud du problème se situe au niveau du revenu agricole et de notre capacité à installer des jeunes.

Concernant l'assurance, je suis très heureux qu'on ait pu mettre en place ce système d'indemnisation, mais je doute qu'il permette d'atteindre une agriculture résiliente. Nous devons nous pencher effectivement sur la question de la moyenne olympique.

Sur la question de l'eau, il faudra en effet permettre à l'agriculture de recueillir l'eau qui tombe en abondance et qui, pour les trois quarts, va à la mer. Nous sommes, dans nos régions, habitués aux épisodes cévenols : il peut ne pas pleuvoir du tout pendant tout un été et tomber 300 millimètres en deux heures. Or sur ces 300 millimètres, le sol ne profite que de 20 millimètres environ. Il y a là une réflexion à mener, de même que sur la structuration des sols, si nous voulons lutter contre la sécheresse. En la matière, nous manquons encore de solutions.

Bien que « décoiffant », ce rapport a le mérite d'ouvrir le débat.

M. Joël Labbé. – Je voudrais tout d'abord saluer le travail de fond réalisé par les rapporteurs. Ceux-ci, d'une manière assumée, défendent un modèle agricole, sur lequel vous connaissez mon point de vue. On se doit de reconnaître qu'il existe et assure une part importante de l'alimentation. Mais s'il est une agriculture durable et vertueuse, tout le monde l'admet, c'est l'agriculture biologique. Il y aurait tout de même une analyse à mener sur ce sujet, au moment où un jeune sur deux aspire à devenir un exploitant agricole « bio », où 19 % des agriculteurs travaillent dans ce secteur pour 10 % des surfaces agricoles françaises. Or l'agriculture biologique souffre d'un manque d'aides, ce qui explique d'ailleurs le coût des produits qui en sont issus. Hier, j'ai assisté à Rennes à un colloque sur un sujet essentiel, la protection des eaux via les périmètres de captage ; sur ces périmètres, au moins, on doit pratiquer une agriculture durable et vertueuse.

N'opposons pas les systèmes ! Prenons-les tous en compte ! Donnons les moyens au secteur émergent de l'agriculture biologique : il n'y a pas de raison d'aider les uns plus que les autres !

M. Patrick Chauvet. – Ce rapport est, certes, décoiffant, mais il est factuel et décrit parfaitement la réalité actuelle de l'agriculture française. À ce sujet, je voudrais faire un parallèle avec le secteur de l'énergie : nous pourrions reproduire la même erreur stratégique que nous avons faite dans ce secteur !

La France, avec sa diversité de produits, est un merveilleux pays pour l'alimentation. Mais la question alimentaire dépasse de loin notre pays et, au regard des perspectives démographiques mondiales, deviendra de plus en plus prégnante dans les années à venir, le réchauffement climatique et le faible potentiel agronomique de certains pays risquant d'entraîner des flux migratoires importants.

Parmi les sujets à creuser se trouve la question de la simplification. Un travail complémentaire me semble pouvoir être réalisé concernant les démarches d'accompagnement des agriculteurs. Prenons l'exemple d'un jeune accueilli dans un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) dans le secteur laitier. L'entreprise de collecte laitière lui propose de produire 300 000 litres de lait pour essayer de maintenir le cap. Cette proposition lui fait dépasser l'effectif de 150 vaches laitières de 12 vaches, ce qui engendre un nouveau processus administratif de déclaration et de contrôle. Deux fois sur trois, lorsqu'un jeune dans ce cas envisage la possibilité d'arrêter la production laitière, on se rend compte qu'il y gagne. Il faut mettre un terme à cette « compliquite » !

M. Bernard Buis. – Ce rapport est effectivement décoiffant. Le secteur agricole est en déclin, subissant une forte perte d'emplois depuis 1975. Néanmoins, j'ai tendance à voir le verre à moitié plein : le déclin très fort que nous connaissons depuis les années 2000 semble enrayé et la situation française se redresse.

Les rapporteurs ont écarté un peu rapidement le « bio », qui peut, selon moi, faire partie des réponses. La France est le *leader* européen de production biologique, devant l'Espagne. Aujourd'hui, il faut jouer cette carte, comme le recommande la Cour des comptes dans un rapport de juin 2022. Cela manque dans le présent rapport, qui m'apparaît plutôt à charge.

M. Olivier Rietmann. – Je ne trouve ce rapport ni choquant ni décapant. Il met en exergue la réalité, à savoir que notre agriculture se trouve dans une situation catastrophique. Le seul modèle agricole qui vaille est celui qui permet, tout en produisant les produits les plus sains possible, d'alimenter l'ensemble de la population, d'offrir aux agriculteurs les moyens de vivre de leur activité et d'exporter les productions. Ce qui se passe, c'est que nous avons oublié la notion de business, de commerce, de vente – certes, un produit doit être sain, mais il doit aussi intéresser les clients et être abordable –, et nous avons été les seuls à le faire. Pendant ce temps, nos voisins ont continué à évoluer, sans jamais omettre ces notions. Nous nous retrouvons de ce fait avec une agriculture particulièrement vertueuse, pourvoyeuse de produits-modèles, certes, mais inaccessibles à toute une partie de notre population et n'intéressant pas les autres pays. La question n'est donc pas d'opposer deux modèles, ce qui nous ferait courir à la catastrophe ; il s'agit de provoquer un choc réel, de changer nos priorités. Sans cela, la chute sera rapide et vertigineuse. Je caricature, mais nous en sommes là ; il n'y a qu'à voir l'état de notre cheptel bovin !

La situation est critique. Notre agriculture ne remplit plus ses fonctions, ne nourrissant ni la population ni les agriculteurs. Ce rapport propose des mesures de bon sens. Encore faut-il de la volonté politique !

M. Jean-Jacques Michau. – Je souhaiterais juste une précision sur vos préconisations en matière de type d'exploitations agricoles. En début de présentation du rapport, vous avez indiqué que la petite taille des exploitations était un frein ; plus loin, vous avez loué l'intérêt des exploitations familiales. Qu'en est-il précisément ?

M. Daniel Gremillet. – Je félicite nos trois rapporteurs. La photographie qu'ils nous offrent est un peu différente de ce que l'on avait imaginé. La similitude est complète entre le dossier énergétique et celui-ci. Si je fais ce parallèle, c'est pour souligner qu'il faudra du temps pour corriger le tir !

Dans l'échec de la stratégie de montée en gamme, il faut aussi mentionner les conséquences en matière d'impact carbone. Si celui-ci est limité pour une production saisonnière, il peut être très élevé pour une production collectée tous les deux jours, comme le lait. En scindant les collectes, entre lait « bio », lait sous label et autre lait, c'est plus de camions mis sur les routes !

Territoires et agriculture sont mariés. Il faut redonner à notre administration française un rôle de « bâtisseur des territoires ». D'ailleurs, il est incroyable de parler de malbouffe en France ! Pas un produit mis à disposition des consommateurs n'enfreint les règles sanitaires de notre pays ! Il ne faut pas faire de confusion entre qualité et conditions de production...

Je suis très inquiet sur l'avenir de l'élevage. On ne mesure pas les conséquences des décapitalisations, notamment en lien avec les territoires.

Par ailleurs, avez-vous pu établir comment l'Allemagne avait pu aussi rapidement nous détrôner sur un certain nombre de marchés ? Mon constat en tant qu'élu, c'est que la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), en donnant une partie des financements aux collectivités régionales, a abouti à des politiques d'accompagnement très différentes d'une région à une autre. Mais surtout, dans le cadre de la politique de modernisation de l'agriculture, quand les *länder* allemands étaient au taux maximal autorisé par Bruxelles, soit 40 % des investissements, nous étions, nous, limités à 90 000 euros !

Merci, encore une fois, pour cette photographie, dont l'intensité risque de s'accroître avec la situation inflationniste que nous connaissons. J'insiste sur le fait que l'agriculture française doit être capable de nourrir notre population les jours de fête, mais aussi au quotidien et dans le respect de la diversité de cette population !

Mme Martine Berthet. – Ce rapport, très intéressant, met en avant plusieurs de nos faiblesses, faiblesses que nous avons nous-mêmes créées à force de vouloir laver « plus blanc que blanc ». Sur un sujet qui me préoccupe, la perte en cheptel, accentuée, cette année, par la sécheresse, le rapport mentionne, dans sa recommandation n° 14, la problématique du stockage d'eau. Que faudrait-il faire en plus ?

S'agissant du « bio », on constate, au-delà des prix de ces produits, que le consommateur préfère aussi acheter local. Il a ainsi une vision précise des conséquences de son acte : limitation du transport, impact sur les paysages ou l'emploi local, etc.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je mesure toute l'importance du travail de nos rapporteurs. Il suffit d'avoir pris part à quelques comices agricoles cet été pour savoir que la situation est catastrophique et que les éleveurs sont dans une détresse immense. Les seuls qui s'en sortent à peu près sont ceux qui ont mis en place une méthanisation et l'ont intégrée complètement dans leur système d'exploitation. Le facteur énergétique est donc essentiel pour la pérennité des exploitations.

S'agissant des perspectives d'avenir, je m'inquiète de l'évolution des fameuses clauses miroirs, tout autant que de la taxation aux frontières. J'ai récemment entendu que les États-Unis seraient en mesure d'éviter le projet européen d'imposition de droits de douane, en raison de la similitude de leur objectif climatique avec l'Union européenne. Avez-vous exploré ces questions ? Qu'en pensez-vous ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Les Italiens font une promotion très poussée de leurs produits à l'étranger. Ils ont notamment créé le made in Italy. N'est-ce pas toute la politique de positionnement de nos produits agricoles à l'étranger qu'il faudrait repenser et revoir ?

M. Daniel Salmon. – Merci aux rapporteurs pour ce travail, qui présente un certain état des lieux de la production agricole française et de la compétitivité de ce secteur. Il me semble que cette notion de compétitivité est abordée avec une focale trop réduite et que d'autres sujets doivent être pris en compte, comme la durabilité des modèles, le réchauffement climatique, l'érosion de la biodiversité, la santé publique ou l'épuisement des ressources. Si

nous en sommes là, aujourd'hui, c'est du fait des modèles qui ont été développés pendant des années !

Le cinquième axe me semble pertinent, puisque nous faisons face aujourd'hui à une concurrence déloyale, permise par des traités de libre-échange qui nous ont mis à nu devant des pays ne se préoccupant absolument pas de l'écosystème terrestre. Par conséquent, il va falloir protéger notre agriculture, mais également se poser la question du juste prix des denrées alimentaires, dont la part dans le budget des ménages n'a cessé de baisser. On parle des gens qui ne peuvent pas se payer du « bio » ; parlons de la paupérisation de la population ! La question est bien de savoir pourquoi la population dans son ensemble ne peut pas se payer une alimentation de qualité, étant précisé qu'il y a tout de même des liens scientifiquement prouvés entre certains problèmes de santé publique et la malbouffe.

Quel modèle durable souhaitons-nous ? Voulons-nous une agriculture familiale et paysanne, ou autre chose ? Pouvons-nous lever un certain nombre de barrières pour revenir à une sorte d'âge d'or où l'on pouvait s'affranchir de certaines préoccupations environnementales ? Cela me semble problématique !

M. Claude Malhuret. – Je voudrais à mon tour remercier les auteurs de ce rapport, même s'ils risquent de me faire passer une mauvaise journée avec leurs conclusions préoccupantes. S'agissant du troisième axe 3, nous retrouvons les difficultés, affectant aussi d'autres domaines en France, pour passer de la recherche à l'innovation et de l'innovation à la production. Vous évoquez notamment le sujet des new breeding techniques, les NBT. Est-ce un sujet anecdotique ou une véritable révolution ? Vous semblez craindre une interdiction de principe dans ce domaine. Pouvez-vous faire un point sur l'avancée du débat au niveau européen ? Allons-nous une fois de plus être les dindons de la farce, en constatant que le reste du monde utilise ces innovations inventées en Europe, tandis que nous les aurons interdites ?

M. Sébastien Pla. – Je remercie à mon tour les rapporteurs de l'important travail réalisé. Je regrette simplement que tous les secteurs agricoles n'aient pas été abordés. Je pense notamment à celui de la viticulture, qui m'intéresse tout particulièrement. Malgré ses 15 milliards d'euros d'excédents sur la balance commerciale, celui-ci subit de plein fouet certaines crises et perd des marchés. Il n'est pas dans une situation plus simple que les autres secteurs agricoles et demande à être protégé.

Un choix a été fait dans le rapport : celui de promouvoir un modèle plutôt que l'autre, l'agriculture intensive plutôt que la biologique. Les deux doivent cohabiter, les deux doivent faire l'objet d'un travail fin et poussé. Elles cohabitent dans le secteur viticole et c'est la raison pour laquelle celui-ci fonctionne.

S'agissant enfin de la gestion de la ressource en eau, il ne faudrait pas que, demain, on ait un choix cornélien à faire entre une agriculture vivrière et une agriculture de loisirs. L'eau va manquer. Il va falloir faire des choix !

Ce rapport présente une photographie : c'est très bien ! Mais celle-ci est peu reluisante et les solutions mises sur la table ne sont pas à la hauteur.

M. Laurent Duplomb, rapporteur. – Les questions qui nous ont été soumises sont importantes et couvrent un champ très vaste. Je vous propose de développer six points pour tenter d'y répondre, mes collègues rapporteurs apporteront les compléments nécessaires.

Premier point, nous sommes empêtrés dans nos paradoxes et nos certitudes. Notre rapport ne met pas plus en avant un modèle qu'un autre. Il est factuel. Nous avons tenté de démontrer que nous sommes à la croisée des chemins, si nous voulons garantir une certaine durabilité à notre production agricole. Nous avons empilé tant d'éléments, parfois contradictoires, que le système ne tient plus. Nous n'en sommes plus aujourd'hui à nous interroger sur la qualité de l'alimentation. La réalité est que nous ne produisons plus et importons des produits ne répondant pas au niveau de qualité que nous imposons à notre agriculture.

Deuxième point, nous n'avions pas le temps et les moyens de traiter toutes les productions agricoles dans ce rapport. Nous nous sommes donc concentrés sur cinq productions, directement liées à la consommation quotidienne des Français. Qui ne consomme pas de pomme, de tomate, de poulet, de produit laitier ou de pain ?

Troisième point, le volume de nos exportations de pommes a été divisé par deux en dix ans, passant de 700 000 tonnes à 340 000 tonnes. Parallèlement, le volume d'importation a doublé, de 100 000 tonnes à 200 000 tonnes. Quelle en est la cause ? Le coût de la pomme est constitué à 60 % de coûts de main-d'œuvre. Les pommes italiennes se vendent 15 centimes de moins que les pommes françaises à l'export, notamment parce que les Italiens sont restés sur un système où ils font appel à toute la famille pour la récolte. Mais c'est la Pologne, avec un différentiel encore plus grand, qui s'est emparée de nos parts de marché. Nous nous concentrons donc sur le marché intérieur, ce qui nous ramène à la problématique de la montée en gamme. Nous nous ajoutons des contraintes supplémentaires : quand 450 molécules sont autorisées en Europe, il n'y en a que 300 qui le sont en France et, quand nos voisins polonais disposeront de solutions alternatives après l'interdiction du spirotéramate pour lutter contre le puceron cendré, nos producteurs de pommes ne pourront que bâcher les arbres, ce qui nécessitera l'emploi d'une main-d'œuvre dont le coût est plus élevé qu'ailleurs.

L'exemple de la pomme est parlant : nos enfants n'ont jamais mangé autant de compote et, comme, avec la montée en gamme, nous n'avons plus d'écart de tri et de pommes moches, nous fabriquons nos compotes avec des pommes polonaises ! Il en va de même pour les tomates : pratiquement toutes celles que nous retrouvons dans nos pizzas sont importées de Chine en bidon de 200 litres de coulis !

Quatrième point, avant ce rapport, je ne m'étais jamais rendu compte avec autant de force de la simplicité de notre problème. Installé comme agriculteur depuis 1995, j'ai bénéficié du progrès mécanique et technique jusqu'en 2005, ce qui a sérieusement amélioré mes conditions physiques de travail. Mais, depuis cette période, la pénibilité physique du travail de l'agriculteur a été remplacée par une pénibilité morale et psychologique, et ce sont les exploitations familiales qui subissent simultanément toutes les complications. L'éleveur laitier est payé 5 euros de l'heure et ses efforts permettent à la filière laitière française de rester la plus compétitive au monde : il faut arrêter de lui faire exploser le cerveau, de l'empêcher, en plus, de dormir la nuit pour des questions de cheptel dépassé de 12 vaches ! Savez-vous, mes chers collègues, qu'avec la prochaine réforme de la PAC, un agriculteur sera tenu d'aller lui-même photographier avec son téléphone portable tel endroit précis qu'on lui aura indiqué de sa parcelle pour justifier de ce qu'il y a planté et de ses techniques culturales ? Qui peut accepter cela ? Le patron d'une grosse exploitation agricole pourra toujours demander à l'un de ses employés d'aller prendre la fameuse photo, mais *quid* des exploitations familiales ? En restera-t-il encore avec de telles contraintes ?

Cinquième point, nous créons trop d'aberrations. Le coût d'investissement pour un silo de stockage de céréales passe de 400 ou 450 euros à la tonne à 1 000 euros si l'on souhaite ne pas employer d'insecticide. Dans ce cas, il faut également climatiser le grain, ce qui multiplie par six les coûts de fonctionnement. En outre, de par les contraintes que nous nous imposons en surtransposant les réglementations, nous nous retrouvons avec du blé dont la valeur nutritive est inférieure à la norme mondiale, rendant nos productions inexpportables.

Sixième point, nous ne nous faisons pas assez les ambassadeurs de la qualité de nos productions. Nous sommes si empêtrés dans nos paradoxes que nous finissons par tenir un discours tuant nos propres avantages. Se pose-t-on la question de la qualité de l'eau lorsqu'il est question du rejet d'antibiotiques dans le milieu environnemental ? Non ! Car, en examinant le bénéfice-risque, nous estimons qu'il faut privilégier les soins apportés aux patients.

Avec de telles contraintes, avec de tels messages négatifs, ne nous étonnons pas de manger de plus en plus de produits importés ! Si, un jour, comme ce fut le cas pour les masques, nous ne trouvons plus aucun produit dans nos étals, je ne pense pas que nous pourrions nous regarder dans une glace et nous dire que, tout ce que nous avons fait, nous l'avons bien fait !

M. Serge Mérillou, rapporteur. – Ce rapport m'a ouvert les yeux sur une injustice sociale : près de 80 % de nos concitoyens sont contraints de se replier sur une alimentation importée, faute d'accès à une alimentation saine, de qualité et de production française. L'agriculture française est ainsi confrontée à un enjeu essentiel : comment produire une alimentation saine en rémunérant correctement ses producteurs ? Je ne suis pas sûr que le rapport réponde à la question.

Personne ne trouve à redire à cette première injustice sociale. On se résigne à faire ses courses chez Lidl ou dans des supermarchés où l'on trouve à tour de bras des denrées alimentaires produites à l'étranger, la plupart du temps sans respecter quelque norme que ce soit. À cet égard, la proposition de Franck Montaugé me semble intéressante. Comment des familles qui gagnent 1 200 euros ou 1 400 euros par mois peuvent-elles accéder à une alimentation de qualité ? Nous devons y réfléchir.

Par ailleurs, personne n'est choqué, quand on fait venir des tomates de Chine ou des pommes de Pologne, par l'empreinte carbone des importations. Cela m'interpelle, d'autant que l'emploi en France s'en trouve pénalisé.

Concernant la question de l'eau, il n'y aura pas de production agricole si nous sommes dans l'incapacité d'arroser les plantes. Le rendement, mais aussi la qualité du produit en dépendent. Dans notre pays tempéré, des quantités d'eau très importantes tombent du ciel et nous éprouvons de grandes difficultés à les stocker, parce que nous sommes enfermés dans un dogme. À côté de cela, nous acceptons d'acheter des fraises de Huelva, qui sont produites avec de l'eau, dans des conditions écologiques et sociales catastrophiques. Or cela ne choque personne. Nous devons réfléchir au stockage de l'eau en hiver. Faute de quoi, nous devons accepter de renoncer à un certain nombre de productions dans notre pays.

M. Pierre Louault, rapporteur. – Laurent Duplomb a parfaitement décrit le processus qui nous emmène à la catastrophe. La « malbouffe » est un problème non pas d'origine des aliments, mais uniquement d'éducation alimentaire. On ne sait plus faire la cuisine ; on ne mange plus de légumes ; on mange trop gras.

Nous sommes en train de détruire l'agriculture la plus performante. Prenons l'exemple de l'élevage en zone de montagne ou en zone défavorisée. Parce que les vaches ruminent et produisent du carbone, on donne la priorité aux élevages industriels d'Europe du Nord, qui produisent à partir de céréales tout en émettant également du carbone, mais sans aucune contrepartie. Pourtant, les zones défavorisées absorbent plus de carbone qu'elles n'en produisent. Nous sommes en train de détruire ce système.

Autre exemple : celui de la pomme. On a rajouté cette année des surréglementations pour protéger les pollinisateurs. Une de mes connaissances, producteur bio, s'est fait « attraper » par la police de l'environnement : il était parti traiter sa parcelle le matin de bonne heure comme on le préconise, mais le vent s'est levé avant qu'il n'ait pu vider sa citerne. Menacé d'une amende de 50 000 euros, il m'a confié ne plus savoir que faire.

Un autre producteur a dû jeter 30 % de ses fruits après avoir rencontré des problèmes de ressources en eau. « Si je ne prends pas ma ressource, m'a-t-il dit, j'arrête. J'ai cent ruches en permanence dans mon verger et on me dit que je fais crever les abeilles ».

Les agriculteurs ont du bon sens. Ils savent les jours où le traitement des cultures est possible. On a tellement légiféré que même eux sont condamnés à mourir. Le législateur et les lobbies n'y connaissent rien. Nous sommes en train d'assécher volontairement les rivières et de détruire tous les barrages. Dans mon département pourtant, toutes les zones humides sont liées à des barrages ou des étangs créés par les moines ! Nous marchons sur la tête. Nous avons l'exemple de l'Allemagne et de son gaz et nous reproduisons la même erreur avec notre agriculture.

Je ne pourrai pas répondre à toutes les questions. Notre rapport n'est pas complet. Nous nous sommes volontairement limités à cinq produits pour traiter le sujet en profondeur, mais le problème se pose pour tous les modèles agricoles. On nous dit qu'il ne faut plus exporter. Que va-t-on faire dès lors de l'Afrique ? La donner à Poutine et aux autres pour qu'ils se nourrissent ? Nous avons perdu, déjà, cette capacité à nourrir ceux qui souffrent de la famine. Qu'il y ait un problème de surpopulation dans le monde, nous sommes d'accord, mais on ne peut inventer tout et son contraire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Ce débat passionne, car il touche à ce qui fait l'essence de notre pays et de notre territoire. Il touche aussi au quotidien des Français, auxquels nous sommes tous attachés, et à la notion même de vie qu'apporte la nourriture. Il y a peu de secteurs d'activité qui, comme l'agriculture et l'énergie – Sully aurait dit les deux mamelles de la souveraineté –, soient autant au fondement de notre société et de notre identité nationale.

Au vu des six mois de travail de nos rapporteurs et administrateurs, je dirai à ceux qui pensent que le prisme était trop réduit qu'ils font erreur. Nous avons choisi des produits emblématiques de la consommation du quotidien pour trouver des recommandations applicables à l'ensemble des filières agricoles.

Peut-être ne l'avons-nous pas suffisamment dit dans notre présentation liminaire : ce rapport n'est pas à charge. Il dit simplement que la politique du « tout haut de gamme » qui a été menée depuis plusieurs années par les gouvernements successifs n'est pas la seule solution. L'agriculture a bien entendu pour vocation de monter en gamme et de répondre à ce marché. Le rapport dit simplement que nous nous sommes trop focalisés collectivement sur cette solution, oubliant l'essentiel du marché en volume.

Contrairement à ce que j'ai pu entendre, ce rapport n'appelle pas non plus la fin du bio et de l'exigence environnementale. Il ne remet pas en cause notre modèle de ferme et d'agriculture basé sur de nombreuses petites exploitations.

Avec certains collègues, nous nous sommes rendus cet été aux États-Unis. Nous avons vu les conditions de production maraîchère en Californie. Ce n'est pas le modèle que nous souhaitons ! Le modèle français, avec son agriculture familiale, ses cheptels et ses exploitations de petite taille, est loin d'être le pire. C'est précisément pour le protéger que nous voulons travailler sur la compétitivité. L'observation des rapporteurs selon laquelle la main-d'œuvre coûte moins cher au Maroc ne signifie pas non plus que nous voulons importer ce système dans notre pays. Nous désirons, aussi, protéger le statut des agriculteurs et des salariés agricoles en France.

Il s'agit donc, pour nous, de travailler sur la compétitivité dans le but de protéger l'agriculture française. « Compétitivité » n'est pas un gros mot : c'est ce qui sauvera le modèle français tel que nous souhaitons le voir perdurer.

Je remercie à nouveau les rapporteurs et soumets leur rapport à votre vote.

Les recommandations sont adoptées.

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

La réunion est close à 11 h 45.

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

Mardi 27 septembre 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons le projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, sur le rapport de notre collègue André Vallini.

M. André Vallini, rapporteur. – Des études conduites dans les années 2000 et consacrées à la manipulation des compétitions sportives, notamment liée aux paris sportifs, ont mis en évidence l'action de réseaux internationaux de criminalité organisée. Les États ont alors pris conscience du caractère transfrontalier du phénomène des manipulations des compétitions sportives et, partant, de la nécessité d'une coopération internationale efficace.

Les manipulations des compétitions sportives sont généralement liées aux paris sportifs et peuvent conduire à des fraudes et au blanchiment de capitaux. Europol évalue les recettes criminelles mondiales provenant des paris truqués à 120 millions d'euros pour la seule année 2020. Au-delà des considérations économiques, le phénomène porte également atteinte à l'intégrité des compétitions sportives.

Face à ce phénomène, qui n'épargne pas la France, le Conseil de l'Europe a proposé d'apporter une réponse harmonisée, sous la forme d'un instrument juridiquement contraignant : c'est ainsi que la Convention de Macolin a vu le jour en septembre 2014. La France a joué un rôle actif dans l'élaboration de ce premier instrument international visant le truchage de matchs et de paris.

Cette convention traite de la manipulation des rencontres sportives dans son ensemble, sans se limiter à la question des paris sportifs ; son champ d'application est donc très large et concerne tous les sports et toutes les compétitions. Son objectif est d'apporter une réponse commune à la manipulation des compétitions sportives afin de contribuer efficacement à la lutte contre ce phénomène à l'échelle mondiale, en invitant notamment les États à renforcer leur politique en la matière. Pour ce faire, les parties doivent se doter de moyens pour prévenir, détecter et sanctionner toute tricherie dans le cadre de compétitions sportives et prévoir des mesures visant à renforcer l'échange d'informations, ainsi que la coopération nationale et internationale. À cet égard, la convention tend à impliquer tous les acteurs intéressés par la lutte contre la manipulation des compétitions sportives, à savoir les autorités publiques, les organisations sportives, les organisateurs de compétitions, les sportifs eux-mêmes et les opérateurs de paris.

Dans le volet préventif du texte, l'autonomie des organisations sportives en matière de sensibilisation est reconnue, mais la responsabilité des opérateurs de paris pour prévenir la manipulation des compétitions est soulignée.

Le volet répressif de la convention établit un cadre minimal identifiant les comportements répréhensibles et la nature des sanctions pouvant être prononcées, sans toutefois créer d'incrimination. En effet, eu égard à la volonté d'harmonisation, le but de la convention est de permettre une reconnaissance mutuelle des décisions et des sanctions prises par les États, sans les cantonner à un seul territoire.

L'une des mesures phares de la Convention de Macolin est l'encouragement à la mise en place d'une plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions sportives au sein de chaque pays, pour fluidifier les échanges d'informations détenues par chaque acteur d'une compétition. La France fut l'une des premières à lancer sa plateforme, dès janvier 2016. La loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France lui a donné une assise législative ; ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement seront prochainement fixées par décret en Conseil d'État.

À la faveur de récentes évolutions, la plupart des stipulations de la convention trouvent une traduction en droit français. Toutefois, certaines dispositions existantes peuvent paraître trop vagues et nécessiter une adaptation législative pour être en parfaite conformité avec la convention : c'est le cas par exemple de certaines définitions telles que « l'information d'initié », ou de dispositions ayant trait aux infractions pénales et à la responsabilité des personnes morales.

En outre, certaines des dispositions de la convention ne trouvent pas de pendant exact en droit interne mais sont considérées par la France comme étant appliquées par des pratiques existantes ou des mécanismes détournés. Ainsi, bien que le gouvernement français le juge superfétatoire, il semblerait utile de créer un dispositif de lanceur d'alerte propre à la manipulation des compétitions sportives, tout en mettant l'accent sur la sensibilisation à ce phénomène auprès de tous les acteurs du sport, professionnels comme amateurs, par une meilleure formation aux outils mis à leur disposition tels que la plateforme de signalement, encore trop méconnue.

La France a signé la convention en 2014 mais elle n'a engagé la procédure de ratification que huit ans plus tard. En effet, cette procédure a longtemps été freinée par l'opposition de Malte, qui bloque l'accord commun des États membres pour l'adhésion de l'Union européenne à la convention. Pour comprendre les raisons de ce blocage, qui porte sur la définition des paris illégaux, il convient de rappeler le poids économique des paris sportifs pour cet État, qui abrite de nombreuses sociétés du secteur, auxquelles il accorde des conditions fiscales avantageuses. Malte s'est hissée au premier rang européen dans ce domaine ; les jeux en ligne représenteraient 12 % de son produit intérieur brut !

La France accueillera prochainement deux événements sportifs majeurs : la Coupe du monde de rugby l'an prochain et les jeux Olympiques et Paralympiques en 2024. La popularité et la grande médiatisation qui entourent ces compétitions exigent de protéger l'intégrité tant des sportifs que des compétitions elles-mêmes. En conséquence, il me paraît important que la France ratifie la convention, sans attendre la ratification coordonnée des vingt-sept États membres de l'Union européenne – comme elle l'a fait par le passé pour la Convention d'Istanbul.

Compte tenu, d'une part, de l'intérêt d'un instrument international pour lutter contre le trucage des matchs et des paris et, d'autre part, des échéances sportives que je viens d'évoquer, je préconise l'adoption de ce projet de loi. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 27 octobre prochain, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Michelle Gréaume. – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste votera bien entendu en faveur de la ratification de cette convention. Aujourd'hui, il s'agit du seul instrument de droit contraignant qui permette de lutter contre la fraude dans les compétitions sportives.

M. André Vallini, rapporteur. – Ces fraudes touchent tous les pays, tous les sports et toutes les compétitions, même les plus petites d'entre elles, dans de « petits » pays. En 2021, une joueuse russe a été arrêtée à Roland-Garros dans le cadre d'une enquête préliminaire pour corruption sportive et escroquerie en bande organisée. Par ailleurs, un gardien de but suédois a été placé sous protection policière car il était menacé, ainsi que sa famille, par la mafia après avoir refusé d'encaisser volontairement des buts.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant le projet de loi autorisant la ratification du Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, sur le rapport de notre collègue Gilbert Bouchet.

M. Gilbert Bouchet, rapporteur. – Ce traité, plus connu sous le nom de traité du Quirinal, a été signé le 26 novembre 2021 au palais du Quirinal, résidence officielle du président italien, par le président de la République française, M. Emmanuel Macron, et le chef du Gouvernement italien, M. Mario Draghi, en présence du président italien, M. Sergio Mattarella. Il faut souligner le rôle déterminant que ce dernier a joué au plus fort des tensions diplomatiques que nos deux pays ont connues, ainsi que celui nos ambassadeurs respectifs, M. Christian Masset et Mme Teresa Castaldo.

Les tensions ont été nombreuses au cours des dernières années. Pour ne parler que des plus récentes, au printemps 2018, l'arrivée au pouvoir de l'alliance entre la Ligue, parti d'extrême droite, et le Mouvement 5 étoiles, a fait naître des narratifs antiélites et antieuropéens, voire antifrançais. Le summum de la crise a été atteint lorsque, en janvier 2019, le vice-président du Conseil, M. Luigi Di Maio, du Mouvement 5 étoiles, a apporté son appui au mouvement des gilets jaunes. L'ambassadeur français, M. Christian Masset, a été rappelé en France le 7 février 2019. Ce n'était pas arrivé depuis 1940, lorsque Mussolini a déclaré la guerre à la France !

Encore récemment, l'avis de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, rendu le 29 juin 2022, défavorable à la mise à exécution des demandes d'extradition de dix anciens militants d'extrême gauche pour fait de terrorisme, a fortement ému l'opinion publique italienne. Les propos tenus par le Président de la République française et l'annonce

d'un pourvoi en cassation par le Parquet ont eu un fort effet d'apaisement en Italie, à quelques jours seulement de la ratification du présent traité par le Sénat italien.

À l'été 2019, la constitution d'une nouvelle coalition, composée du Mouvement 5 étoiles et du Parti démocrate, puis l'arrivée de Mario Draghi à la présidence du Conseil en février 2021, ont permis de relancer le processus du traité du Quirinal.

Les excellentes collaborations bilatérales entre la France et l'Italie, soutenues par différents secteurs de la société civile, ont également contribué au rapprochement, aboutissant à la signature du traité le 26 novembre 2021.

Les domaines de coopération prévus par le traité sont particulièrement étendus. Ils concernent les affaires étrangères, la sécurité et la défense, les affaires européennes, les politiques migratoires, de justice et les affaires intérieures, la coopération économique, industrielle et numérique, les droits sociaux, le développement durable, l'espace, l'enseignement et la recherche, la culture et la jeunesse et, enfin, la coopération transfrontalière.

Les objectifs de coopération sont précisés et déclinés de manière plus opérationnelle dans une feuille de route révisable chaque année en fonction de l'évolution des priorités et de l'environnement international et européen. La première version de cette feuille de route a été signée en même temps que le traité.

Plusieurs mécanismes de consultation et de coopération sont prévus par le traité afin de développer une culture administrative commune et des habitudes de consultation qui favoriseront l'émergence d'un réflexe franco-italien. Ce rapprochement sera favorisé par les formats de consultation réguliers inscrits dans le traité pour tous les domaines.

La mise en œuvre du traité est assurée par un comité stratégique paritaire à l'échelon des secrétaires généraux des ministères des affaires étrangères. Le traité prévoit un certain nombre d'espaces d'échanges, au niveau interministériel et administratif.

Par exemple, à l'échelon gouvernemental, il est prévu la relance du Conseil franco-italien de défense et de sécurité, un forum de concertation économique, des réunions bilatérales annuelles entre différents ministres, un dialogue sur les transports. De plus, chaque trimestre, un membre du gouvernement de l'un des deux États prendra part au conseil des ministres de l'autre État.

À l'échelon administratif, plusieurs instances de concertation thématiques sont prévues, par exemple en matière de migration et d'asile ou de sécurité intérieure, ainsi que l'échange de fonctionnaires.

Pour les sociétés civiles, le texte prévoit notamment la création d'un Conseil franco-italien de la jeunesse et la mise en place d'un service civique franco-italien.

Ce réflexe franco-italien trouvera également une traduction à l'échelon européen.

Le traité prévoit dans son article 3 que les deux États présenteront des positions communes à l'échelon européen, notamment sur le recours à la majorité qualifiée étendue ou l'adoption de nouvelles règles budgétaires. La feuille de route fait d'ailleurs expressément mention de la révision du pacte de stabilité.

Le sujet de la réforme de la politique européenne migratoire et d'asile a fait l'objet de négociations plus soutenues. Un compromis a été trouvé en faisant référence à une « réforme en profondeur et une mise en œuvre efficace de la politique migratoire et d'asile européenne ».

En outre, le traité prévoit un volet parlementaire. Dans son préambule, le texte reconnaît « l'importance et la vitalité de la coopération entre leurs Parlements respectifs, et le rôle que la diplomatie parlementaire joue dans les liens entre leurs pays ». Les deux États souhaitent « la renforcer à travers des formes de coopérations permanentes, notamment entre leurs commissions respectives ». L'Assemblée nationale et la Chambre des députés ont d'ailleurs déjà conclu un protocole de coopération le 29 novembre 2021.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a pour sa part effectué un déplacement en Italie, du 1^{er} au 4 décembre 2021, mené par le président Christian Cambon, au cours duquel la conclusion d'un accord de coopération avec le Sénat italien a été évoquée.

Il faut souligner qu'un traité comme celui du Quirinal est très rare en Europe : il s'agit seulement du second traité signé par la France après celui de l'Élysée, paraphé en 1963, complété par celui d'Aix-la-Chapelle en 2019, avec l'Allemagne.

Le traité du Quirinal a été ratifié en Italie : par la Chambre des députés le 25 mai et par le Sénat le 5 juillet, à chaque fois à une très large majorité. Au Sénat, seuls les sénateurs d'opposition, Fratelli d'Italia et quelques non-inscrits antieuropéens dissidents du Mouvement 5 étoiles, ont voté contre, par 21 voix, ou se sont abstenus, par 5 voix. En France, l'Assemblée nationale s'est prononcée à l'unanimité des suffrages exprimés pour sa ratification, le 28 juillet 2022. Le Sénat est donc la dernière chambre à être saisie du projet de loi, qui devrait être examiné en séance publique le jeudi 27 octobre 2022, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la Conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

En réalité, la principale incertitude est liée aux résultats des élections anticipées de dimanche, qui ont vu la victoire de la coalition regroupant les partis d'extrême droite Fratelli d'Italia de Giorgia Meloni et la Ligue du Nord de Matteo Salvini, ainsi que le parti de droite Forza Italia de Silvio Berlusconi. Or le parti Fratelli d'Italia a critiqué le traité du Quirinal, jugeant qu'il n'était pas démocratique et qu'il servait avant tout les intérêts français. Il s'est même prononcé contre lors de sa ratification par le Parlement italien. Dès lors, qu'advient-il de la mise en application du traité ?

Pariant sur la victoire du réalisme sur l'idéologie, je préconise l'adoption de ce projet de loi.

M. Christian Cambon, président. – L'avenir de ce traité est en effet incertain, de même que la concrétisation de l'accord de coopération évoqué lors de notre visite officielle à Rome. Peut-être faut-il laisser la situation politique italienne se stabiliser et attendre la formation d'un gouvernement avant d'envoyer des signes négatifs ? Il ne faut pas confondre l'Italie et son gouvernement, quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur ce dernier.

Mme Michelle Gréaume. – La ratification de ce traité intervient après les élections législatives en Italie, qui ont vu la coalition d'extrême droite post-fasciste arriver en tête. Ce traité, qui avait été annoncé en 2017, avait été gelé après la formation en 2018 d'un gouvernement populiste conduit par le Mouvement 5 étoiles et la Ligue du Nord. À titre

personnel – je n’ai pas consulté mon groupe –, je me demande s’il faut aujourd’hui ratifier ce traité.

M. Christian Cambon, président. – Pour ma part, je pense qu’il faut le ratifier et ne pas envoyer de signal négatif à l’Italie, car ce traité est très important.

M. Jean-Marc Todeschini. – Nous sommes d’accord avec le président et le rapporteur. Nous voterons la ratification.

M. Guillaume Gontard. – Je m’abstiendrai sur ce texte. Un débat me semblant nécessaire, ne faudrait-il pas examiner ce texte en séance selon la procédure normale ?

M. Christian Cambon, président. – Je ne suis pas favorable à un tel examen en ce moment. Les élections sont très récentes. Le rôle du Sénat n’est pas de remettre en cause un traité.

M. Gilbert Bouchet, rapporteur. – Je suis tout à fait d’accord avec le président. Il ne faut pas jeter de l’huile sur le feu actuellement.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.

**Projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le
Gouvernement de la République française et la Banque des règlements
internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements
internationaux en France, et de l’accord de sécurité sociale entre le
Gouvernement de la République française et la Banque des règlements
internationaux – Examen du rapport et du texte de la commission**

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l’accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux, sur le rapport de notre collègue Guillaume Gontard.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La Banque des règlements internationaux (BRI) est une organisation internationale, créée en 1930, qui œuvre à la coopération monétaire et financière entre les États. À ce titre, elle abrite notamment le Comité de Bâle, qui édicte des normes internationales dans le domaine de la surveillance bancaire.

La Banque des règlements internationaux est considérée comme la banque centrale des banques centrales, dans la mesure où elle aide les banques centrales dans la gestion des réserves de devises. Elle possède le statut de société anonyme par actions de droit suisse et a pour actionnaires 63 banques centrales, parmi lesquelles la Banque de France – je précise à cet égard que la Banque centrale de la Fédération de Russie est membre de la BRI, mais qu’elle a été suspendue en février dernier à la suite des sanctions internationales prononcées à l’encontre du pays.

Le siège de l'organisation est situé à Bâle, en Suisse, et la BRI dispose depuis 2019 d'un pôle d'innovation composé de cinq centres répartis dans le monde. La mission de ce pôle est d'identifier les évolutions technologiques pouvant affecter les activités des banques centrales, d'approfondir la connaissance de ces technologies – en particulier les risques et les avantages qu'elles portent pour le secteur financier –, et de conduire des projets visant à développer des outils utiles aux banques centrales, qui seront mis gratuitement à leur disposition.

La Banque de France, la Deutsche Bundesbank et la Banque centrale européenne (BCE) ont proposé à la BRI, au nom de l'Eurosystème, d'accueillir un nouveau centre au cœur de la zone euro, réparti sur deux sites : le premier installé à Francfort, où siège la BCE, et le second implanté à Paris, qui, par ailleurs, accueille le siège de l'Autorité bancaire européenne et celui de l'Autorité européenne des marchés financiers.

Trois projets seront confiés au centre franco-allemand : premièrement, la création d'une plateforme de supervision des marchés de cryptomonnaies, que le manque de transparence rend aujourd'hui difficile ; deuxièmement, un projet de cybersécurité pour protéger de manière pérenne les protocoles de chiffrement utilisés dans le domaine bancaire ; troisièmement, un projet relatif à la finance verte. En effet, les banques centrales ont pris conscience des effets négatifs du changement climatique sur la stabilité financière ; par conséquent, la BRI veut automatiser l'analyse des rapports extrafinanciers afin de mieux appréhender les actions conduites par les banques et les entreprises privées pour la réduction de leur empreinte carbone.

Ce dernier projet me paraît aussi intéressant qu'essentiel, singulièrement dans le contexte de crise climatique et énergétique que nous traversons. Ce projet est d'ailleurs complémentaire de celui qui est conduit par le centre de Hong Kong, qui consiste en la construction d'une plateforme digitale visant à gérer l'émission et les transferts d'obligations vertes, dans le but de faciliter l'accès des investisseurs individuels à ce type d'obligations.

Depuis 2019, la BRI a émis trois fonds d'obligations vertes, libellés en dollars ou en euros, dont le montant total s'élève à 4,4 milliards d'euros, soit 13 % de son portefeuille d'investissement. Ces initiatives doivent être saluées. Espérons qu'elles puissent se multiplier dans les années à venir, à mesure que les banques centrales se désengageront des secteurs économiques les plus polluants.

J'en viens à présent aux stipulations des accords soumis à notre examen, conclus en vue de l'installation d'un centre d'innovation dans le II^e arrondissement de Paris, au sein des locaux de la Banque de France. Ce centre n'accueillera qu'un nombre très restreint de personnels : deux agents de la Banque de France, trois agents de la BRI, qui travailleront alternativement à Paris et à Francfort, et, en tant que de besoin, quelques experts de l'Eurosystème. Au total, les effectifs du site parisien ne devraient pas excéder une dizaine de personnes.

Pour accueillir la BRI sur le territoire français, le Gouvernement a conclu deux accords : d'une part, un accord de siège définissant le statut, les privilèges et les immunités dont bénéficient la BRI et son personnel en France ; d'autre part, un accord de sécurité sociale qui vise à éviter aux membres du personnel d'être doublement affiliés.

L'accord de siège est de facture classique et conforme aux accords de même nature récemment conclus par la France. Il prévoit les privilèges habituels tels que

l'inviolabilité des locaux, des communications et des archives de l'organisation, et consacre l'immunité de juridiction conférée à la BRI et à son personnel. Enfin, sur le plan fiscal, l'organisation est exonérée d'impôts directs et indirects et de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel.

S'agissant de l'accord de sécurité sociale, il a pour but de définir le régime de sécurité sociale applicable aux personnels affectés en France, suivant leur statut. Au travers de cet accord, la France et la BRI s'assurent que tous les agents soient bien couverts par un système de protection sociale pour différents types de risques, soit par la sécurité sociale française, soit par un régime équivalent. À cet égard, l'organisation propose à l'ensemble de son personnel une couverture complète en matière d'assurance maladie, d'accident du travail et de maladie professionnelle. Cette couverture mondiale couvre aussi bien les agents que les membres de leur famille. La BRI verse également des allocations familiales et dispose de son propre régime de retraite.

Pour conclure, les deux textes soumis à notre examen ont une portée limitée. Néanmoins, ils participent au rayonnement de la France qui prouve, une nouvelle fois, sa capacité à accueillir des organisations internationales sur son territoire en leur offrant de bonnes conditions.

L'examen de ces textes est aussi l'occasion de soutenir les projets portés par la BRI dans le domaine de la finance verte. L'organisation a enfin pris en compte l'urgence climatique, tant dans ses investissements que dans ses travaux de recherche, ce qui est heureux.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 28 juillet dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 27 octobre, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la déclaration relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Jean-Marc Todeschini rapporteur sur le projet de loi n° 876 (2020-2021) autorisant l'approbation de la déclaration relative à la phase d'exploitation des lanceurs Ariane, Vega et Soyouz au Centre spatial guyanais.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis – Bâle sur l'autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Ludovic Haye rapporteur sur le projet de loi n° 175 (A.N., XVI^e lég.) autorisant l'approbation de l'accord relatif à la restructuration de la plate-forme douanière de Saint-Louis – Bâle sur l'autoroute A35, en France entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, sous réserve de sa transmission.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Pascal Allizard rapporteur sur le projet de loi n° 214 (A.N., XVI^e lég.) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la coopération sur les questions de sûreté maritime et portuaire s'agissant spécifiquement des navires à passagers dans la Manche, sous réserve de sa transmission.

Projet de loi de finances pour 2023 – Désignation des rapporteurs pour avis

M. Christian Cambon, président. – Comme chaque année, notre commission doit formellement désigner les rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2023. Selon les usages, je vous propose de reconduire les mêmes rapporteurs que l'an dernier, ce qui permet d'avoir une solidité dans nos avis.

Je vous rappelle que nos avis budgétaires seront examinés à compter du mercredi 9 novembre prochain, selon les modalités habituelles, à savoir que les « essentiels », qui tiendront lieu de rapports, seront envoyés avant la réunion à tous les membres de la commission, et que les interventions des rapporteurs seront courtes, comme en séance publique. Cette procédure, adoptée précédemment, permet de prendre connaissance des rapports, d'écourter les séances, tout en préservant les conditions du dialogue.

Il en est ainsi décidé.

**Réarmement et dégradation de l'environnement stratégique en Méditerranée
– Examen du rapport d'information**

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant le rapport d'information de nos collègues Isabelle Raimond-Pavero et Catherine Dumas sur le réarmement et la dégradation de l'environnement stratégique en Méditerranée.

Mme Catherine Dumas, rapporteure. – Le déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février dernier, a remis en cause un certain nombre d'équilibres, que nous

croyions acquis depuis longtemps, et engagé une recomposition stratégique qui dépasse largement l'Europe orientale.

Les réactions observées dans l'espace méditerranéen depuis le début de l'année sont, à cet égard, révélatrices des mutations souterraines, qui sont en train de modifier en profondeur notre environnement immédiat, sans que nous en prenions toujours pleinement la mesure.

Le recul de notre influence dans les pays du pourtour méditerranéen est en passe de se réaliser. Nous devons prendre collectivement conscience du sentiment d'éloignement entre les deux rives de la Méditerranée et le combattre, car il y va des intérêts et de la sécurité de notre pays.

La position ambiguë de la Turquie depuis le début de la guerre exprime la complexité de la recomposition en cours dans le bassin méditerranéen. En refusant d'appliquer les sanctions économiques européennes contre la Russie, en monnayant son soutien à l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'Otan, la Turquie a démontré une nouvelle fois sa volonté d'émancipation vis-à-vis du bloc occidental. Dans le même temps, l'habileté de sa diplomatie lui a permis de jouer un rôle de médiateur et de favoriser la conclusion de l'accord de juillet dernier entre les deux belligérants sur l'exportation des céréales ukrainiennes par voie maritime. La Turquie se veut un État pivot au sein de l'Alliance atlantique, un pays charnière en mesure de monnayer sa participation à l'Alliance.

Ce succès diplomatique a sans doute joué un rôle dans le récent raidissement turc. Il y a quelques semaines, le président turc a publiquement menacé la Grèce d'envahir certaines îles en mer Égée. Nous étions alors présentes en Grèce et y avons ressenti la forte inquiétude de la population. Cette escalade verbale nous concerne directement. Rappelons que la France est liée, depuis septembre dernier, à la Grèce par une clause d'assistance mutuelle, en vertu de laquelle toute militarisation du conflit en Méditerranée orientale aurait des conséquences directes pour nos armées.

Cet exemple turc, les revirements successifs et le niveau de tension qu'ils engendrent sont révélateurs d'une zone en pleine recomposition. Afin d'éclaircir la nature et la portée de ces évolutions, Isabelle Raimond-Pavero et moi-même avons auditionné des chercheurs en géopolitique et en économie du développement, des responsables militaires de chaque état-major, des diplomates spécialisés dans l'étude de cette région, ainsi que des agents en poste dans les institutions de l'Union européenne.

Nous avons, par ailleurs, été reçues en déplacement, il y a quelques semaines, en Grèce puis à Chypre, où nous avons pu à la fois échanger directement avec les responsables civils et militaires de ces deux partenaires, prendre la mesure sur le terrain d'un état de tension dont peu de Français soupçonnent l'existence, à seulement quelques heures de vol de Paris. Je voudrais souligner que l'initiative de la commission des affaires étrangères du Sénat s'agissant de ce rapport d'information a été partout particulièrement saluée.

Dans le nord de Chypre, la Turquie se sert de l'île comme d'un porte-avions insubmersible au service de ses intérêts dans le bassin levantin : 35 000 militaires turcs et 350 chars sont stationnés dans un périmètre de moins de 4 000 km² en contact direct avec le territoire de l'Union européenne. Un sacré levier d'influence, pour ne pas dire un moyen de pression ! L'installation de drones Bayraktar TB2, désormais bien connus après les guerres d'Azerbaïdjan et d'Ukraine, nourrit le risque d'escalade dans cette zone de vives tensions.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – En première partie de notre rapport, nous dressons un état des lieux documenté des principaux enjeux stratégiques qui structurent actuellement le bassin méditerranéen. Ces enjeux s’expliquent par deux caractéristiques de la Méditerranée liées à sa position géographique stratégique à l’interface entre trois continents : l’Europe, l’Asie et l’Afrique.

Première caractéristique : la Méditerranée est un carrefour. Cette voie de circulation est vitale pour notre continent. Elle concentre les marchandises, les ressources énergétiques, les flux d’information et d’êtres humains.

La Méditerranée est d’abord un carrefour pour les marchandises, car elle concentre, à elle seule, 25 % des flux du commerce mondial, alors que sa surface représente moins de 1 % des mers et océans du globe. L’espace méditerranéen concentre également les flux de ressources énergétiques, dont les derniers mois nous ont montré qu’ils étaient d’une importance stratégique essentielle.

Deux leçons sont à retenir de la guerre d’Ukraine. La première est que l’Europe ne peut plus se permettre de dépendre d’un seul fournisseur sur le plan énergétique. La diversification engagée par l’Union européenne permet de donner une place croissante à nos fournisseurs énergétiques méditerranéens. Les circonstances actuelles nous forcent à voir notre approvisionnement énergétique avec des yeux neufs. Nous ne pouvons plus ignorer que près de 3 500 milliards de mètres cubes de gaz naturel dorment en Méditerranée orientale, au large des côtes des pays alliés que sont Chypre, Israël ou l’Égypte. L’entrée de la France dans le Forum du gaz en Méditerranée orientale, en 2021, est un atout stratégique dans les circonstances actuelles pour défendre les intérêts de l’Europe face aux tentatives d’éviction des puissances extraoccidentales.

La liberté de circulation en mer n’est pas un concept abstrait. L’épisode de blocage des céréales ukrainiennes démontre l’importance de sécuriser nos canaux d’approvisionnement. La guerre d’Ukraine fait peser une menace sur la sécurité alimentaire mondiale, il y va de notre indépendance. Le canal de Suez voit, à ce titre, passer chaque année près de 50 millions de tonnes de pétrole brut, transportées du Sud vers le Nord. Toute déstabilisation du trafic maritime dans la région a des répercussions immédiates sur nos approvisionnements.

La Méditerranée est aussi un carrefour pour l’information. Les données internationales, dont nous faisons un usage quotidien au moyen des nouvelles technologies, transitent à plus de 98 % par des câbles sous-marins de communication. L’espace méditerranéen concentre une densité particulièrement élevée de câbles sous-marins de communication, notamment au large des côtes françaises. La ville de Marseille est aujourd’hui une station pivot – un *hub* – du réseau de câbles reliant l’Asie à l’Europe.

La Méditerranée est historiquement un carrefour pour les migrations. Malgré le reflux important constaté depuis le pic de 2015, la voie maritime demeure le principal vecteur pour les franchissements irréguliers de frontières de l’Union européenne avec 56 % des entrées irrégulières, et la situation se dégrade.

À moyen terme, plusieurs facteurs structurels augmenteront ce flux. La croissance démographique rapide des pays de la rive sud, la dégradation accélérée de l’environnement dans certaines régions ou encore la déstabilisation de régimes politiques fragiles provoquent

de nouvelles crises. Nous devons, dès à présent, nous donner les moyens nécessaires pour les affronter.

Nous faisons face aux manipulations des flux migratoires à des fins géopolitiques. L'épisode du printemps dernier, à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, a mis en lumière ce phénomène. La Méditerranée constitue à cet égard une façade particulièrement exposée et plusieurs épisodes de manipulation des flux migratoires y sont observés. La mer Égée constitue un point particulier d'attention à souligner. Au mois de février 2020, la Grèce a subi une tentative de déstabilisation à ses frontières, pendant laquelle les autorités turques ont laissé s'acheminer vers les frontières de l'Union européenne plus de 15 000 migrants, en exerçant une pression diplomatique. La capacité de l'Europe à répondre de manière déterminée et solidaire à ces tentatives de déstabilisation est essentielle pour la cohésion de notre Union en Méditerranée.

Nous attirons votre attention sur le fait que nos interlocuteurs grecs ont unanimement salué le travail effectué par les agents de Frontex, en soutien de leur dispositif, afin de consolider la protection des frontières de l'Union et de lutter contre les réseaux de passeurs. La montée en puissance de l'agence Frontex, dont nous avons auditionné l'an passé en commission le directeur exécutif, est nécessaire et traduit une prise de conscience de ces enjeux. Mais il reste beaucoup à faire. Alors que les réseaux de passeurs évoluent et que de nouvelles routes se créent à l'image de la route terrestre de Chypre, il est indispensable de rester mobilisés pour être efficace contre les attaques hybrides, fondées sur une instrumentalisation de vies humaines. Il nous a d'ailleurs été dit qu'on observait une augmentation très nette des inscriptions d'étudiants dans les universités du nord de Chypre dans le but de rejoindre le sud de l'île et de s'installer au sein de l'Union européenne.

Seconde caractéristique marquante de cette zone : la Méditerranée est fragile.

Premièrement, sur le plan sécuritaire. Une des causes en est l'incapacité de la communauté internationale à trouver une solution politique durable à la guerre civile en Libye qui a cours depuis plus de dix ans. Cet État failli, aux portes du continent européen, contribue au climat d'insécurité sur la rive sud de la Méditerranée. L'instabilité durable dans ce pays alimente à la fois des réseaux criminels organisés et des groupes djihadistes répartis dans plusieurs pays du pourtour méditerranéen. Un seul chiffre suffit à résumer cette dégradation : à ce jour, il y a trois fois plus d'armes en circulation que d'habitants sur le territoire libyen. Le terrorisme islamiste est une menace aiguë pour le bassin méditerranéen. L'Union européenne, comme les pays d'Afrique du Nord, constitue un front du djihad international. La France est plus que jamais une cible pour les groupes terroristes.

La Méditerranée est aussi fragile sur le plan socioéconomique. Les pays de la rive sud du bassin ont subi la crise sanitaire avec une violence particulière. Ils font face aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine. Ces pays continuent de souffrir de la stagnation de leur économie depuis les printemps arabes et d'un taux de chômage élevé. L'augmentation des prix des céréales ne doit pas se traduire par une crispation sociale dans des sociétés rendues vulnérables par l'accumulation des crises.

Enfin, la Méditerranée est fragile sur le plan environnemental. Un tiers des habitats marins sont déjà menacés en Méditerranée. La surpêche y concerne près de 80 % des espèces recensées. Cette fragilisation représente un défi stratégique. Elle a des conséquences directes sur l'augmentation des flux migratoires à moyen terme ou la remise en cause de la sécurité alimentaire de certaines populations de la région.

Mme Catherine Dumas, rapporteure. – La deuxième partie de notre rapport présente un panorama structuré des forces en présence dans la région.

Ne nous voilons pas la face, ce que nous avons trouvé est inquiétant, en raison de l'importance des investissements capacitaires consentis par plusieurs pays de la zone et du durcissement des rapports de force. C'est une véritable militarisation des relations internationales en Méditerranée qui se met en place !

Nous sentons bien tous que le monde est entré dans une période d'instabilité et de plus grande violence. Mais avons-nous conscience que le bassin méditerranéen, le cœur de notre civilisation, est une des régions où le phénomène mondial de réarmement est le plus dynamique ? Tandis que la marine française prévoit d'augmenter son tonnage de seulement 3,5 % entre 2008 et 2030, la marine turque prévoit, elle, une augmentation dix fois plus rapide, à hauteur de 33 % !

Sur la rive sud du bassin, le rythme du réarmement est encore plus marqué. Les taux de croissance sont de 120 % pour la marine algérienne et jusqu'à 170 % pour la marine égyptienne !

Je vous renvoie au corps du rapport concernant cet état des lieux très préoccupant. Je voudrais insister sur quatre acteurs particulièrement symptomatiques de la dégradation du contexte stratégique en Méditerranée.

En premier lieu, il faut souligner le recul relatif de la présence américaine dans cet espace, alors même que la Méditerranée a longtemps été considérée comme étant le « lac de l'OTAN ».

Certes, l'armée américaine continue d'être largement présente en Méditerranée avec la Sixième flotte ; elle dispose de bases militaires réparties sur l'ensemble du pourtour méditerranéen, de l'Espagne à la Turquie en passant par l'Italie et la Grèce. Mais beaucoup de nos interlocuteurs ont fait état d'un recul de la Méditerranée dans les préoccupations stratégiques américaines.

Ce recul est lié à deux facteurs : le rejet de l'opinion publique américaine à l'égard des interventions militaires à l'extérieur, notamment en Méditerranée et au Moyen-Orient ; et la volonté des États-Unis de réorienter leur politique extérieure vers de nouveaux théâtres dans le sillage du « pivot asiatique » opéré depuis le président Obama.

De ce point de vue, la décision des États-Unis de ne pas intervenir en Syrie en 2013, malgré l'usage d'armes chimiques par le régime de Bachar al-Assad a été un révélateur majeur du manque de détermination de Washington à intervenir dans la région.

Nous nous trouvons donc actuellement dans une situation où malgré une présence militaire encore importante en Méditerranée, les États-Unis n'ont plus la même capacité à stabiliser la zone.

Dans ce contexte, l'Europe doit faire face à ses nouvelles responsabilités. Dès à présent, nous devons adapter la stratégie militaire européenne au désengagement progressif des États-Unis.

À l'inverse, comme par un jeu de vases communicants, on constate l'affirmation croissante dans le bassin méditerranéen de la Russie et de la Chine.

La Russie a tiré un bénéfice considérable de la réserve des États-Unis dans la guerre en Syrie. Depuis l'intervention directe de ses troupes en Syrie, elle n'a cessé de s'enhardir dans cette région. Elle s'y est réinvestie de manière accélérée sur les plans diplomatique et militaire.

Sur le plan diplomatique, la Russie a réussi à se rapprocher de la Turquie, tout en conservant des relations étroites avec plusieurs pays de la rive sud du bassin, au premier rang desquels l'Algérie. Je voudrais souligner que la marine algérienne est équipée de six sous-marins russes de classe Kilo, armés de missiles de croisière Kalibr, d'une portée de plus de 1 000 kilomètres.

Sur le plan militaire, la Russie dispose aujourd'hui en Syrie d'une base aérienne à Hmeimim et d'une base navale à Tartous, qui permettent d'asseoir sa présence militaire en Méditerranée orientale.

La présence chinoise en Méditerranée est, quant à elle, encore plutôt économique. Cependant, la Chine dispose désormais de moyens de pression considérables sur certains pays de la zone, notamment dans les Balkans. De plus, la flotte militaire chinoise a réalisé en 2015 ses premiers exercices militaires en Méditerranée et l'hypothèse de l'ouverture d'une base militaire dans cet espace n'est pas à exclure à moyen terme.

Enfin, je voudrais revenir sur le raidissement préoccupant de la politique extérieure de la Turquie dans la région : elle s'appuie sur la doctrine nationaliste de la « Patrie bleue » pour revendiquer des eaux contestées en mer Égée et remettre en cause les droits souverains de la Grèce et de Chypre.

Cette doctrine révisionniste sert de prétexte à la Turquie pour imposer la prise en compte de ses revendications en matière de répartition des ressources énergétiques, récemment découvertes dans ce bassin.

Après un relatif apaisement entre 2020 et 2022, nous connaissons aujourd'hui une période particulièrement tendue, que j'ai déjà évoquée.

Surtout, la militarisation de la politique extérieure turque ne s'arrête pas à la Méditerranée orientale. Ainsi en Libye, où son intervention militaire a été décisive en 2020 pour éviter la chute de Tripoli.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – J'en viens à nos trois préconisations à l'échelle de la France.

L'espace méditerranéen est d'une importance cruciale pour notre pays. Il concentre nos intérêts sur les plans stratégique, économique et diplomatique.

Sur le plan économique, les ports méditerranéens jouent un rôle à la fois pour assurer notre approvisionnement et pour acheminer les marchandises exportées vers l'étranger.

Sur le plan diplomatique, la visite récente en Algérie du Président de la République, Emmanuel Macron, illustre l'importance de la dimension méditerranéenne de notre stratégie internationale.

Sur le plan stratégique, le littoral méditerranéen, long de 1 700 kilomètres, est une des façades de notre territoire national. Il est l'objet d'une surveillance continue assurée par la Marine nationale.

Le bassin méditerranéen est le lieu où se concentre notre coopération militaire avec nos principaux alliés dans la zone. Des exercices sont fréquemment organisés en Méditerranée avec les marines égyptienne, italienne, grecque ou chypriote, pour ne citer qu'elles.

Pour répondre à la dégradation de l'environnement stratégique en Méditerranée, il est impératif de poursuivre le réarmement de nos armées.

Notre première recommandation est d'augmenter le budget de notre défense. La programmation militaire que nous examinerons l'année prochaine doit être le levier pour accélérer notre trajectoire de réarmement dans un environnement stratégique très dégradé.

Cette proposition est complétée par deux recommandations plus spécifiques : la première a pour objet de renforcer le dispositif de sauvegarde des navires civils en cas de crise en Méditerranée ; la seconde de moderniser et de renforcer nos moyens de lutte en cas d'attaque contre les câbles sous-marins de communication concentrés en Méditerranée.

Mme Catherine Dumas, rapporteure. – Passons aux recommandations concernant l'Union européenne et l'Alliance atlantique.

L'Union européenne est largement présente en Méditerranée, mais cette présence est essentiellement économique. Ce biais économique risque de devenir un handicap dans le contexte de militarisation des relations internationales que nous venons de décrire.

Il est urgent que l'Europe prenne conscience de la nécessité de défendre non seulement ses intérêts, mais également ses valeurs, en utilisant tous les instruments dont elle dispose. Le monde méditerranéen de demain n'attendra pas ceux qui ont des états d'âme et qui ne sont pas prêts à se défendre.

Et pourtant – c'est notre conviction profonde – en Méditerranée, ce ne sont pas seulement nos intérêts économiques qui sont menacés, mais aussi nos valeurs communes. L'Union européenne doit impérativement démontrer sa capacité à s'adapter à un monde dans lequel le rapport de force se substitue à la libéralisation des échanges.

L'Europe doit aujourd'hui affronter trois défis en Méditerranée. Le premier est un défi stratégique, lié au retrait prévisible des Américains dans les années à venir. Le deuxième est un défi politique, lié à la difficulté des institutions de l'Union européenne à penser une défense européenne, enracinée dans une chaîne de décision politique concrète et cohérente. La France se situe, depuis plusieurs années, à la pointe de cette revendication. Nos interlocuteurs ont d'ailleurs manifesté leur forte attente à l'égard de notre pays, afin qu'il porte cette évolution à l'échelle européenne. Enfin, le troisième défi est idéologique. La pandémie de covid-19 a démontré le potentiel déstabilisateur des réseaux sociaux et de la manipulation de l'information qui s'y déploie. Les pays méditerranéens sont aujourd'hui un théâtre privilégié de cette lutte d'influence, qui vise à décrédibiliser l'Europe et ses valeurs. Si nous ne réagissons pas, les puissances hostiles présentes dans la zone risquent d'imposer, de manière durable, le récit d'une Europe indifférente au sort des populations de la rive sud du bassin.

C'est pourquoi nous formulons comme principale recommandation, à l'échelle de l'Union européenne, d'accélérer et de consolider le déploiement d'instruments de lutte contre la manipulation de l'information dans les Balkans et en Afrique du Nord. Alors que l'Union européenne fournit une aide substantielle à ces pays et y construit des partenariats mutuellement bénéfiques, nous perdons pour l'instant la « bataille des récits ».

Cette recommandation est complétée par deux autres. La première : d'assurer la solidarité des membres du Conseil européen face aux tentatives de déstabilisation en Méditerranée orientale. La seconde appelle à prolonger la présence militaire européenne en Méditerranée centrale.

La Méditerranée est depuis plusieurs décennies un théâtre d'intérêt pour l'Alliance atlantique, qui coopère avec ses alliés dans la zone au travers du Dialogue méditerranéen. L'adoption récente, en mars 2022, de la *Boussole stratégique*, premier livre blanc de défense européenne, démontre la convergence des analyses entre l'Union européenne et l'Otan (Organisation du traité de l'Atlantique Nord). Les deux organisations ont désormais clarifié leur intention de renforcer leur présence en Méditerranée afin de limiter l'expansion de l'influence des puissances concurrentes dans cette région. Toutefois, nous avons constaté que la convergence des analyses ne se traduit pas suffisamment par une coopération opérationnelle sur le terrain.

Nous recommandons de rationaliser ces relations entre l'Union européenne et l'Otan en Méditerranée, en commençant par adopter la nouvelle déclaration conjointe entre les deux organisations, annoncée initialement pour la fin de l'année 2021.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – En conclusion, la dégradation du contexte stratégique en Méditerranée n'est pas un processus isolé du reste de notre environnement stratégique. Bien au contraire, au cours des auditions menées pour préparer ce rapport, nous avons été plus d'une fois frappées par le fait que l'espace méditerranéen est un miroir de la dégradation globale de l'environnement stratégique. Le déclenchement de la guerre en Ukraine n'est pas seulement une perturbation conjoncturelle dans le cours de relations internationales durablement pacifiées.

Les logiques révisionnistes à l'œuvre en Méditerranée sont comparables à celles qui existent en Europe orientale depuis plusieurs années.

Le recours, par plusieurs puissances méditerranéennes, à des milices privées en Libye s'inscrit dans un phénomène plus large. Cette reconfiguration des moyens de faire la guerre au XXI^e siècle va bien au-delà du bassin méditerranéen, comme en témoigne la présence déstabilisatrice du groupe Wagner en Centrafrique et au Mali.

En matière de réarmement, la militarisation des relations internationales en Méditerranée répond à une dynamique globale. En Asie, la marine chinoise construit actuellement en quatre ans l'équivalent de la marine française.

La recomposition stratégique, à laquelle nous assistons dans le bassin méditerranéen, laisse apparaître un affrontement entre deux blocs. Comme dans d'autres régions du monde où la paix et la sécurité sont menacées par la volonté de certaines puissances de contester l'ordre établi, la Méditerranée est aujourd'hui le théâtre d'un affrontement entre deux systèmes de valeur opposés.

Ce que nous avons le devoir de défendre, et que certaines puissances veulent faire disparaître en Méditerranée, sont d'abord nos valeurs de liberté, d'émancipation individuelle et de démocratie.

À l'heure où les stratèges américains ont les yeux rivés sur l'Indopacifique et considèrent la Méditerranée comme un théâtre secondaire, nous nous retrouvons en première ligne pour défendre notre modèle.

Nous devons être à la hauteur de cette responsabilité historique et répondre sans attendre aux défis stratégiques qui émergent dans le bassin méditerranéen.

En vue de l'examen de la prochaine loi de programmation militaire (LPM), ce rapport apportera une contribution utile aux travaux de la commission. Au-delà du détail des matériels, il est essentiel que la prochaine programmation militaire tienne compte de la réalité nouvelle de notre environnement stratégique. Un diagnostic lucide permet de donner aux armées des moyens à la hauteur de la difficulté de leur mission et de faire face aux enjeux internationaux.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie pour ce rapport qui reflète un travail approfondi fondé sur de nombreuses auditions et cette mission sur le terrain qui a été très utile. Il permet à la commission de compléter son dispositif d'étude, aux côtés des travaux déjà conduits sur l'Italie, Israël, la Palestine, le Liban, ou la Jordanie, qui a fait l'objet d'une mission il y a un an et demi. Ce dispositif d'étude enrichit utilement nos réflexions avant l'examen du budget, mais surtout de la future LPM, puisqu'il n'y aura pas de Livre blanc et que nous ne sommes pour l'instant pas associés à la revue stratégique.

Tout le monde comprend bien – ce rapport ne fait que souligner une constatation que nous avons faite – que le bassin méditerranéen reste pour nous une priorité. L'accumulation des forces armées, les tensions, les puissances régionales qui cherchent à y affirmer leur volonté, y compris en dépassant largement l'application du droit international – je pense notamment aux visées de la Turquie sur les eaux territoriales de Chypre et même de la Grèce – sont évidemment des éléments d'inquiétude. La Méditerranée orientale est un véritable foyer de déstabilisation ; la situation du Liban n'est pas pour nous rassurer, celle de la Syrie non plus.

Cependant, je voudrais être certain que les efforts de la France seront à la hauteur des enjeux, au moment où un renforcement, notamment sur le plan naval, des forces en présence est constaté. La commission entendra bientôt le chef d'état-major de la marine, qui a déjà eu l'occasion d'exprimer ici ses inquiétudes sur le rythme du réarmement naval à l'échelle mondiale.

Attention à ne pas créer un écart entre les paroles et les actes. Je pense notamment à la promesse de partenariat stratégique que nous avons faite à la suite des livraisons de Rafale et de frégates de défense et intervention (FDI) à la Grèce. Comme son nom l'indique, un partenariat stratégique est un travail de long terme, où on doit être constamment à leur écoute, mais aussi à leur appui. Certes, nous le faisons avec nos moyens ; rappelons que la marine nationale réalise de nombreuses escales en Grèce, ce qui est absolument unique. Cependant, je pense que si la Marine nationale ne dispose plus à terme des moyens nécessaires, il sera difficile de poursuivre ce partenariat.

J'ai compris lors du discours du Président de la République aux armées à l'Hôtel de Brienne, du 13 juillet dernier, qu'il n'avait évidemment pas l'intention de lancer un Livre blanc, ce qui peut se comprendre compte tenu de l'urgence de la situation internationale. Mais on ne peut pas faire l'économie de la participation du Parlement. Nous avons beaucoup bataillé, y compris lors de l'actualisation de la LPM : nous ne voulons pas, pour cette nouvelle revue stratégique, hériter d'un texte déjà ficelé, conçu dans les antichambres ministérielles.

Je verrai prochainement le ministre des armées, Sébastien Lecornu. La volonté de travailler avec le Parlement est affirmée, mais, pour l'instant, on n'en voit pas de concrétisation.

Ces rapports, qui sont une forme d'avertissement, rappellent notre demande d'être partie prenante dans ce travail. Des questions importantes doivent être posées à la fois sur le nord du bassin méditerranéen, sur la Méditerranée orientale que vous venez très justement de décrire et, bien sûr, sur le Maghreb qui nous inquiète, au regard des difficultés que nous pressentons aussi bien en Libye, en Algérie afin de retrouver des rapports plus équilibrés, ou encore au Maroc.

Les tensions parfois faiblissent. En ce moment, elles sont plutôt en phase de croissance et les incidents se multiplient. Souvenons-nous que la France a été prise à partie : la frégate *Courbet* avait ainsi été illuminée par un radar d'un bâtiment de la marine turque.

Tout cela justifie l'attention que nous portons à cette région. Je vais réunir prochainement le bureau de la commission pour établir le programme de l'année 2023 et je pense qu'un autre sujet viendra compléter notre réflexion sur ces points.

Je remercie les deux rapporteurs pour ce très beau travail.

M. Joël Guerriau. – Je voudrais saluer l'excellent rapport qui vient de nous être présenté et remercier nos collègues pour ce travail.

À la fin du XX^e siècle, le mur de Berlin était tombé et nous pensions que la guerre froide était finie. Un avenir de paix s'annonçait à l'aube d'un XXI^e siècle, source d'espoir. Or, les conflits du XXI^e siècle n'ont pas connu d'aboutissement heureux et perdurent : en Syrie, Bachar al-Assad est toujours au pouvoir ; en Libye, les milices se développent et créent de l'insécurité ; au Mali, les problèmes sécuritaires persistent malgré notre intervention. Cela me rend assez pessimiste. Effectivement, nous devons prendre des mesures. Les pays méditerranéens au sein de l'Europe doivent travailler davantage entre eux. Il s'agit de l'Espagne, de l'Italie, de la Grèce, de Malte et de Chypre. Nous devrions prendre la tête d'une forme de club, dont l'objectif serait de renforcer la cohérence et les actions à des fins de défense et de sécurité en Méditerranée de ses membres. Nous n'y arriverons pas seuls.

J'ai bien entendu les remarques sur la marine. J'y ajoute mon expérience en tant qu'officier de réserve de la marine, qui m'a permis d'observer des situations préoccupantes.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur. – Les autorités militaires et civiles de nos partenaires que nous avons rencontrées attendent de la France qu'elle prenne une position de chef de file au sein de l'Union européenne pour réaliser cette cohésion. En effet, un durcissement des stratégies d'influence des puissances extraméditerranéennes a lieu et des alliances entre différents blocs se mettent en place. Il est donc urgent que l'Union européenne se renforce afin de faire face à ces nouvelles alliances.

M. Christian Cambon, président. – J'ai proposé à la commission d'approfondir ces sujets, tout d'abord en organisant une audition du nouvel ambassadeur de Turquie, qui m'assurait des intentions pacifiques de son pays. Il faut l'entendre en audition ; malgré l'existence de désaccords, la participation des représentants de ce pays peut nourrir les travaux de la commission et chacun pourra ainsi s'exprimer.

Par ailleurs, une grande vigilance doit être observée à l'égard des développements qui interviendront en Italie ; nous venons de voter l'adoption du traité du Quirinal, mais l'évolution de la situation doit être surveillée avec attention, tout comme celle du Maghreb. Je serai d'ailleurs ce soir aux côtés du président du Sénat pour accueillir le président du Parlement égyptien.

Encore une fois, notre présence en Méditerranée doit être renforcée sans pour autant négliger l'Indopacifique. Alors que les forces américaines se désengagent du bassin méditerranéen, la France dispose-t-elle des moyens nécessaires pour compenser cette situation ? Une démarche plus européenne permettrait à d'autres pays de travailler encore plus avec nous.

De nombreuses questions se posent dans un contexte de guerre à trois heures de Paris avec un partenaire, la Turquie, qui joue un jeu ambigu, mais qui a une place essentielle puisque ce pays détient la souveraineté sur les détroits et va disposer de deux porte-avions.

Le Sénat devra s'exprimer clairement sur ces sujets. J'invite d'ailleurs les rapporteurs pour avis à vérifier, dans le cadre de l'examen du budget, l'inscription des dépenses afférentes et que la LPM est bien appliquée. Mes inquiétudes seront peut-être démenties, mais face au déficit budgétaire important et à la dette publique insondable, certains pourraient pousser l'idée dangereuse que les armées ont été trop bien dotées et qu'il faudrait y réduire la voilure.

Nous devons nous mobiliser pour confirmer la fin de la décroissance permanente des instruments de politique extérieure de la France.

Les recommandations sont adoptées.

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

La réunion est close à 16 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 septembre 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Audition de la présidente et du vice-président de l'Unédic

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin Mme Patricia Ferrand, présidente et M. Jean-Eudes Tesson, vice-président de l'Unédic, sur le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

Sous réserve de sa bonne transmission par l'Assemblée nationale, nous devrions examiner ce texte en commission le 12 octobre prochain, puis en séance publique à partir du 25 octobre.

Nos rapporteurs pressentis, que je soumettrai à votre confirmation tout à l'heure, sont Frédérique Puissat et Olivier Henno.

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.

Mme Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic. – Nous vous remercions de votre invitation, mesdames, messieurs les sénateurs.

Nous n'avons pas prévu de propos liminaires. En revanche, je précise que l'Unédic est un organisme paritaire. Je préside le conseil d'administration et représente la CFDT, Jean-Eudes Tesson représentant pour sa part le Medef.

Les organisations patronales et syndicales, que vous auditionnerez très certainement, vous livreront sans doute des points de vue contrastés sur ce projet de loi.

Pour notre part, nous nous efforcerons d'avoir un regard paritaire : nous ne sommes pas ici les porte-parole des organisations que nous représentons.

Mme Frédérique Puissat. – Toute promesse politique tenue doit être saluée. En l'occurrence, la promesse du Gouvernement de faire des textes courts l'est manifestement, puisque ce projet de loi ne comprend que cinq articles – dont deux sur l'assurance chômage.

Ce texte pose tout d'abord la question de la gouvernance de l'assurance chômage, gérée aujourd'hui selon le principe du paritarisme. L'article 1^{er} vise notamment à ce que le Gouvernement se ressaisisse de la détermination des règles de l'assurance chômage jusqu'en décembre 2023. En d'autres termes, l'exécutif « reprendrait les clefs du camion », considérant peut-être que les partenaires sociaux n'ont pas suffisamment bien géré l'Unédic.

Les deux composantes que vous représentez considèrent-elles que l'assurance chômage doit rester dans le champ du paritarisme ? Selon vous, est-ce que la gouvernance paritaire de l'assurance chômage fonctionne ?

S'agissant du budget de l'assurance chômage, le ministre a annoncé des excédents pour 2022, en les attribuant de façon très politique à la loi de 2018. Toutefois, le retour à l'équilibre du système d'assurance chômage avait été annoncé avant même la réforme de 2019. Pouvez-vous nous confirmer qu'indépendamment du décret de carence de 2019, les comptes de l'Unédic seraient revenus à l'équilibre ?

Enfin, vous aviez, à l'époque, et de façon très intéressante, détaillé la provenance de la dette de l'assurance chômage, pointant un certain nombre de domaines qui relevaient de décisions de l'État et qui pesaient dans votre budget : le point de retraite complémentaire des chômeurs – 2 milliards d'euros –, l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers – 700 millions d'euros –, le fonctionnement de Pôle emploi – 4 milliards d'euros – et l'activité partielle, qui a beaucoup pesé, notamment au cours de la crise sanitaire. Pensez-vous qu'il soit possible de « nettoyer » le budget de l'Unédic pour rendre à l'État ce qui lui appartient ?

Enfin, de façon constante, la majorité du Sénat s'est opposée au mécanisme du bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage. Sans remettre en cause ce dispositif, ce texte propose d'éclairer les entreprises concernées par le dispositif en leur permettant d'obtenir la liste des salariés pris en compte pour la détermination de leur taux modulé. Dès lors, deux approches sont possibles : soit nous continuons à nous opposer au bonus-malus, soit nous entreprenons de le recentrer en excluant notamment des fins de contrat pris en compte les intérimaires, les licenciements économiques et les abandons de postes. Quelle est votre opinion sur ce point ? Personne ne peut se satisfaire des contrats courts, mais peut-être le dispositif de bonus-malus pourrait-il être affiné.

Mme Patricia Ferrand. – Oui, il me semble que la gouvernance de l'assurance chômage fonctionne. Mais derrière le vocable de gouvernance, il faut distinguer deux choses : d'une part, la négociation des règles de l'assurance chômage – celle-ci est en principe déléguée aux partenaires sociaux, mais, en effet, ce projet de loi a pour but de mettre totalement entre parenthèses cette délégation, ce qui est un acte très fort – ; d'autre part, la gestion du régime lui-même : il revient à l'Unédic de mettre en œuvre les règles décidées par les partenaires sociaux par convention, hors régime de carence, et d'assurer la gestion financière du régime.

S'agissant de la gestion, la période covid a montré le savoir-faire de la structure associative paritaire qu'est l'Unédic. En mars 2020, il a fallu rapidement indemniser 1 million de chômeurs supplémentaires, et le système a fonctionné.

Il me semble que la performance de l'Unédic ne doit pas se mesurer seulement au regard de son niveau d'endettement, qui a augmenté y compris sous le régime de carence.

M. Jean-Eudes Tesson, vice-président de l'Unédic. – Ce projet de loi peut être perçu de façon très politique ou exclusivement technique. Les partenaires sociaux, chargés de négocier les règles de l'assurance chômage, devaient recevoir pour le 30 juin 2022 une lettre de cadrage. Sur fond d'élections, celle-ci n'est jamais arrivée.

Nous avons travaillé en concertation avec l'État pour examiner les solutions possibles. On pouvait proroger les règles actuelles, mais avec quels outils juridiques ? Le

ministère a estimé qu'un décret ne suffisait pas et qu'il fallait passer par la loi. Techniquement, le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance de l'assurance chômage devait être suspendu pendant un certain temps. De ce point de vue, il s'agit d'un projet de loi technique. Cache-t-il néanmoins des intentions plus politiques ? L'État souhaite-t-il durablement suspendre le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration des règles ? Je n'ai pas la réponse ; seul l'avenir nous le dira. Étant toutefois d'un naturel optimiste, je préfère m'en tenir à l'hypothèse d'un dispositif purement technique, en attendant la concertation qui s'annonce.

Je veux toutefois saluer le rôle des partenaires sociaux durant toutes ces années au cours desquelles ils ont défini entre eux les règles de l'assurance chômage. Nous sommes loin d'un constat d'échec, me semble-t-il. En revanche, il est bon de réfléchir à la question de la gouvernance, car l'Unédic d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier, en particulier par son rôle de financeur.

Nous ne sommes plus dans un système où les cotisations étaient directement fléchées vers leurs destinataires. L'Unédic est devenue une sorte de pot commun, alimentée par des cotisations patronales, mais aussi par une part de CSG ; elle doit financer non seulement les allocations des demandeurs d'emploi – son cœur de métier –, mais aussi contribuer à la retraite des demandeurs d'emploi, à celle des détenus et prendre en charge la plus grosse partie du budget de Pôle emploi. La gouvernance d'ensemble devient donc plus difficilement lisible.

Mme Patricia Ferrand. – Je partage le point de vue de Jean-Eudes Tesson.

D'ailleurs, sauf erreur de ma part, dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est fait référence à une concertation non seulement sur la modulation des allocations en fonction de la conjoncture, mais aussi sur la gouvernance.

Les organisations syndicales et patronales s'accordent pour dire que nous sommes au milieu du gué. Le document de cadrage de 2019 rendait la négociation impossible, et il faut aujourd'hui clarifier les responsabilités des uns et des autres. Quelles sont les compétences de l'État, les responsabilités des partenaires sociaux ? Le *statu quo* semble impossible.

Au sein de la dette de l'Unédic, qui avoisinera sans doute 60 milliards d'euros fin 2022, 19 milliards d'euros environ relèvent des strictes mesures d'urgence prises pendant la période covid – le financement de l'activité partielle pour 15 milliards d'euros, mais aussi la prolongation des droits et l'année blanche pour les intermittents.

Certes, nous portons cette dette covid, mais nous estimons qu'elle ne relève pas du financement du régime. Jean-Eudes Tesson a parlé des nouveaux bénéficiaires qui ne cotisent pas. Cela soulève beaucoup d'interrogations dans la gestion d'un régime que nous souhaitons toujours assurantiel, avec des cotisants qui acquièrent des droits. Il me semble donc que toutes les organisations souhaitent une clarification des responsabilités entre l'Unédic et l'État.

M. Jean-Eudes Tesson. – Je me permets d'insister sur la dette « covid ». Nous distinguons désormais toujours la dette de l'Unédic liée à sa mission, qui dépend de la conjoncture, et cette dette exceptionnelle née de décisions qui ne relevaient pas des partenaires sociaux.

Sur cette dernière, nous considérons que nous assurons seulement une mission de portage, et nous comptons bien engager des discussions avec l'État pour savoir qui va devoir la rembourser. En attendant, nous remboursons notre propre dette, grâce aux prévisions d'excédents dont vous avez fait état – les dernières prévisions quadrimestrielles font apparaître un excédent prévisible de 2,5 milliards d'euros cette année, et d'environ 10 milliards d'euros sur les exercices 2022, 2023 et 2024. Même si, techniquement, il s'agit bien d'un excédent, n'oublions pas que notre dette reste abyssale au regard de nos ressources et de notre résultat d'exploitation. Il n'y a donc pas de cagnotte et le vrai excédent reste celui de notre dette.

Toutefois, si l'on retirait à l'Unédic toutes les charges qui ne sont pas adossées à des cotisations, sa situation financière serait nettement différente.

Mme Patricia Ferrand. – S'agissant de l'article du projet de loi visant à informer les entreprises sur « l'origine du mal » en leur communiquant les données nominatives des salariés concernés, je me permets, cette fois au nom des organisations syndicales, de lancer une petite alerte.

La moitié des personnes qui sont indemnisées le sont sur des contrats courts et récurrents, le plus souvent conclus avec le même employeur. Il faut savoir que ce phénomène de « réembauche » représente environ 75 % de l'ensemble des contrats courts.

Or, on a constaté dans d'autres pays que cette communication des données nominatives pouvait comporter un risque de chantage à l'emploi, de non-recours aux droits ou d'augmentation du travail au noir. « Je ne te réembauche pas si tu t'inscris à Pôle emploi... ». C'est un élément qu'il faut prendre en compte dans la réflexion aujourd'hui.

M. Jean-Eudes Tesson. – Je ne porterai pas de jugement sur le dispositif du bonus-malus lui-même en tant que vice-président de l'Unédic, mais je peux vous apporter un témoignage de chef d'entreprise opérant dans l'un des sept secteurs assujettis.

Dans ma société de logistique de vins et spiritueux, dont l'activité a un caractère très saisonnier, le taux de séparation est de 775 %, bien au-dessus du seuil fixé à 150 % au-dessus duquel un secteur est assujetti au dispositif. Nous sommes donc au malus maximum, mais comment améliorer notre taux de séparation ? Les alternatives ne sont pas simples à trouver et leur mise en œuvre exige de déployer beaucoup d'énergie. De surcroît, même en faisant des efforts substantiels, on restera sans doute au malus maximum, ce qui n'est pas franchement incitatif.

On pourrait certes envisager de demander la liste des salariés, mais comment la vérifier ensuite, et comment la contester le cas échéant ? La voie du recours amiable auprès de l'Urssaf me semble assez stérile. Comment, enfin, préserver une certaine confidentialité sur le parcours du salarié ?

Mme Patricia Ferrand. – Le rôle de l'Unédic est aussi d'opérer des évaluations pour le compte des partenaires sociaux. Le dispositif du bonus-malus sera donc évalué, bien évidemment, mais comme il ne s'applique que depuis quelques jours, les données sont encore insuffisantes. Il semblerait toutefois que la situation décrite par Jean-Eudes Tesson ne soit pas si exceptionnelle que cela.

Aujourd'hui, ce mécanisme s'applique à un très petit nombre d'entreprises, d'autant que certains secteurs ont été exclus à la suite de la crise du covid. Des questions se posent sur l'efficacité de ce mécanisme incitatif, mais il est encore difficile de l'évaluer pour l'instant.

M. Jean-Eudes Tesson. – Vous avez évoqué l'idée d'exclure les intérimaires, madame la sénatrice. On pourrait aussi envisager d'exclure les salariés qui refusent un CDI. Un employeur qui se trouve pénalisé dans ce cas n'est pas incité à faire des efforts !

Mme Patricia Ferrand. – Je ne dis pas que cela n'existe pas, mais, comme pour les abandons de postes, c'est une réalité très difficile à quantifier.

Rappelons aussi que les droits de ceux qui alternent entre emploi et périodes d'inactivité ont très fortement diminué avec la dernière réforme. Il est certes important d'entendre les réalités de terrain des chefs d'entreprise, mais de très nombreux salariés se voient toujours proposer des contrats de quelques heures, y compris en cette période où les recrutements sont difficiles. Un quart de la vingtaine de millions de missions d'intérim accomplies chaque année dure moins d'un jour !

M. Olivier Henno. – Nous pouvons dire que ce projet de loi présente à la fois une dimension technique, politique et financière. Toutefois, comme le disait Pierre Mauroy, on est toujours rattrapé par la politique !

Sur le paritarisme, je salue vos propos. Il est bon en effet que les partenaires sociaux réaffirment leur attachement au paritarisme, qui peut – et doit ! – permettre à une négociation d'aboutir.

Sur le plan financier, on a effectivement besoin de bilans et d'évaluations, car on a parfois l'impression de passer d'une convention à une autre sans avoir totalement mesuré les impacts de la convention précédente.

J'aimerais également avoir votre avis sur le dispositif d'activité partielle – évolutions possibles, impacts financiers – et sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) ?

Enfin, s'agissant de gouvernance, quel regard portez-vous sur le projet de création de France Travail ?

Mme Patricia Ferrand. – Sans parler de son adaptation en urgence à l'occasion de la crise sanitaire, le dispositif d'activité partielle est ancien. On peut toujours l'améliorer, mais il ne fonctionne pas trop mal.

On pourrait également consolider, me semble-t-il, le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD), qui exige un accord collectif, de branche ou d'entreprise, et qui permet, s'il est bien négocié, de profiter de l'activité partielle, par exemple, pour monter en compétences – on sait que c'est un enjeu majeur aujourd'hui sur le marché du travail. En ce qui concerne la formation, le dispositif de base d'activité partielle est un peu moins incitatif, la rémunération n'étant pas abondée.

Nous nous intéressons évidemment à la VAE, sur laquelle je pourrais m'exprimer longuement. Pour nous, il est évident que l'indemnisation et l'accompagnement doivent

cheminer ensemble. L'indemnisation sera d'autant moins longue que les personnes seront bien accompagnées et formées pour retrouver rapidement un emploi stable.

Enfin, s'agissant de France Travail, une concertation est lancée, avec peut-être une autre grande loi Travail à la clef. L'Unédic est concernée au premier chef, car nous finançons aujourd'hui quatre-cinquièmes du budget de Pôle emploi, mais nous n'en savons pas beaucoup plus pour l'instant. De façon transitoire, la question sera sans doute réglée par une prorogation de la convention tripartite actuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi pour 2023. Mais il y a là aussi un vrai sujet de gouvernance, qu'il faudra articuler avec le chantier de la gouvernance de l'assurance chômage.

M. Jean-Eudes Tesson. – S'agissant du dispositif de chômage partiel, il a été salubre pour notre pays lors de la crise du covid. En cas de nouvelle crise – imaginons des fermetures d'entreprises en raison d'une crise de l'énergie –, faudrait-il reconduire le dispositif retenu pendant la pandémie ? La situation ne serait pas exactement la même, et il faudrait veiller aux risques spéculatifs sur l'énergie : certaines entreprises pourraient fermer uniquement pour revendre leurs droits Arenh (accès régulé à l'énergie nucléaire historique) et gagner plus d'argent. Il faudrait aviser en fonction de la situation.

Enfin, Pôle emploi – peut-être France Travail demain – est l'un des deux opérateurs de l'Unédic – avec l'Urssaf, qui assure le recouvrement des cotisations. Nous souhaitons donc qu'il continue à faire baisser nos charges en pourvoyant un maximum d'emplois et qu'il assure de façon satisfaisante le versement des allocations. Pour nous, le critère le plus important est l'amélioration de la qualité de service. Si tel devait être le cas, nous serions favorables à la création de France Travail.

Mme Monique Lubin. – Pour notre part, nous désapprouvons totalement la reprise en main par le Gouvernement de ces questions et la fin annoncée du paritarisme. À titre personnel, je trouve la méthode assez violente, mais nous aurons l'occasion d'en discuter lors de la présentation de ce projet de loi.

Au-delà de la forme, sur le fond, n'assiste-t-on pas à un changement de philosophie de l'assurance chômage ? L'indemnisation des demandeurs d'emploi est réduite au minimum, on les pousse à revenir obligatoirement vers l'emploi, épousant en cela la *vox populi* qui estime majoritairement que les chômeurs doivent retourner bosser.

Je crois que l'on devrait tenter d'éclairer la *vox populi*, et que l'assurance chômage est aussi faite pour que les demandeurs d'emploi, après un échec dans l'emploi, puissent prendre un peu de temps pour se pencher sur leur avenir professionnel, se former, changer d'orientation, et non être obligés de reprendre n'importe quel emploi dans n'importe quelles conditions.

Mme Raymonde Poncet Monge. – L'article 62 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel dispose que le Gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage.

La presse estime que ce rapport existe, mais, à ma connaissance, il n'a toujours pas été rendu public. Que contient-il ? Que sait-on du non-recours dans ce domaine ?

Par ailleurs, vos évaluations confirment-elles une baisse des allocations et du nombre d'allocataires induite par la loi de 2018 ? Comptez-vous également évaluer à l'avenir la qualité de l'emploi retrouvé après l'entrée en vigueur de cette loi, en termes de niveau de rémunération, de temps de travail et de durabilité de l'emploi ?

M. Philippe Mouiller. – J'ai bien noté qu'un tiers de la dette de l'Unédic était liée à la crise du covid. Pourtant, souvent, dans le bilan du Gouvernement en la matière, cette ligne n'apparaît pas !

J'ai entendu aussi vos interrogations sur le champ d'intervention de l'Unédic. Ne faut-il pas le recentrer sur sa mission première, et en parallèle mettre sur la table la question du transfert à la sécurité sociale des 35 % de CSG qui reviennent à l'Unédic ?

Sur mon territoire, je suis entouré de chefs d'entreprise qui ne parviennent pas à recruter ou qui essuient des refus de CDI. Ce texte n'est-il pas l'occasion de durcir clairement les positions ? De même, les ruptures conventionnelles ont pu être un atout, mais ne sont-elles pas aujourd'hui utilisées de façon abusive au détriment du marché de l'emploi ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Lors de la discussion de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, j'avais déjà invité les partenaires sociaux à remettre complètement à plat le système paritaire s'ils ne voulaient pas que l'État se mêle plus de leurs affaires qu'il ne le fait actuellement.

À mes yeux, sans révision profonde du fonctionnement de la gouvernance, le paritarisme est en danger. Pourtant, je vous assure, je suis « paritariste » à fond ! J'y crois, et cela fonctionne très bien à l'Agirc-Arrco.

J'étais opposé à la suppression des cotisations salariales en 2019, car cela changeait complètement la nature du régime, le faisant dériver d'un régime d'assurance vers un régime d'assistance.

La création de France Travail peut être l'occasion d'un débat de fond. Pour moi, il faut dépasser la notion de chômage et viser le plein emploi, ce qui passe par la formation de tous ceux qui se retrouvent un jour au chômage. Or être en formation, ce n'est plus être au chômage. Si l'on ne pose pas le problème de cette manière, on ne trouvera jamais de solutions.

M. Daniel Chasseing. – Vous nous avez expliqué qu'une partie de la dette était due au chômage partiel mis en place pendant la crise du covid. Quels sont les déficits dont l'Unédic est responsable ? Depuis 2020, n'avez-vous pas eu de réponse du Gouvernement pour la prise en charge de cette dette, que vous estimez due aux directives de l'État ?

À l'avenir, ne faut-il pas que les chômeurs soient pris en charge par France Travail sur la base d'un diagnostic santé, logement et mobilité pour aller vers l'emploi ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Une fois n'est pas coutume, je partage l'intervention de M. Vanlerenberghe. L'emploi, c'est aussi la dignité. Il faut aller vers le plein emploi, mais avec des conditions de travail dignes et des salaires à la hauteur.

L'exécutif souhaite moduler l'assurance chômage en fonction de la situation du marché du travail, comme cela se fait au Canada à l'échelon régional. Depuis la réforme de

2019, il faut avoir travaillé six mois sur les vingt-quatre derniers mois pour y avoir droit. Comment interviendra cette modulation demain ? Faudra-t-il avoir travaillé sept mois ? La période de référence passera-t-elle à dix-huit mois ?

Vous avez évoqué, madame Ferrand, la question des contrats courts. Si, épuisée, une aide-soignante arrête de travailler, elle sera indemnisée sur une période moindre, car les besoins du secteur seront forts. On fait fi de la pénibilité de ces emplois.

Mme Patricia Ferrand. – Nous partageons l'idée qu'il faut refonder le système. Un accord national interprofessionnel sur le paritarisme a été signé voici quelques mois ; il aborde notamment la démocratie sociale. Au-delà de la place des partenaires sociaux, il faut déterminer à quoi sert le régime, ce qui permettra ensuite de clarifier les responsabilités. Le régime ne peut pas tout faire ! Il y a très certainement de nouveaux besoins sur le marché du travail, auxquels il faut répondre de façon plus systémique. Il faut aussi déterminer l'articulation du régime avec d'autres systèmes de protection. Il convient de partir de là, plutôt que de la nature du financement, en se demandant à quels besoins le régime doit répondre. Les chômeurs constituent aujourd'hui des publics très hétérogènes, avec des besoins très différents. Il faut replacer l'indemnisation dans cet écosystème, et surtout ne pas confondre le régime avec les minima sociaux.

Nous n'avons pas plus d'informations que la commission sur le rapport relatif au non-recours. Une concertation se tiendra prochainement sur la durée d'indemnisation. L'évaluation d'une réforme, *a fortiori* une réforme ayant pour objet de modifier les comportements, prend davantage que trois mois. L'Unédic mène systématiquement ce travail pour donner des éléments de réflexion aux partenaires sociaux et nourrir le débat public, sous le double angle du financement et des effets sur les personnes concernées.

Enfin, je ne partage pas l'estimation de 1,5 million d'emplois vacants. La Dares estime que leur nombre, certes en hausse, est compris entre 350 000 et 500 000. Nous sommes loin du nombre de demandeurs d'emploi.

M. Jean-Eudes Tesson. – Il n'y a pas un, mais des chômages. La véritable bascule a été, à mon avis, le remplacement des cotisations salariales par la CSG, qui a eu un impact sur la perception du demandeur d'emploi. Tant que l'assurance chômage était une véritable assurance, elle était perçue comme un remboursement versé à des sinistrés de manière transitoire. En passant à un financement par la solidarité nationale, on fait de la demande d'emploi un statut.

Après cette bascule, que fait-on ? La réponse varie selon les territoires. En Vendée, Pôle emploi aide les entreprises à recruter. Dans d'autres territoires, il accompagne les demandeurs d'emploi. Dans cette dernière catégorie, il faut distinguer les chômeurs en situation transitoire, qu'il n'est pas nécessaire d'accompagner, ceux qui ont besoin d'être formés, et ceux qui sont « inemployables », même si je n'aime pas ce terme. Je connais ce dernier public, ayant présidé durant vingt ans une association d'insertion par le logement. Il n'y a pas de solution sans approche par l'inclusion, dans toutes les dimensions de la vie : le travail, mais aussi la santé, car beaucoup d'entre eux relèvent de la psychiatrie, ce que la société ne veut pas voir.

Adapte-t-on la gouvernance à la nouvelle philosophie ou revient-on à la philosophie d'origine ? Ce n'est pas à moi de trancher. Concernant la gouvernance, mon organisation m'a demandé de prendre ce mandat pour défendre le paritarisme au sein de

l'Unédic, et non pour m'occuper de ses finances. Geoffroy Roux de Bézieux m'a réitéré cette demande, à laquelle je souscris pleinement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Cela me convient parfaitement, à condition que l'Unédic se saisisse pleinement de la question du paritarisme. Sans partenaires sociaux au premier rang, cela ne fonctionnera pas. J'entends que les associations d'inclusion participeront à la gouvernance de France Travail. J'ai présidé pendant plus de vingt ans une association qui porte le nom de « Maison de l'emploi et des métiers », alors qu'elle s'appelait à l'origine la Maison des chômeurs. C'est dire que nous avons changé de paradigme pour mettre l'accent sur l'insertion.

Que fait-on des gens inemployables, qui ont des difficultés de santé ? Aux Pays-Bas, ils sont retirés du chômage. C'est un problème social. Il faut, lorsqu'on est aux portes du plein emploi, permettre à tout le monde d'avoir sa chance. Tout doit être intégré dans une vision d'ensemble, et vous avez un rôle éminent à jouer car vous gérez 30 à 35 milliards d'euros de cotisations et contributions.

Mme Catherine Deroche. – Je vous remercie pour vos interventions.

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

Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Frédérique Puissat et M. Olivier Henno rapporteurs sur le projet de loi n° 219 (A.N., XVIe lég.) portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, sous réserve de sa transmission.

Proposition de loi visant à faire évoluer la formation de sage-femme - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Raymonde Poncet-Monge rapporteure sur la proposition de loi n° 224 (2021-2022) visant à faire évoluer la formation de sage-femme.

Proposition de loi de M. Bruno Retailleau visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Corinne Imbert rapporteure sur la proposition de loi n° 419 (2021-2022) visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi de Mme Denise Saint-Pé visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste - Désignation de rapporteur

La commission désigne Mme Brigitte Devésa rapporteure sur la proposition de loi n° 874 (2021-2022) visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste, présentée par Mme Denise Saint-Pé et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi de Mme Valérie Létard créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales - Désignation de rapporteur

La commission désigne Mme Jocelyne Guidez rapporteure sur la proposition de loi n° 875 (2021-2022) créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales, présentée par Mme Valérie Létard et plusieurs de ses collègues.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (AN n°272, 16e legisl.) et désigne Mme Élisabeth Doineau rapporteure pour avis.

Proposition de nomination de M. Benoît Vallet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Florence Lassarade rapporteure sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Benoît Vallet aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en application de l'article 13 de la Constitution.

Audition de M. Benoît Vallet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous sommes saisis, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, de la candidature de M. Benoît Vallet, candidat présenté par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Anses.

Comme vous le savez, la nomination du directeur général de l'Anses est soumise à cette procédure en application de la loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Je rappelle que l'Anses a été créée en 2010 à la suite du Grenelle de l'environnement, et qu'elle est chargée d'évaluer les risques sanitaires dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Elle a vocation à éclairer le débat public sur des questions de sécurité sanitaire où le besoin d'objectivation scientifique se fait fortement sentir. L'actualité nous fournit régulièrement des illustrations de ce besoin.

M. Vallet a déjà eu l'occasion de s'exprimer à différents titres devant notre commission, notamment le 4 juin 2020 où il est venu présenter sa candidature à la présidence... du conseil d'administration de l'Anses.

Nous avons alors abordé les perspectives que vous souhaitiez tracer pour l'agence, votre conception de ses relations avec la tutelle, dans laquelle pas moins de cinq directions générales sont impliquées, et le partage des responsabilités entre les ministères et les agences sanitaires dans le contexte de la crise sanitaire.

Notre commission reste mobilisée sur le sujet du financement des agences sanitaires, marqué par un net désengagement de l'État et un passage de relais à l'assurance maladie mais aussi de leur bonne coordination, ce qui est un sujet de la tutelle alors que sont promus des concepts comme celui de *One Health*.

Je rappelle que cette nomination ne peut intervenir qu'après audition devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Les délégations de vote ne sont pas autorisées et le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale.

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

M. Benoît Vallet, candidat aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. – Je suis heureux et impressionné de me présenter devant vous dans le cadre de cette audition.

Avant d'aborder ma candidature, je me permettrai un bref rappel sur l'Anses.

Créée voici douze ans, c'est donc une agence assez jeune qui regroupe à ce jour, sur seize sites du territoire national, près de 1 400 agents, neuf laboratoires de recherche et utilise pas moins de 800 experts extérieurs issus d'universités et d'organismes de recherche français et étrangers.

La première mission de cette agence est d'apporter aux décideurs publics des repères scientifiques et des recommandations visant à mieux protéger la santé humaine contre les risques liés à l'alimentation, l'environnement ou le travail, ou qui affectent la santé des animaux et des plantes.

Les travaux de l'Anses alimentent l'élaboration de nombreuses dispositions législatives et réglementaires, et peuvent aider les pouvoirs publics à décider de mesures de gestion dans leurs champs de compétence.

L'Anses intervient également comme opérateur et financeur de la recherche publique ; elle coordonne divers dispositifs de vigilance tels la toxicovigilance, s'appuyant sur les centres antipoison, la phytopharmacovigilance, ou encore la nutrivigilance depuis 2015. Elle assure des missions de surveillance et d'alerte sur les risques émergents ou récurrents, comme la grippe aviaire.

L'Anses joue également un rôle essentiel en matière de sécurité sanitaire en garantissant la qualité des analyses officielles en santé animale, en santé des plantes et en sécurité sanitaire des aliments, à l'instar des laboratoires nationaux de référence qui interviennent en santé humaine.

L'Agence s'est également vu confier l'examen des demandes de mise sur le marché pour plusieurs familles de produits réglementés à enjeux sanitaires spécifiques, dont les produits phytopharmaceutiques, les biocides et les médicaments vétérinaires.

Enfin, l'Anses participe aux travaux de nombreuses instances européennes et internationales dans ses différents champs de compétence, notamment en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments, le risque chimique, la santé et le bien-être animal, champs dans lesquels elle exerce des mandats de laboratoire de référence de l'Union européenne, et y représente la France à la demande du Gouvernement. On peut également évoquer le rôle de coordonnateur confié à l'Anses pour le très ambitieux Partenariat européen pour l'évaluation des risques chimiques (Parc), programme au budget de 400 millions d'euros associant près de 200 partenaires de 28 pays et trois agences européennes. C'est l'exemple même du rôle que l'Anses doit prendre pour stimuler la recherche européenne et internationale dans ses domaines d'expertise.

Je suis candidat à la direction générale de cette agence car plusieurs éléments de mon parcours professionnel me semblent à même de répondre aux compétences requises pour ce poste.

Médecin formé à la recherche, j'ai poursuivi une activité de chercheur et d'enseignant au profit de la santé publique et de la santé mondiale : j'encadre encore un étudiant en thèse de doctorat.

J'ai exercé des responsabilités de management dans plusieurs organisations de santé comme le centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille, la direction générale de la santé (DGS) ou l'agence régionale de santé (ARS) des Hauts-de-France.

J'ai contribué en 2016, en tant que directeur général de la santé, à la mise en place des agences sanitaires, selon un système reposant sur trois piliers. D'abord, la veille et surveillance épidémiologique de la population avec l'Agence nationale de santé publique (ANSP) devenue Santé publique France ; ensuite, les produits et les pratiques de santé avec l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM) ; et enfin l'évaluation scientifique de risques sanitaires nouveaux, notamment environnementaux ou encore mal cernés avec l'Anses.

En tant que tutelle, j'ai eu l'occasion de saisir l'Anses et d'apprécier la pertinence de ses réponses scientifiques ; j'ai participé à l'élaboration de son contrat d'objectifs et de performance 2018-2022.

Je me suis engagé en faveur de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts, qui constitue la première condition de la confiance dans la décision publique, avec la mise en place du site unique de déclaration publique d'intérêts dans le cadre de la loi de 2016 pour la transparence sur les liens d'intérêt en santé.

Mon expérience interministérielle m'a, par ailleurs, amené à contribuer à la mise en place de cadres et politiques de santé publique structurants pour l'action de l'Anses : je citerai l'antibiorésistance, la problématique du chlordécone avec le plan Chlordécone 3, le plan national Santé-Environnement 3, ou le plan Santé au travail 3.

Enfin, membre du Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 2014 à 2017, acteur de la mise en place de l'Académie de l'OMS à Lyon en 2019, ou de la gestion de la crise covid aux côtés du Délégué interministériel à la stratégie nationale de déconfinement et en tant que directeur de l'ARS des Hauts-de-France, je me suis progressivement familiarisé avec une vision plus globale et transversale de la santé, à l'échelle régionale, nationale ou mondiale, cohérente avec les missions de l'Anses au titre d'une seule santé – *One Health* pour les Anglo-saxons.

J'ai pris en septembre 2020, soit un mois avant d'assumer la direction de l'ARS des Hauts-de-France, la présidence du conseil d'administration de l'Anses. J'avais auparavant demandé aux membres du conseil s'ils souhaitaient que je décline cette responsabilité ; pour la direction des affaires juridiques du ministère de la santé, il n'y avait pas de lien d'intérêt suffisamment probant pour entraîner des conflits, cette présidence étant non exécutive.

J'ai ainsi pu bénéficier ces dernières années d'un panorama privilégié sur son activité et d'un solide apprentissage des valeurs de l'Anses et de l'attention qu'elle porte à ses administrateurs, qu'ils représentent l'État, les organisations professionnelles et syndicales, les organisations de la société civile ou les personnels de l'Anses, et plus largement à l'expression des attentes de notre société.

Grâce à cette fonction, j'ai véritablement pu saisir le rôle de l'Agence et les défis sanitaires qu'elle contribue à résoudre, et appréhender ce qui me semble être les compétences requises pour sa direction générale.

J'ai pu constater que l'Anses est une agence de référence dans le paysage français et européen, avec un périmètre de compétence parfaitement cohérent avec ce regard global, transversal, sur la santé, qui constitue désormais la clé de lecture des questions de santé depuis la pandémie de covid-19 et la prise de conscience des défis sanitaires dus à l'impact des activités humaines sur notre planète.

J'ai également pu observer combien l'Anses est attentive à la bonne compréhension de ses travaux par l'ensemble des décideurs et parties prenantes, faute de quoi leur utilité ne serait que limitée. Les échanges qu'elle entretient avec vous, les élus du Parlement, sont à ce titre particulièrement soutenus, avec une trentaine d'auditions par an dans les deux assemblées et autant de sollicitations. Je sais combien la direction et les experts de l'Anses ont à cœur de répondre à vos demandes, qui contribuent pleinement à sa mission d'appui à la décision et aux politiques publiques. J'ai aussi pu remarquer les nombreuses interactions entre l'Anses et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (Opecst).

Au fil des conseils d'administration auxquels j'ai participé, j'ai noté le souci extrême d'écoute et de dialogue de l'Anses, en aval de son action mais également en amont. L'Agence intervient en effet sur de nombreuses questions sanitaires nouvelles ou encore mal cernées, qui suscitent de fortes inquiétudes et des attentes chez nos concitoyens – ainsi des pesticides, des nanotechnologies, des biotechnologies et des ondes, quatre sujets pour lesquels elle a même institué des comités de dialogue permanents.

Dernier point saillant, son implication forte et croissante dans des dispositifs européens qui mutualisent les efforts scientifiques pour renforcer la sécurité sanitaire dans l'Union européenne.

Fort de tous ces constats, en tant que directeur général, il m'importera de consolider la force et la réputation de l'Agence sur ses deux piliers fondamentaux que sont l'excellence scientifique et la confiance que suscite son action. Sur cette base, je m'attacherai aussi à renforcer la capacité de l'Anses à alerter et agir avec un temps d'avance, et à occuper pleinement sa place d'agence de référence sur la scène française, européenne et internationale.

Concernant les orientations de mon action en tant que directeur général de l'Anses, je souhaite définir cinq priorités.

D'abord, la reconnaissance du rôle et de l'expérience de l'Anses dans la mise en œuvre d'une approche plus décloisonnée, davantage *One Health*, des santés humaine, animale et végétale. Nombreux sont ceux qui appellent de leurs vœux la création de lieux où médecins, vétérinaires, chercheurs de différentes obédiences pourraient dialoguer et travailler ensemble, par exemple pour éviter de nouvelles pandémies.

Je serai attentif à la prise en compte de l'expérience de l'Anses alors que des structures capitalisant sur l'expérience de la crise covid se mettent en place. Je songe notamment au comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires qui a remplacé le conseil scientifique installé pour le covid-19. Il m'importera également d'aider à renforcer les liens avec les organisations professionnelles de la santé humaine et leurs cursus de formation pour une meilleure appropriation des travaux de l'Agence, ainsi que des enjeux de santé environnementale ou de santé au travail.

La deuxième priorité de mon action sera le vivier de 800 experts extérieurs que j'ai évoqué. C'est une très grande richesse, mais les sollicitations augmentent et il est parfois difficile de les motiver, d'abord parce que la valorisation n'est pas très importante, ensuite parce que la mise en application des déclarations publiques d'intérêts conduit à limiter le recours à ces experts. Cette motivation implique la pleine reconnaissance de ce type de mission dans les parcours des chercheurs et dans les potentialités de publications scientifiques. Pour progresser dans cette direction, je suis prêt à engager un dialogue avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour renforcer la reconnaissance des missions d'expertise. Un rapport récent nous a fourni quelques pistes.

Troisième priorité, l'extension pérenne des capacités d'expertise de l'Anses aux sciences humaines, économiques et sociales. L'Agence a souhaité renforcer cette année ses capacités d'analyse socioéconomique pour lui permettre de mieux cerner les comportements exposant le plus à certains risques sanitaires, de tenir compte des dimensions économiques et sociales de différentes options d'action, ou encore de préciser la balance bénéfice-risque dans certaines situations. Je veillerai à la mise en route de ces nouveaux développements car ils renforcent la pertinence des réponses de l'Anses.

Une quatrième priorité sera d'améliorer l'accès aux données, car une expertise scientifique sera d'autant plus robuste et rapide qu'elle aura bénéficié d'un accès simple, riche et de qualité aux différents types de ressources indispensables : publications scientifiques internationales, résultats de surveillances épidémiologiques, indicateurs d'usage d'une substance ou d'un produit, résultats de contrôles sanitaires, etc. Ce sont des données à croiser et à partager entre agences sanitaires, notamment les trois agences pivot que j'ai citées.

Pour terminer, je veillerai à maintenir au plus haut niveau la qualité d'écoute et de dialogue que l'Anses a instaurée avec les parties prenantes et avec la société, et qu'elle renforce en permanence. Je serai notamment attentif à la bonne mise en route du comité de dialogue sur les biotechnologies qui commencera ses travaux cet automne, et je soutiendrai les initiatives d'association du public dans le cadre de la recherche ouverte, ou encore le développement des relations de l'Agence avec deux organisations nationales de référence sur le débat public, la Commission nationale du débat public (CNDP) et le Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Pour conclure, je suis sensible à l'attention que l'Anses porte au monde dans lequel nous vivons, à son sens du service public. Si vous me donnez votre confiance, je serai fier d'en promouvoir l'action, au profit de toutes les santés, et de faire en sorte que cette agence continue à mettre à l'épreuve les barrières hissées entre les disciplines sanitaires et scientifiques, entre les registres d'action publique nationaux et internationaux, entre la science et la confiance.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Le rapport de mars 2021 de notre commission sur la politique de santé environnementale relevait la multiplicité des autorités de tutelle de l'Anses. Le ministère de la santé est loin d'être prépondérant, puisqu'il ne contribue qu'à hauteur de 20 % au budget de l'Agence. Le rapport préconisait de reconnaître un rôle de chef de file de la tutelle stratégique au ministère de la santé. En tant qu'ancien président du conseil d'administration, quel regard portez-vous sur la multiplicité des tutelles de l'établissement ?

Ce même rapport relevait la permanence dans le conseil d'administration de l'Agence de représentants d'industriels et d'exploitants agricoles et recommandait le renforcement des garanties d'indépendance. Plus récemment, un rapport d'experts publié en juillet 2022 a comparé les politiques de transparence et de gestion des conflits d'intérêts des agences européennes chargées de l'évaluation du glyphosate en Europe. L'Anses s'en sort plutôt mieux que les agences allemande ou suédoise, par exemple, mais dans un contexte de défiance à l'égard des agences de santé publique, comment améliorer la transparence des positions prises par l'agence ? Que faut-il en conclure sur la coopération privilégiée qu'entretient l'Anses avec ses homologues européennes ?

Comment voyez-vous le partage des rôles entre les différentes agences intervenant dans le domaine sanitaire au sens large, principalement entre l'Anses et Santé publique France, mais aussi entre l'Anses et le Haut Conseil de la santé publique ? La complémentarité s'est vue sur certains sujets, comme l'incendie de Lubrizol ou le *cluster* des cancers pédiatriques de Sainte-Pazanne, mais sur d'autres, comme celui de l'efficacité du Nutri-score, elle a été plus discutable. Y a-t-il lieu de clarifier les compétences respectives ?

Disposez-vous de statistiques récentes sur les types de saisine de l'Agence, en particulier sur la part des autosaisines et sur les saisines à l'initiative d'associations agréées comme la loi le prévoit ? D'une manière générale, les modalités de saisine de l'Agence et

l'usage qui en est fait vous semblent-ils de nature à garantir la réactivité, l'efficacité et la transparence de l'expertise scientifique dans notre pays ? Ainsi, avez-vous des précisions sur la reprise du réseau Obépine de surveillance des eaux usées ?

L'Agence a-t-elle en outre les moyens de répondre rapidement à des situations de crise ou d'urgence très localisées, par exemple en outre-mer – je songe au chlordécone ou aux sargasses dans les Antilles, mais il pourrait en survenir d'autres ?

M. Benoît Vallet. – La multiplicité des tutelles me semble plutôt une richesse qu'un inconvénient. L'interministérialité immédiate qu'elle implique permet des réponses croisées sur des sujets comme la répression des fraudes, le contrôle de l'alimentation, les questions environnementales ou sanitaires.

Quant au chef de file, il est désigné annuellement. Cette année, c'est le ministère de la santé, représenté par la direction générale de la santé, qui préside les réunions pluriannuelles des cinq directeurs généraux. Cela peut amener à partager les responsabilités entre ministères, notamment vis-à-vis des acteurs moins impliqués comme le ministère du travail.

De plus, cette interministérialité garantit la complétude des moyens donnés à l'Anses.

Au risque de vous surprendre, j'estime qu'il faut envisager de faire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche une tutelle de l'Agence. Celle-ci conduit un important travail de recherche, elle est équipée de laboratoires de très haut niveau qui nourrissent l'expertise. En tant qu'organisation de recherche, l'Anses n'est pas aussi sollicitée que l'on pourrait le souhaiter, en comparaison de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ou du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Le directeur général actuel, Roger Genet, a engagé ce dialogue avec le ministère. La question de la tutelle se posera si vous me désignez pour lui succéder.

La loi de programmation de la recherche n'a pas introduit la santé et l'environnement dans les financements du ministère, ce qui est un manque considérable au regard des enjeux actuels.

Le directeur général doit-il venir du monde de la santé humaine ? Je ne me permettrai pas d'y répondre, étant en situation évidente de conflit d'intérêts sur cette question...

La défiance est en effet un sujet récurrent. Les règles déontologiques, pour les experts mais aussi pour les agents et les membres du conseil d'administration, garantissent autant que possible la transparence. Elle n'est pas absolue, puisque l'on ne dépasse pas le niveau déclaratif. Pour la santé, la base Transparence santé que j'ai contribué à installer en 2016 introduit néanmoins un contrôle. Peut-être les organisations parties prenantes pourront-elles s'en inspirer.

Le comité de déontologie de l'Anses est à nouveau en ordre de marche, il a récemment émis des avis, notamment sur le fait que n'apparaît pas, dans les déclarations publiques d'intérêts de l'expert, le soutien substantiel à certaines organisations dont celui-ci aurait pu bénéficier de façon indirecte.

Actuellement, le comité de déontologie ne peut être saisi que par le conseil d'administration et la direction générale. Mais certains des membres du conseil d'administration n'appartiennent pas à l'Anses et sont issus de la société civile. Si les règles de la saisine devaient évoluer, la question de l'externalité mériterait d'être examinée.

La complémentarité des agences m'a beaucoup préoccupé lorsque j'étais directeur général de la santé. Sur ma proposition, le Comité d'animation du système d'agences (Casa) a été créé par la loi. Son programme de travail consiste à favoriser le rapprochement des agences : Anses et Santé publique France, Anses et Agence du médicament. Mais le Haut Conseil de la santé publique, la Haute Autorité de santé en font aussi partie, ainsi que les directions des tutelles qui participent aux débats. Le Casa se réunit tous les deux mois, mais ces parties prenantes se rencontrent également chaque semaine, le mercredi matin, pour régler les questions d'urgence en matière de sécurité sanitaire.

L'Anses déporte ainsi certains de ses professionnels vers les sujets d'actualité de crise, notamment pour les analyses virologiques ou bactériennes en santé animale. Cela implique des permanences d'activité assez lourdes pour ces agents. L'Anses est une agence qui se mobilise en période de crise : il est important de le rappeler.

Les contributions de l'Anses et de Santé publique France au Nutri-score sont assez convergentes. Le premier avis de l'Anses sur les dispositifs d'affichage nutritionnels n'était pas très favorable, car les dispositions proposées étaient issues de résultats de laboratoire, et n'avaient pas encore été examinées en vie réelle. L'expérimentation en vie réelle, qui a eu lieu par la suite, a été entourée de grandes précautions scientifiques ; elle a donné lieu à la proposition d'un Nutri-score comme seul affichage susceptible de modifier les comportements d'achat des Français – qu'ils soient issus des classes aisées ou non, ce qui était un point très important de l'expérimentation, conduite en 2016.

La contribution de l'Anses au Nutri-score est réelle. Nous avons un conservatoire de la formulation des aliments : l'un des impacts importants du Nutri-score est la reformulation de certains produits par les industriels avant de l'afficher. En effet, en s'engageant dans la démarche Nutri-score – parfois pour des raisons de marketing – ils se contraignent à afficher l'ensemble de leurs produits. Cette reformulation a été conséquente. Certains éléments d'évaluation du Nutri-score seront diffusés dans le domaine public.

Mais le Nutri-score ne constitue pas à lui seul une politique nutritionnelle. Il présente également, comme tout dispositif, des fragilités. Ainsi, il ne tient pas compte des contaminants dans l'alimentation. Il a néanmoins eu, au moins de façon indirecte, un effet sur la qualité nutritionnelle dans notre pays.

Les saisines – plusieurs centaines par an – viennent principalement de nos autorités de tutelle, mais aussi d'associations, qui nous ont notamment sollicités sur les sols artificiels des terrains de sport. Les saisines d'associations ne représentent que 10 % du total, ce qui incite à un dialogue plus nourri avec la société civile. L'Opecst, qui a la capacité de faire des saisines, peut travailler avec nous sur ce sujet.

Le réseau Obépine a permis de déceler la présence du covid dans les eaux usées. Il a été pérennisé, avec des points de surveillance moins nombreux. La méthodologie est acquise, et le travail se fait conjointement avec Santé publique France, qui affiche les résultats sur son site. Obépine est principalement un outil d'alerte. Les tests demeurent plus efficaces pour nous informer sur la circulation virale. Cependant, le suivi de ce réseau, dans les

périodes où nos préoccupations s'éloignent du covid, peut nous inciter à revenir, le cas échéant, à une situation de vigilance sanitaire.

Ce système a été utilisé dans les Hauts-de-France pour le suivi des eaux usées en aval des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) autour de Dunkerque, à une période de recrudescence de la covid. C'était donc un usage très ciblé.

M. Bernard Jomier. – Une autre préconisation du rapport cité par Mme Lassarade est que le directeur général de l'Anses soit auditionné en même temps que celui de Santé publique France par les commissions compétentes en amont de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Nous allons la mettre en œuvre dès cette année...

Le ministre de la santé – désormais également ministre de la prévention, ce qui est une très bonne chose – a annoncé un virage de la prévention en présentant le PLFSS, au travers de plusieurs actions relevant de la prévention médicalisée. Comment le directeur de l'Anses lirait-il un PLFSS qui porterait le virage de la prévention sur les questions de santé environnementale ?

M. Benoît Vallet. – L'Anses aborde la prévention sous l'angle de la santé globale. Ainsi, la prévention ne doit pas être liée qu'aux comportements favorables à la santé, même si cette dimension reste importante : les professionnels du soin, dont les médecins, les pharmaciens et les kinésithérapeutes, doivent ainsi davantage s'en emparer. La formation restant trop timide, on reste en deçà des possibilités qu'offre cette puissante armée d'acteurs de la santé publique.

La santé est aussi environnementale, liée aux évolutions climatiques de l'anthropocène. Elle doit se colorer de ces éléments. Mme Firmin le Bodo, ministre déléguée auprès du ministre de la santé et de la prévention, chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé, a rappelé l'importance de la santé unique, ou *One Health*.

Il serait souhaitable d'assortir cela de moyens de recherche en santé publique, particulièrement populationnelle. Ainsi, le programme de recherche clinique de 1993, que je cite souvent, a donné des résultats considérables en matière de comparaison des pratiques et de soins. Nous n'avons pas l'équivalent en santé populationnelle : un prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale serait l'occasion de déclencher un vrai programme de recherche en santé publique comportant des éléments de santé environnementale. Ainsi, Roger Genet a signalé à Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, que la loi de programmation de la recherche ne traitait pas assez de cette question.

Les regards de Santé publique France et de l'Anses sont complémentaires. Une audition conjointe de leurs deux directeurs généraux me semble de bon aloi.

Mme Victoire Jasmin. – Vous avez parlé des maladies et des risques émergents, dont certains sont liés aux mutations de virus et de bactéries. Travaillez-vous avec les collectivités territoriales dans ce domaine ? De quels moyens disposez-vous pour les outre-mer, et singulièrement pour la Guadeloupe ? Sont-ils suffisants pour les actions de contrôle ? Il y a un véritable travail à faire dans ce domaine, car certaines personnes conditionnent elles-mêmes des produits alimentaires vendus sur la voie publique, parfois avec l'autorisation des collectivités, ne respectent pas les normes de sécurité alimentaire et d'hygiène, ce qui n'est

pas sans conséquence, notamment avec des infections alimentaires. On observe aussi des problèmes de qualité de l'eau sur mon territoire.

Avez-vous la compétence et l'intention de travailler sur les produits, vendus en ligne et sur la voie publique, qui échappent à des contrôles et s'apparentent à une concurrence déloyale ?

Qu'en est-il des autorisations de vente de certains produits liés à l'environnement, conditionnés artisanalement mais mis en vente dans des entreprises officielles ?

Enfin, l'Anses est-elle concernée par la lutte antivectorielle ?

M. Alain Milon. – Nous avons déjà travaillé ensemble, monsieur Vallet. Je pense que votre nomination est une bonne chose pour l'Anses, dont personne ne devrait remettre en cause les recommandations.

Je reviens sur les affaires Lactalis et Buitoni. Dans les deux cas, les recommandations de l'Anses, tout comme les travaux des commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat, n'ont pas été suivis d'effets sur le terrain. Comment entendez-vous faire appliquer ces recommandations ?

M. Xavier Iacovelli. – L'Anses a eu un rôle clé dans le cadre de l'initiative européenne de biosurveillance humaine, notamment dans la définition d'indicateurs clés d'exposition à des substances toxiques. Quel serait le rôle de l'Anses dans cette coopération européenne, et quels en seraient les bénéficiaires nationaux ?

Ensuite, la sédentarité est un risque pour la santé, particulièrement entre 11 et 17 ans. Plusieurs programmes, comme « Mission : retrouve ton cap », contre l'obésité infantile, ont été lancés, notamment dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, que vous connaissez bien. Faudra-t-il renforcer les analyses sur ces problématiques pour développer des outils ciblés pour la santé des jeunes ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – À la tête de l'ARS des Hauts-de-France, vous avez fait de l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail un levier du pacte de la refondation des urgences. Quelles sont vos intentions en la matière, pour le milieu hospitalier mais aussi pour les salariés en général ?

Dans les Hauts-de-France, on recense chaque année plus de 32 000 cas de cancers et 15 000 décès qui y sont liés, soit trois décès sur dix. C'est la première région métropolitaine en termes de mortalité du cancer. Qu'envisagez-vous pour améliorer la prévention, le dépistage, la qualité de vie et l'accès aux soins ?

Enfin, la qualité de l'eau est devenue un sujet sensible. La sécheresse et la sobriété énergétique cumulées renforcent le besoin de contrôle de la qualité de l'eau, ce qui est fait par des laboratoires agréés par l'ARS : cela nécessite-t-il une mise à jour des critères et des exigences ?

M. Benoît Vallet. – Madame Apourceau-Poly, sur les cancers évitables, les comportements de santé sont importants, mais la prévention passe aussi, désormais, par la santé environnementale. La territorialisation de la prévention des cancers évitables et la coordination de l'offre de soins sont à la main des ARS. Nous avons d'ailleurs lancé notre feuille de route cancer, qui doit durer dix ans, il y a quelques jours. Ainsi, même si nous

prévoyons de renforcer la campagne antitabac, nous resterons sans doute à 30 % de prévalence dans le pays, avec de probables mauvaises surprises associées à la crise covid. La lutte contre le surpoids, facteur de risque, est aussi fondamentale.

L'Anses n'a pas été saisie sur la covid en tant que maladie professionnelle. Les travaux montrent que le personnel des urgences est plutôt contaminé à l'extérieur, puisqu'il est protégé au sein de l'hôpital.

La qualité de l'eau, particulièrement au regard des métabolites de pesticides dont le chloridazone, héritage dans les Hauts-de-France de la culture betteravière intensive, est d'autant plus sensible qu'une partie de la solution est la dilution, et donc l'interconnexion entre les réseaux. Or, la sécheresse diminue les possibilités de dilution alors qu'on approche de 3 microgrammes par litre, niveau retenu par les autorités sanitaires pour prononcer la restriction de consommation. Il existe encore des solutions avant d'appliquer, après une campagne de surveillance renforcée au cours de l'été, une restriction de la consommation d'eau du robinet pour quelques centaines d'habitants des Hauts-de-France.

Je souligne la dynamique européenne de l'Anses : il faut de l'harmonisation car les pesticides, utilisés depuis des dizaines d'années sous diverses formes, sont présents dans tous les pays européens. La limite de qualité de 0,1 microgramme par litre pour les métabolites est fixée au niveau européen. Il faut définir des normes de gestion lorsque les limites de qualité sont franchies. Les métabolites de la chloridazone sont jugés pertinents par défaut : c'est un mécanisme excessif mis en place de précaution faute de connaître sa dangerosité réelle. Par exemple, en Allemagne, cette même valeur de trois microgrammes par litre n'est pas associée à des restrictions de la consommation d'eau. L'Anses peut favoriser l'établissement de ces valeurs sanitaires maximales, ou Vmax, au niveau européen.

La biosurveillance et le renseignement de l'exposome, c'est-à-dire la somme des expositions de chacun à son environnement tout au long d'une vie, sont mentionnés dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Certaines cohortes sont à la croisée des travaux de Santé publique France et de l'Anses, comme le montre l'étude de santé sur l'environnement, la biosurveillance, l'activité physique et la nutrition (Esteban). Elles renseignent sur la présence de contaminants tels les métaux lourds et les pesticides. Les relations entre manifestations cliniques et maladies sont l'occasion d'amplifier les études sur les perturbateurs endocriniens et de préciser leur définition.

L'Agence travaille sur la toxicologie de référence interne, notamment sur la chlorderonémie dans les Antilles, madame Jasmin, et sur ses conséquences pour les populations exposées. Cela peut éclairer la façon dont l'agriculture ou la pêche, par exemple, peuvent se faire. Les résultats seront bientôt présentés, en décembre prochain, dans le cadre du plan chlorderone. Une importante réunion se tiendra à la Guadeloupe, j'y serai présent si j'ai votre confiance.

Mme Victoire Jasmin. – C'était d'ailleurs l'objet d'un de mes amendements, qui a permis qu'on en soit à ce stade.

M. Benoît Vallet. – Précisément. Vos actions en tant qu'élus sont indispensables, y compris pour solliciter les agences. Ainsi, pour le dioxyde de titane, le travail des élus a été crucial, de même que pour le bisphénol A, pour lequel l'Anses a été exemplaire.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Cela n’entraîne-t-il pas le risque de conflits avec l’Europe ?

M. Benoît Vallet. – Une telle situation peut arriver, car l’Anses reconnaît des règles de marché plutôt que de santé. Il faut construire l’Europe de la santé. Pour cela, l’Anses a des capacités d’influence au niveau européen, avec une présence objective dans le cadre par exemple du Partenariat européen pour l’évaluation des risques liés aux substances chimiques, doté de 400 millions d’euros.

Les contrôles ne sont pas le domaine d’expertise de l’Anses mais plutôt de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l’ANSM. En revanche, pour les produits artisanaux par exemple, les travaux de l’Anses pourraient déclencher des actions de gestion des ministères concernés. Nous travaillons avec les consommateurs pour la détermination du risque, avec des résultats parfois en contradiction avec l’apparence bénigne de certains produits comme cela a été le cas pour certaines essences.

Les autorisations de l’Anses sont surtout pour des produits phytopharmaceutiques, des médicaments vétérinaires et des biocides. Pour les premiers, la substance principale est évaluée au niveau européen et sa déclinaison au niveau national par l’Anses. Sa vigilance est d’autant plus grande que son expertise est sur l’évaluation des risques. Elle est ainsi bien placée pour retirer des autorisations afin de limiter la temporalité de la distribution des produits et donc l’exposition des personnes, ce qu’elle a fait à plusieurs reprises ces dernières années.

Monsieur Milon, la résolution de l’affaire Lactalis est le reflet d’une coordination forte des agences sanitaires et des tutelles. À la fin de l’année 2017, alors que j’étais encore directeur général de la santé, des pédiatres avaient fait parvenir à l’Institut Pasteur des échantillons de salmonelle de nouveau-nés et de nourrissons. L’identification de génotypes similaires dans toute la France a conduit Santé publique France à mener un travail d’épidémiologie pour identifier une source unique, le site de Lactalis à Craon, en Mayenne, où les services vétérinaires ont retrouvé des traces de salmonelle. Cela a été suivi par le travail du ministère de l’agriculture et de l’Anses, puis une action de la DGCCRF pour arrêter cette usine. La situation était semblable pour Buitoni.

La conclusion que j’en tire est que les autorités de tutelle peuvent renforcer leurs demandes de contrôle. En effet, les résultats des autotests des industriels ne sont fournis aux autorités sanitaires qu’à leur discrétion.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Vous dites vouloir amplifier les travaux de recherche, mais le budget de l’agence qui y est consacré n’est que de 6 millions d’euros : cela semble une force de frappe bien légère. Le rapport de la commission sur la santé environnementale regrettait le manque d’accompagnement des équipes de recherche, notamment pour répondre aux appels d’offres européens. Comment comptez-vous y remédier ?

M. Benoît Vallet. – J’ai plaidé pour le développement des programmes de recherche en santé publique. Les financements affichés sont ceux que l’Anses obtient pour ses laboratoires dans le cadre des appels à projets. Il faut y ajouter des investissements de fond, en partie soutenus par les collectivités, pour les laboratoires – 35 millions d’euros consacrés aux

laboratoires de l'Anses et de l'ANSM de Lyon, par exemple. On est donc bien au-delà des 6 millions d'euros que vous évoquez.

L'Anses est aussi promoteur de recherche, avec les ministères de tutelles, pour la santé environnementale. Elle réussit 28 % de ses candidatures aux appels d'offres européens, ce qui est très élevé. Ainsi, le Parc, dont le budget est de 400 millions d'euros et auquel participent plusieurs pays, est coordonné par l'Anses.

Il faut toutefois renforcer les échanges avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ils ont été initiés par Roger Genet avec le programme national de recherche environnement-santé-travail (PNR EST). Pour ma part, si vous m'accordez votre confiance, j'y veillerai dès ma nomination.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup, monsieur Vallet.

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

Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Benoît Vallet aux fonctions de directeur général de l'Anses

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons achevé l'audition de M. Benoît Vallet, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de directeur général de l'Anses. Nous allons maintenant procéder au vote sur cette proposition.

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

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

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Benoît Vallet aux fonctions de directeur général de l'Anses, simultanément à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Le dépouillement a lieu en présence de Mmes Corinne Féret et Florence Lassarade, en qualité de scrutatrices.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 26

Bulletins blancs : 0

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 26

Pour : 26

Contre : 0

Agrégé à celui de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le résultat est le suivant :

Nombre de votants : 68

Bulletins blancs : 6

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 62

Seuil des trois cinquièmes : 38

Pour : 55

Contre : 7

La réunion est close à 12 h 20.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 00.

Projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi - Audition de M. Olivier Dussopt et de Mme Carole Grandjean

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, après avoir auditionné ce matin les représentants de l'Unédic, nous entendons cet après-midi M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, et Mme Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels, sur la feuille de route du ministère du travail et le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

Notre commission devrait examiner ce texte le 12 octobre, sa discussion en séance publique commençant le 25 octobre, si l'Assemblée nationale veut bien nous le transmettre selon le calendrier prévu.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo.

Nous accueillons avec plaisir au sein de notre commission M. Abdallah Hassani, en remplacement de M. Dominique Théophile, devenu membre de la commission des lois.

M. Olivier Dussopt, ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion. –

J'ai plaisir à vous présenter la feuille de route du ministère pour le quinquennat qui s'ouvre, ainsi que le projet de loi portant diverses mesures d'urgence en faveur du plein emploi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

Notre feuille de route vise un objectif quasiment unique : le plein emploi. Au cours du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, le taux de chômage a baissé de 9,5 à 7,4 %, l'économie française créant 1,5 million d'emplois nets dans le secteur privé. Ainsi, la moitié du chemin a déjà été parcourue, puisque nous estimons que le taux de chômage significatif d'un plein emploi se situe autour de 5 %. Cet horizon peut être atteint, mais, pour cela, la plus grande mobilisation est nécessaire.

Cette feuille de route comporte huit chantiers, que je passerai en revue sans entrer dans le détail de leur contenu, faute de temps ; mais je répondrai volontiers à vos questions, cet après-midi ou lors de réunions ultérieures.

Premièrement, nous ouvrons le chantier de l'assurance chômage, avec un projet de loi conçu pour apporter une réponse – ce n'est évidemment pas la seule – aux tensions de recrutement. Le chômage a baissé, mais il est encore de 7,4 %, un des taux les plus élevés en Europe, et notre chômage structurel reste important. Dans le même temps, les tensions de recrutement sont devenues, nonobstant l'énergie, le principal sujet de préoccupation des chefs d'entreprise : 60 % des entreprises disent avoir du mal à recruter et, plus significatif encore, 30 % des entreprises industrielles déclarent être limitées dans leur production ou leur développement par le manque de main-d'œuvre.

Le projet de loi a été adopté ce matin par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Nous espérons qu'il le sera dans les mêmes conditions en séance, pour que Mme la présidente soit exaucée et que le texte vous soit transmis dans les délais indicatifs que nous envisageons aussi.

Deuxièmement, les mois à venir verront la mise en place de France Travail. J'ai désigné Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, comme préfigurateur : il est chargé d'arrêter d'ici au 15 décembre, dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes, le schéma général de ce futur organisme, puis de mener, tout au long de l'année prochaine, les expérimentations nécessaires et concertations complémentaires.

France Travail ne sera pas une superstructure, fusionnant tout en tout : il s'agit de penser le service public de l'emploi comme un guichet aussi unique que possible, offrant le plus souvent et le plus longtemps possible un interlocuteur unique aux demandeurs d'emploi, aux bénéficiaires du RSA et aux entreprises qui recrutent. La mission de M. Guilluy devra définir une gouvernance nationale et territoriale qui permette cette efficacité.

Troisièmement, nous entendons favoriser l'accès à l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés. Je pense en particulier aux bénéficiaires du RSA, dont seulement 40 % sont inscrits comme demandeurs d'emploi ; tous ne sont pas en mesure d'aller directement vers l'emploi, pour de nombreuses raisons tout à fait légitimes, mais certains pourraient l'être plus rapidement. L'accompagnement renforcé vers l'emploi des bénéficiaires du RSA, annoncé par le Président de la République, sera d'abord expérimenté dans une dizaine de départements volontaires – c'est l'une des missions confiées à Thibaut Guilluy. Il s'agit de mieux coordonner l'action de tous, un peu sur le modèle du contrat d'engagement jeune.

De même, nous prêtons une attention particulière aux bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique (IAE) ou des procédures d'insertion en entreprise adaptée. Le budget 2023 prévoit d'ailleurs une montée en puissance des moyens consacrés à l'IAE, pour passer de 88 000 à 95 000 équivalents temps plein (ETP).

Quatrièmement, nous entendons favoriser l'accès des jeunes à l'emploi et à la formation. L'année prochaine, nous reconduirons les crédits nécessaires à la signature de 300 000 contrats d'engagement jeune, avec un accompagnement renforcé de 15 à 20 heures par semaine. Il s'agit d'aider les jeunes concernés à évoluer vers un emploi ou une formation qualifiante. En six mois, 178 000 contrats d'engagement jeune ont déjà été signés, et tous les acteurs sont satisfaits de la mise en œuvre de ce dispositif ; plus des deux tiers des signataires bénéficient déjà de 15 à 20 heures d'accompagnement.

Cinquièmement, nous comptons favoriser le maintien dans l'emploi et l'accès à l'emploi des seniors. Il convient aussi d'assurer la durabilité et une meilleure justice de notre système de retraite, chantier que nous ouvrirons prochainement pour, comme l'a annoncé le Président de la République, améliorer le système – pensions minimales, pénibilité, égalité femmes-hommes – et en assurer la pérennité, ce qui implique la marche vers le plein emploi, mais aussi de travailler un peu plus à l'échelle de chacune de nos vies. Nous nous appuyerons sur le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) publié voilà une dizaine de jours, ainsi que sur l'avis du Comité de suivi des retraites.

Le dernier chantier que j'aborderai, deux autres relevant directement de Carole Grandjean, porte sur la qualité de l'emploi et du travail. Aller vers le plein emploi doit être l'occasion d'aller aussi vers le bon emploi, et le droit au travail ne doit pas effacer le droit du travail.

À cet égard, notre action suivra trois axes : prévention de la pénibilité, qualité de vie au travail et prévention des accidents du travail. Chaque année, entre 500 et 600 accidents mortels ou graves se produisent : c'est l'un des chiffres qui m'ont le plus marqué depuis mon arrivée au ministère du travail. La situation est moins mauvaise qu'il y a dix ou quinze ans, mais nous sommes sur une sorte de plateau : nous gagnerions à nous mobiliser à nouveau pour que le nombre de ces accidents baisse encore.

Pour chacun des huit chantiers de notre feuille de route, Carole Grandjean et moi-même, nos équipes et nos services se tiennent à votre disposition pour répondre à vos questions et trouver, chaque fois que nous le pouvons, des points de convergence.

J'en viens au projet de loi relatif au marché du travail, qui comporte, dans sa version initiale, cinq articles : trois ont une portée essentiellement technique, les deux autres contiennent des mesures à nos yeux essentielles.

L'article 5 ratifie 21 ordonnances, afin de les sécuriser juridiquement. Je sais l'attention que porte le Sénat, notamment sa commission des lois, à la ratification des ordonnances. Vingt de ces ordonnances se rapportent aux mesures prises pendant la crise de la covid-19 ; les dispositifs sont aujourd'hui fermés pour la plupart. La dernière concerne la modernisation du recouvrement de la contribution des entreprises au financement de l'apprentissage.

L'article 3, lui aussi très technique, fait suite à une décision du Conseil constitutionnel, rendue à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui a

abrogé, à compter du 1er novembre, l'article du code du travail relatif à l'élaboration des listes pour les élections professionnelles. Nous proposons de le rétablir pour sécuriser les élections professionnelles de début décembre.

Carole Grandjean reviendra sur l'article 4, relatif à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

J'en viens aux deux articles portant sur l'assurance chômage. L'article 2, extrêmement technique, autorise les Urssaf à transmettre aux entreprises concernées par le calcul du bonus-malus la liste nominative des contrats pris en compte dans le calcul de leur position.

L'article 1^{er} fait suite à la réforme de 2019, destinée à lutter contre l'augmentation exponentielle du recours aux contrats courts – entre 2010 et 2019, le nombre de contrats courts avait été multiplié par 2,5, contre 1,4 pour les CDI – et à contribuer au redressement financier de l'Unédic, dont le déficit annuel moyen était de 2,9 milliards d'euros entre 2009 et 2019.

Cette réforme s'est traduite par une modification du salaire journalier de référence et des exigences pour accéder à l'indemnisation, passées de 4 mois sur 28 à 6 sur 24, mais aussi une dégressivité des allocations à partir du septième mois pour les salariés ayant un revenu supérieur à 4 500 euros bruts. Elle a mis en place le bonus-malus dont je viens de parler dans sept secteurs particulièrement exposés aux contrats courts ; ce dispositif s'applique depuis le 1^{er} septembre dernier, 6 000 entreprises ayant été « malusées » et 12 000 « bonusées ». Ce résultat meilleur qu'attendu s'explique par la prise en compte de la loi – les bonus et malus peuvent atteindre 1 % de cotisation sur la masse salariale – et la conjoncture économique, qui justifie le recours à des contrats plus longs.

Aujourd'hui, l'Unédic revient à une situation excédentaire, et le nombre de contrats courts proposés à l'embauche est stable, alors que celui des CDI a augmenté. Au premier semestre de cette année, plus de 52 % des propositions d'embauche concernaient des CDI, ce qui est une bonne nouvelle pour la lutte contre la précarité.

Ces règles sont prévues par un décret de carence, pris après l'échec des négociations interprofessionnelles de 2019. Ce décret arrivant à échéance le 1^{er} novembre prochain, nous proposons de proroger les règles actuelles jusqu'au 31 décembre 2023, pour que la réforme de 2019 aille à son terme et puisse être totalement évaluée. Nous proposons aussi de proroger le bonus-malus jusqu'en 2024.

Nous voulons rendre ces règles plus incitatives et plus efficaces pour le retour à l'emploi. Notre système d'assurance chômage est contre-intuitif dans ses résultats : au cours des quinze dernières années, quand le chômage était supérieur à 10 %, seuls 55 % des demandeurs d'emploi étaient indemnisables ; quand le chômage est inférieur à 10 %, nous atteignons 61 % d'indemnisables. La logique voudrait que le système protège plus quand le chômage est plus élevé. Notre système, considéré comme l'un des plus protecteurs en Europe, est un peu paradoxal avec le maintien d'un taux d'emploi extrêmement élevé.

Nous proposons donc de moduler les règles d'indemnisation en fonction de la conjoncture et de l'état du marché du travail. Les critères seront fixés dans le cadre d'une concertation avec les partenaires sociaux, que j'ouvrirai dans les prochaines semaines. Nous souhaitons une application différenciée dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, nous

entendons que le montant mensuel de l'indemnité ne soit pas intégré dans les critères de modulation : nous ne pouvons pas, d'une part, prendre des mesures de protection du pouvoir d'achat et, d'autre part, courir le risque d'une baisse de l'indemnité ; par ailleurs, si notre système est plus protecteur que la moyenne européenne pour la durée d'indemnisation et les conditions d'accès, il est dans la moyenne en matière de taux de remplacement.

Si le projet de loi est adopté, les nouvelles règles seront fixées par décret avant la fin de l'année. Après cette concertation sur la modulation des règles d'indemnisation, nous ouvrirons une négociation sur la gouvernance de l'assurance chômage. Notre objectif est que France Travail et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA soient opérationnels au 1^{er} janvier 2024 et qu'à la même date la convention tripartite Unédic-Pôle emploi-État ait été renouvelée et la négociation ait fixé des règles d'indemnisation renouvelées. C'est pourquoi nous proposons la suspension de la compétence des partenaires sociaux pendant quatorze mois. Ce calendrier permet de mener ces chantiers en parallèle et de manière coordonnée, en vue d'un nouveau cadre d'intervention au 1^{er} janvier 2024.

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée auprès du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, chargée de l'enseignement et de la formation professionnels. – À mon tour, je vous présenterai ma feuille de route et sa contribution au plein emploi.

Cette feuille de route repose sur trois axes : réforme des lycées professionnels, apprentissage et forte simplification de la formation continue.

La réforme du lycée professionnel est conduite sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse : je n'y reviendrai donc pas aujourd'hui, mais elle concourt à cette dynamique.

S'agissant de l'apprentissage, nous visons 1 million d'apprentis chaque année d'ici à la fin du quinquennat. Le dispositif d'aide exceptionnelle, prolongé jusqu'à la fin de cette année, a permis, malgré les crises, la signature de 732 000 contrats en 2021, soit deux fois plus que pendant la période 2012-2017. Des concertations auront lieu sur les primes de l'année prochaine, qui devront diminuer sans casser cette dynamique.

Cette croissance exceptionnelle doit être consolidée et optimisée. Nous devons notamment travailler à l'augmentation du nombre d'apprentis préparant un diplôme de niveau infrabac ou bac. À cet égard, je salue la qualité du rapport de vos collègues Frédérique Puissat, Martin Lévrier et Corinne Féret sur France compétences, dont nous partageons largement les préconisations.

Tous ces sujets feront l'objet de concertations avec les partenaires sociaux.

D'autre part, nous voulons renforcer l'efficacité de la formation professionnelle continue, afin de mieux préparer les actifs aux métiers de demain. Il s'agit de permettre à un plus grand nombre d'actifs d'accéder à des parcours sécurisés, pour leur donner les moyens de faire face aux mutations économiques.

D'abord, nous simplifierons radicalement les dispositifs d'accompagnement et de transition : entre Pro-A, CPF de transition, Transitions collectives et FNE-Formation, on a du mal à s'y retrouver.

Ensuite, nous voulons faire du compte personnel de formation (CPF) un véritable outil de réussite des transitions professionnelles pour l'ensemble des actifs. S'il a popularisé l'accès à la formation, son catalogue doit désormais être mieux orienté vers les besoins de l'économie. Il convient aussi de lutter contre les fraudes qui entourent ce dispositif ; une proposition de loi en ce sens sera débattue à l'Assemblée nationale dans les prochains jours.

Le CPF a pour vertu d'avoir soutenu l'entrée en formation des femmes : la moitié des utilisateurs sont des femmes. Par ailleurs, 70 % sont des ouvriers ou employés : il s'agit donc d'un vrai progrès social, que nous devons consolider et orienter mieux vers des dispositifs employabilité.

Nous souhaitons travailler aussi sur le droit d'accès aux compétences de base et aux savoirs fondamentaux, afin de rendre universel le droit de savoir lire, écrire et compter. Plus de 2,5 millions d'adultes sont en situation d'illettrisme dans notre pays, dont la moitié en activité professionnelle. Nous prévoyons de systématiser la détection de l'illettrisme, y compris en entreprise, de poursuivre les efforts d'orientation et de construire un Observatoire de l'illettrisme, pour que les acteurs disposent de ressources fiables et territorialisées. Enfin, nous souhaitons bâtir avec les acteurs un programme pluriannuel de sensibilisation aux enjeux de l'illettrisme.

Enfin, le projet de loi dit « marché du travail » simplifie et modernise la validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette réforme est cohérente avec celle de l'assurance chômage : si nous incitons au retour à l'emploi, c'est en permettant à chacun de renforcer son employabilité – telle est notre philosophie d'action.

Nous voulons permettre au plus grand nombre de personnes d'accéder à une certification, donc de progresser sur le chemin de l'emploi. Pour cela, une rénovation profonde est nécessaire, car, aujourd'hui, la VAE ne convainc pas : elle est vécue comme un parcours du combattant et n'est pas perçue comme une troisième voie d'accès à la qualification. Elle souffre d'un manque flagrant d'attractivité, avec seulement 30 000 parcours réalisés l'an dernier, deux fois moins qu'il y a dix ans. C'est pourquoi nous voulons la redynamiser pour soutenir efficacement les parcours de promotion, d'évolution et de reconversion des actifs, ce qui contribuera aussi à la lutte contre les tensions de recrutement et à l'atteinte du plein emploi.

Si nous voulons permettre aux actifs de mieux faire face aux mutations de l'économie, nous devons mieux reconnaître les compétences acquises tout au long de la vie. En ce sens, ce projet de loi marque un grand progrès social en ouvrant à la reconnaissance des compétences sociales, associatives ou bénévoles, notamment celles des proches aidants – nombre de parlementaires ont travaillé à cette reconnaissance, en particulier sous la dernière mandature.

L'article 4 du projet de loi lève les freins entravant l'accès à la VAE, en vue d'atteindre 100 000 parcours initiés par an d'ici à la fin du quinquennat. Pour y parvenir, nous visons deux objectifs : élargir l'accès à la VAE en intégrant les compétences acquises dans le cadre de périodes de mise en situation en milieu professionnel et sécuriser les parcours des candidats en travaillant à une meilleure individualisation et à un accompagnement en amont de la phase de recevabilité. Les associations de transition professionnelle pourront financer des parcours d'accompagnement à la VAE pour les salariés désireux de se reconvertir.

Je compte sur les débats parlementaires pour approfondir la réflexion sur ces enjeux. La VAE mérite d'être valorisée : elle est au cœur non seulement de la bataille du plein emploi, mais aussi de notre pacte social et républicain. Faisons de la reconnaissance permanente des compétences un droit réel tout au long de la vie, au cœur de la société du savoir et des compétences que nous souhaitons construire.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Ce projet de loi a une portée technique et financière, mais aussi politique.

En ce qui concerne la VAE, je salue la reconnaissance des compétences des proches aidants. Mais, plus largement, était-il vraiment nécessaire de faire évoluer la législation ? Ne faudrait-il pas plutôt approfondir l'accompagnement et augmenter le nombre de jurys ? Quels moyens prévoyez-vous de consacrer à cette ambition ?

S'agissant de l'activité partielle, quelles mesures d'urgence pourraient-elles perdurer ? Quel bilan dressez-vous de l'activité partielle et de son coût et comment voyez-vous son évolution ?

Nous aimerions vous entendre aussi sur l'évaluation de la précédente convention d'assurance chômage. On a un peu l'impression qu'on passe d'une convention à une autre sans véritable évaluation...

Par ailleurs, le remplacement de cotisations salariales par une fraction de CSG pose la question de la gouvernance. Quelle vision avez-vous du paritarisme en matière d'assurance chômage ?

Enfin, si le succès quantitatif en matière d'apprentissage est à saluer, l'évolution est forte surtout pour les bac+3 et bac+4. Ne serait-il pas temps de faire un effort sur le post-bac et l'avant-bac, où les objectifs n'ont pas été atteints ? Par ailleurs, le développement de l'apprentissage n'est-il pas parfois une manière déguisée de financer les études supérieures ?

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Mes trois questions porteront, pour le principal, sur l'assurance chômage.

S'agissant d'abord du budget de l'Unédic, je vous ai trouvé, monsieur le ministre, bien optimiste – ou bon communicant – devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale... Considérer que le retour à l'équilibre est lié essentiellement à la réforme de 2018 et au décret de carence me paraît quelque peu excessif. De fait, le budget de l'Unédic était sur le chemin du retour à l'équilibre avant la loi de 2018 et le décret. Sans compter que la dette de l'Unédic avoisine les 60 milliards d'euros, dont 30 % résultent de la crise de la covid-19. Le « nettoyage » du budget de l'Unédic ne serait-il pas un neuvième chantier à ouvrir ? Ne serait-il pas temps de ramener à l'Unédic ce qui relève de l'assurantiel et d'en retirer ce qui relève des décisions de l'État, dont l'activité partielle, qui a pesé lourd pendant la crise de la covid-19 ?

En ce qui concerne la logique contracyclique, tout le monde est séduit sur le papier. Mais, lorsqu'on creuse, les choses sont plus compliquées. J'ai bien noté que vous aviez exclu les DOM-TOM du dispositif. Reste que, en métropole même, les situations sont très diverses d'un bassin d'emplois à l'autre. Quelle maille territoriale allez-vous retenir ? Les périodes retenues seront-elles trimestrielles, annuelles ? Nous sommes en France : quand une

décision est prise, il y a un peu de latence avant qu'elle se mette en place... Sur cette question, nous sommes séduits, mais très interrogatifs sur le plan opérationnel.

Pour ce qui est du bonus-malus, il met certains chefs d'entreprise dans une grave difficulté. Certes, ils sont prévenus et peuvent former un recours. Mais, saisir l'Urssaf, on sait que ce n'est pas très simple... Le malus représente parfois 200 000 ou 300 000 euros de cotisations supplémentaires pour une entreprise. Le projet de loi prévoit la transmission aux entreprises de la liste des personnes comptabilisées, mais le vice-président de l'Unédic, représentant le Medef, se demandait ce matin : qu'allons-nous faire de cette liste ? D'ici à la parution du décret, peut-être en janvier, les entreprises devront régler à l'aveugle, sans savoir ni pour qui ni pourquoi. En votre âme et conscience, considérez-vous vraiment ce système comme vertueux ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Lorsque j'ai indiqué que le budget de l'Unédic reviendrait à l'excédent en 2022 à hauteur de 2,5 milliards d'euros, je reprenais une prévision de l'Unédic elle-même. En mon âme et conscience, je pense que cette prévision est peut-être moins-disante.

Il est estimé que les résultats financiers de la réforme de 2018 participent pour 1,9 milliard d'euros à cette prévision d'excédent, la conjoncture économique pour 600 millions d'euros. Ces chiffres devront être précisés avec le résultat de l'année.

Je forme le vœu que cette tendance soit durable, pour que notre assurance chômage soit la plus solide possible.

S'agissant de la gouvernance, je me suis engagé à ouvrir une négociation interprofessionnelle à l'issue de la période de concertation sur la contra-cyclicité. Elle sera lancée avec un document d'orientation le plus ouvert possible.

Nous savons qu'il y a quatre grandes familles de scénarios. Le « tout-étatisation » ne fera pas partie de la concertation. Je laisserai les partenaires sociaux travailler sur les trois autres pour nous proposer un système respectueux du paritarisme. La discussion sera ouverte aussi sur certains sujets que vous avez évoqués, notamment le périmètre de l'assurance chômage.

En ce qui concerne l'activité partielle, le Gouvernement considère qu'elle fait partie du champ d'action de l'Unédic ; les mesures prises en la matière, financées à 70 % par l'État, ont permis d'éviter un chômage structurel de masse et de fortes dépenses de long terme, ainsi qu'une mise à mal de la cohésion sociale. Il en va de même pour une partie du financement de la formation des demandeurs d'emploi à travers le financement de Pôle emploi, qui contribue indirectement à améliorer la situation de l'Unédic.

Sur la contra-cyclicité, vous avez raison de souligner les difficultés liées à la territorialisation. Elles m'ont amené à reporter de quelques jours l'ouverture formelle de la concertation, pour que mes services puissent instruire plus avant cette question. Nous devons éviter des effets de bord autant que la création d'un système incompréhensible. En outre-mer, j'ai parlé de différenciation plus que de non-application ; nous verrons ce qui ressort du débat sur ce point. Comme vous, je pense que nous devons travailler sur les règles de modulation de la durée d'indemnisation et des conditions d'affiliation. Je ne suis pas convaincu que le taux de chômage, volatile, soit le meilleur indicateur : d'autres indicateurs, portant sur les évolutions de l'économie et le rapport entre le nombre d'offres déclarées et de demandeurs

d'emploi inscrits, me paraissent intéressants à étudier. Par exemple, depuis 2017, le nombre d'emplois disponibles est passé de 50 à 170 pour 1 000 demandeurs inscrits.

Le bonus-malus s'applique sur la base du taux médian dans les entreprises de plus de 50 salariés. Les entreprises de la liste S1 du décret covid-19, dont l'activité a été très perturbée, ne sont pas concernées. Oui, ce système nous paraît vertueux : il invite les secteurs les plus exposés aux contrats courts à réinterroger ces pratiques. Quant à la transmission des données nominatives, c'est une demande insistante des organisations d'employeurs ; si certains parmi eux doutent de son utilité, d'autres devraient pouvoir répondre.

Le paritarisme, nous y sommes attachés. C'est pourquoi je souhaite que la gouvernance de l'assurance chômage fasse l'objet d'une négociation interprofessionnelle. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons limité la suspension de leur compétence à quatorze mois, ce qui, à l'échelle administrative, est relativement bref ; cette durée est cohérente avec le calendrier de tous les chantiers que j'ai mentionnés, et une durée supérieure aurait été une mauvaise manière faite aux partenaires sociaux.

Pourquoi proposons-nous d'en passer par la loi ? Si nous avions voulu enchaîner une nouvelle période après le décret de carence, il aurait fallu lancer la concertation préalable puis la négociation interprofessionnelle entre l'élection présidentielle et les élections législatives, une période qui ne s'y prêtait pas. Par ailleurs, sur un sujet de cette importance, il était compliqué d'ouvrir une négociation avec une lettre de cadre qui aurait engagé nos successeurs. Nous sommes ainsi rattrapés par le temps, ce qui nous amène à vous proposer ce régime dérogatoire.

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée. – Les règles relatives à la VAE sont trop rigides : en témoigne la déperdition de demandeurs entre le début et la fin de la procédure – seulement 10 % vont au bout. La durée de validation est d'environ dix-huit mois, alors que, pendant une telle durée, la vie personnelle ou professionnelle évolue.

La VAE a déjà été rénovée, mais le nombre de dossiers diminue. Preuve qu'il faut la rendre plus flexible, ce qui est cohérent aussi avec la variabilité des réalités sectorielles. Il s'agit de se concentrer sur l'examen plutôt que sur des exigences administratives de recevabilité, qui opèrent une présélection par les inégalités devant la constitution d'un dossier.

La modernisation de la VAE permettra d'individualiser l'accompagnement pour favoriser la réussite des parcours. Nous le ferons avec les régions et l'appui des opérateurs de compétences (Opco) et des associations de transitions professionnelles (ATPro).

C'est ainsi la recherche d'agilité qui guide notre approche, sur la base des résultats de l'expérience Reva, qui a montré combien la levée de verrous administratifs facilitait le recours à la VAE, notamment pour des personnes moins à l'aise avec les enjeux administratifs.

L'apprentissage a augmenté aussi aux niveaux bac et infrabac : nous sommes passés de 180 000 à 280 000 diplômés de CAP et bac professionnel. Il a parfois rendu possible un parcours de formation dans le supérieur pour des étudiants plus modestes, qui n'avaient pas de bourse ou qui ont ainsi évité un job étudiant qui aurait rendu leurs études plus difficiles. L'enseignement supérieur a probablement participé au changement d'image de l'apprentissage. Je ne pense pas qu'il faille opposer les différents niveaux d'apprentissage, mais nous devons renforcer l'apprentissage aux niveaux bac et infrabac.

Mme Annick Petrus. – À Saint-Martin, une mission locale pour l'emploi a vu le jour l'année dernière – dernière née des missions locales. Grâce à elle, nous nous inscrivons dans le droit commun et sommes en mesure d'organiser la réponse institutionnelle aux problèmes rencontrés par les jeunes saint-martinois.

En 2007, les missions antérieurement assurées par la mission locale ont été partiellement dévolues aux services de l'accueil et de l'orientation de la nouvelle collectivité de Saint-Martin. Cette organisation a montré ses limites dès qu'il s'est agi de mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement en faveur des jeunes – les contrats d'avenir en sont une parfaite illustration.

Les missions locales étant incontournables dans le cadre de plusieurs dispositifs du plan de relance, comme « 1 jeune, 1 solution », il devenait impensable qu'une telle structure n'existe pas à Saint-Martin. L'État a donc souhaité nous accompagner dans la création d'une mission locale, qui a aujourd'hui un peu plus d'un an. Cette décision a été perçue comme un acte fort envers la jeunesse.

À la suite des annonces de la Première ministre, je souhaite vous interroger sur l'éventuelle fusion des missions locales et de Pôle emploi. Je m'inquiète des conséquences qu'aurait une telle mesure à Saint-Martin. Est-ce toujours d'actualité ? Les territoires d'outre-mer seront-ils concernés, et si oui à quelle échéance ?

M. Abdallah Hassani. – On connaît bien l'intérêt du mentorat pour l'orientation des jeunes. Le Président de la République a impulsé le dispositif « 1 jeune, 1 mentor ». Les acteurs associatifs aussi sont très impliqués. Quel rôle pourront-ils jouer dans la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi et de formation ?

Mme Monique Lubin. – Présenté comme très technique, ce projet de loi est, en réalité, très politique. Vous trouvez toujours d'excellents arguments, monsieur le ministre. Reste que, pour nous, il s'agit ni plus ni moins que d'une reprise en main de l'assurance chômage par le Gouvernement et de la privation des partenaires sociaux de leurs prérogatives – c'est du moins ainsi qu'ils l'entendent.

La période pendant laquelle vous entendez prendre la main est de plus d'un an. Nous avons du mal à croire qu'il ne s'agit pas d'une réorientation de la gestion de l'assurance chômage.

Par ailleurs, le Gouvernement parle abondamment du plein emploi, mais quelle est votre définition de cette notion ? Aujourd'hui, il suffit de travailler quelques heures pour être considéré comme ayant retrouvé un emploi... De quel plein emploi parle-t-on ? S'agit-il d'emplois de qualité ou d'emplois précaires ?

Ensuite, pensez-vous qu'il suffise d'indemniser moins longtemps les demandeurs d'emploi pour qu'ils retrouvent un emploi ? Le but du Gouvernement n'est-il pas de changer la philosophie de l'assurance chômage ? Ce projet de loi le montre : votre objectif n'est pas de donner à une personne privée d'emploi le temps de se former ou de se réorienter, mais de la pousser à reprendre le plus vite possible un emploi, fût-il moins qualifié et moins bien payé que celui qu'elle avait avant.

Enfin, monsieur le ministre, comme vous avez parlé de l'IAE, je me permets d'attirer votre attention sur les difficultés dans lesquelles ces structures, que je connais bien,

se retrouveront à la fin de l'année prochaine, si des souplesses ne sont pas ménagées sur la limitation à deux ans du pass IAE. Ces structures sont, en quelque sorte, victimes de l'amélioration de l'emploi : certains ne viennent plus à elles, ce qui est une bonne chose, et elles n'arrivent pas à faire venir les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Mme Victoire Jasmin. – Différencier le traitement des outre-mer, c'est une très bonne chose. Récemment encore, des mesures qui n'auraient pas dû y être appliquées ont provoqué dans nos territoires des conflits sociaux.

Je recommande d'améliorer la formation des conseillers d'orientation psychologues, qui ne peuvent pas orienter comme des robots, favorisant l'exode des jeunes de nos territoires vers l'Hexagone ou le Canada. Il faut changer de logiciel et mettre en cohérence les politiques publiques avec les besoins du territoire.

Lors de la précédente mandature déjà, j'ai souligné l'inorganisation des branches professionnelles. La pandémie a peut-être aggravé les choses, mais il reste que les efforts nécessaires n'ont pas été faits.

Aujourd'hui, pour des métiers essentiels, notamment dans le secteur des BTP, on fait appel aux jeunes du service militaire adapté (SMA) ou à des travailleurs venant de l'est de l'Europe, alors que le taux de chômage est si élevé chez nous !

Enfin, il ne faut pas oublier que la Guadeloupe est un territoire agricole. Si l'on veut développer l'apprentissage et la formation professionnelle, il ne faut pas, comme c'est le cas en ce moment, enlever des moyens aux lycées agricoles, mais au contraire leur accorder des ressources supplémentaires. Respecter notre objectif de souveraineté alimentaire exige de valoriser les métiers de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, il faut travailler davantage avec les employeurs pour que les jeunes trouvent des lieux de stage, ce qui est très difficile aujourd'hui.

M. Daniel Chasseing. – Monsieur le ministre, je me réjouis de la réponse que vous avez apportée à Olivier Henno concernant le paritarisme que vous souhaitez, si j'ai bien compris, privilégié.

Nous sommes aujourd'hui confrontés, notamment en milieu rural, à des problèmes de mobilité pour les entreprises adaptées, en particulier lorsque leurs salariés veulent se former. Quelles réponses pouvez-vous apporter à ces difficultés ?

Vous avez évoqué l'emploi des seniors. Il me semble – cela rejoint une question qui a été posée – qu'il serait intéressant de développer le tutorat par des seniors. Cela pourrait répondre à deux objectifs en même temps : l'emploi des seniors et l'accompagnement des jeunes.

L'apprentissage est une méthode d'excellence dont l'image change – fort heureusement. Vous avez fixé un objectif d'un million d'apprentis, mais il est déjà difficile de trouver des stages. Comment allez-vous faire si, en plus, vous diminuez la prime ?

Les besoins vont énormément croître dans les prochaines années pour accompagner les personnes âgées. La VAE est une réponse intéressante pour former des aides à domicile, dont les métiers ont besoin d'être reconnus. Ne serait-il pas intéressant de développer l'apprentissage dans ce secteur ?

M. Olivier Dussopt, ministre. – Madame Petrus, la création de France Travail ne consiste pas à fusionner des structures ; il n'est donc pas dans notre objectif de fusionner Pôle emploi et les missions locales. Nous devons renforcer les partenariats, faire converger les différents acteurs en termes de qualité du diagnostic et sur la précocité de celui-ci : plus le diagnostic est précoce, plus vite les personnes accèdent à un emploi. Nous devons aussi améliorer l'orientation, c'est-à-dire la prescription d'actions d'insertion, de formation et d'accompagnement.

Madame Lubin, notre volonté n'est pas de « reprendre en main » l'assurance chômage. Si tel était notre objectif, je n'aurais pas proposé une négociation interprofessionnelle sur la gouvernance et la place du paritarisme. D'ailleurs, parmi les différents scénarios soumis à la négociation, je n'ouvrirai pas celui de l'étatisation de l'assurance chômage. Nous sommes dans une période provisoire pour les raisons que j'ai évoquées : transition vers un nouveau système global, problème de calendrier...

Vous me demandez ce que signifie le plein emploi. Il y a plusieurs réponses.

Du point de vue du Préambule de la Constitution de 1946, « chacun a [...] le droit d'obtenir un emploi ». De ce point de vue, nous considérons que nul n'est inemployable et nous développons des outils en matière d'insertion par l'activité économique, d'insertion des personnes en situation de handicap, d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, etc.

Si nous adoptons une approche plus économique, on considère généralement, pour la France, que le plein emploi correspond à un taux de chômage de 5 %, mais que le taux d'emploi doit progresser. Je me félicite d'ailleurs que le taux d'emploi ait progressé en France ces dernières années et que nous ne subissions pas le phénomène de « grande démission » : nous n'avons jamais été aussi nombreux en proportion à travailler. C'est heureux, parce qu'avec le travail il y a un revenu, de l'autonomie, de l'émancipation, de la dignité. C'est en cela que la valeur travail est au cœur de notre action.

Sur la question de l'incitation à la reprise d'un emploi par la diminution de la durée maximum d'indemnités, il se trouve que toutes les études convergent pour montrer que le taux de retour à l'emploi est très fort au début de la période d'indemnisation, qu'il baisse progressivement et qu'il remonte à la fin de la période d'indemnisation. Notre but est d'accélérer les choses et de faciliter le retour à l'emploi, mais j'ai toujours dit que ce n'était pas le seul outil qu'il fallait mettre en place.

En ce qui concerne l'insertion par l'activité économique, je ne partage pas tout ce que vous avez dit, madame Lubin, mais je veux vous rassurer. Les moyens consacrés à ce secteur vont augmenter de 85 millions d'euros par rapport à l'exécution 2022. Nous allons renouveler le plan d'investissement dans les compétences de l'insertion par l'activité économique (PIC IAE) qui était financé par le plan de relance, en l'augmentant – il passera de 85 millions d'euros à 100 millions, en plus de l'enveloppe de 1,3 milliard que j'ai évoquée pour l'insertion.

En revanche, j'ai une difficulté avec l'idée que les personnes accompagnées dans le cadre de l'IAE restent dans le système au-delà de deux ans. Cela peut se comprendre dans certains cas, en particulier lorsque les publics concernés sont très éloignés de l'emploi, cabossés par la vie, si vous permettez cette expression, mais en faire un principe général nous pose un problème. Nous sommes cependant ouverts à travailler avec vous sur l'adaptation de certains dispositifs pour répondre aux situations que vous évoquez.

Madame Jasmin, je ne connais pas assez bien la question de l'organisation des branches professionnelles outre-mer pour vous répondre aujourd'hui, mais je vais regarder le sujet.

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée. – Monsieur Hassani, l'accompagnement des jeunes vers les dispositifs de formation est une question très importante partout sur le territoire. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé dans le cadre de la prépa-apprentissage qui concerne des personnes ayant entre 16 et 29 ans, en encourageant les structures à personnaliser l'accompagnement.

Pour nous, le mentor ne joue pas un rôle de conseiller ; il sert de modèle, d'inspiration, et va aider le jeune à dessiner un parcours et à préparer son projet. Nous avons mis en place le programme « 1 jeune, 1 mentor » avec cette idée.

Madame Jasmin, les lycées agricoles ont bénéficié de l'augmentation générale du nombre des apprentis. En outre, des exonérations de taxe d'apprentissage ont été mises en place dans le secteur agricole qui a pleinement bénéficié des aides de l'État.

Monsieur Chasseing, nous sommes bien conscients que l'effort en faveur de l'apprentissage doit être collectif. Les entreprises doivent aussi s'engager dans l'accompagnement des apprentis et des jeunes en général. En tout cas, nous entendons poursuivre la dynamique, comme je le disais tout à l'heure.

La VAE doit devenir un outil pour accéder à un emploi et, le cas échéant, se reconverter. Elle permet l'acquisition de blocs de compétences. Les aidants pourront s'orienter, à l'issue de la procédure, vers une action de formation initiale ou continue qui leur permettra d'obtenir une certification. La VAE permettra de réduire le temps de formation nécessaire au strict minimum, en faisant reconnaître les compétences déjà acquises.

Mme Raymonde Poncet Monge. – La feuille de route du Gouvernement vise au plein emploi, c'est-à-dire un taux de chômage de 5 % d'ici à la fin du mandat. Cela se combine assez bien avec les recommandations européennes dans le cadre du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux qui vise une augmentation du taux d'emploi d'ici à 2030 – il devrait atteindre 78 %.

Mais le contexte global au sein duquel vous voulez lancer les réformes a changé ! Il ne vous a pas échappé que la Banque centrale européenne (BCE) a décidé de revoir ses taux directeurs à la hausse. Or, si on se penche sur le rapport de la Banque des règlements internationaux (BRI) ou sur les publications du Fonds monétaire international (FMI), cette hausse provoquera un ralentissement de l'économie, voire une récession, qui entraînera une hausse du chômage.

Dans un tel contexte, il faut m'expliquer comment vous combinez vos réformes avec la politique monétaire de la BCE. Ne prenez-vous pas le risque de créer une société du plein emploi de piètre qualité ? Les travailleurs ne seront-ils pas obligés d'accepter, tant du fait de la conjoncture économique que des réformes structurelles actuelles, des emplois de mauvaise qualité ?

Comment pouvez-vous espérer une hausse de la production et du taux d'emploi en France dans les prochaines années *via* vos réformes, alors même que la politique monétaire de

l'Union européenne va, semble-t-il, totalement à l'encontre de ce projet, flirtant même avec le risque de récession ?

Enfin, une question ponctuelle : où en est le rapport sur la réalité et les conséquences du non-recours aux droits en matière d'assurance chômage, promis par l'article 62 de la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel ? Il devait nous être remis à la fin de 2020...

M. Xavier Iacovelli. – En cinq ans, le taux de chômage a baissé de manière inédite et nous avons constaté une hausse de l'activité et du taux d'emploi. Ces résultats, évidemment perfectibles, sont le fruit des réformes engagées durant cette période. Le plein emploi, un engagement du Président de la République durant la campagne, est à portée de main et le Gouvernement a annoncé huit chantiers pour y parvenir.

Pour autant, des secteurs d'activité de plus en plus nombreux ne réussissent plus à recruter.

En France, le taux d'emploi des jeunes, comme celui des seniors d'ailleurs, est inférieur aux moyennes des pays comparables.

Quelles actions entendez-vous mettre en place pour pallier les difficultés de recrutement que j'ai évoquées et garantir un meilleur accès à l'emploi pour les jeunes ?

M. Alain Milon. – Le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi contient effectivement peu d'articles, monsieur le ministre, et je ne peux qu'espérer que cela restera ainsi à l'issue des débats à l'Assemblée nationale... Par ailleurs, ce texte vise à ratifier nombre d'ordonnances ; il est souhaitable que le principe des ordonnances ne s'impose pas de manière pérenne. Le Parlement doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Les menaces de recourir à des ordonnances comme celles liées à l'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution ne sont pas les bienvenues.

Une question simple. La formation pour devenir infirmière en pratique avancée (IPA) dure deux ans. Or, dans ma région, le financement n'est assuré que sur un an. Comment régler ce problème ?

Mme Pascale Gruny. – En ce qui concerne l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, allez-vous travailler avec les départements ? Ce sont quand même eux qui exercent cette compétence... Si vous demandez un accompagnement plus important, allez-vous leur donner de nouveaux moyens, sachant que nombre d'entre eux sont exsangues financièrement ?

Allez-vous faire sortir du système de bonus-malus les entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire ou qui subissent fortement les conséquences de la crise énergétique ou de la hausse des coûts des matériaux ?

S'agissant des accidents de travail, pourrez-vous nous fournir un bilan de la mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels ?

Je regrette que vous ayez peu parlé des personnes handicapées...

Enfin, en ce qui concerne la prime d'apprentissage, sachez que, si vous la diminuez, il y aura nécessairement une baisse du nombre des apprentis.

Mme Corinne Féret. – Frédérique Puissat, Martin Lévrier et moi-même avons publié un rapport sur France compétences – vous en avez parlé – qui s'intitulait « France compétences face à une crise de croissance ». Les moyens de cet organisme sont clairement insuffisants à ce stade. Par conséquent, si l'ambition du Gouvernement est réellement d'atteindre un million d'apprentis, j'espère que la contribution de l'État à France compétences va augmenter...

Vous avez évoqué le fait qu'un effort serait fait pour développer l'apprentissage pour les jeunes qui ont un niveau pré-bac ou bac. Il me semble effectivement important de ne pas opposer les différents niveaux de qualification.

Pour autant, nous devons veiller à ce que les apprentis ne prennent pas la place de salariés en CDI : il faut aider les entreprises, mais trouver un juste milieu.

Vous avez évoqué la lutte contre la fraude en ce qui concerne le compte personnel de formation. J'imagine que vous ne parlez pas des utilisateurs, mais bien des organismes qui se présentent comme des centres de formation. Je crois qu'il faudrait préciser les choses.

Le Gouvernement a annoncé la création d'un Observatoire de l'illettrisme. Or il existe déjà une Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Comment les deux organismes vont-ils s'articuler ?

Mme Jocelyne Guidez. – En ce qui concerne la VAE, certains aidants sont inquiets : il ne faudrait pas limiter leur accès au dispositif pour les seules certifications liées au secteur médico-social.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je ne vais pas allonger les débats : beaucoup de sujets vont venir en discussion dans les prochains mois et il est clair que nous devons opérer une véritable révolution.

M. Olivier Dussopt, ministre. – L'objectif de plein emploi ne dépend pas uniquement de la conjoncture. D'ailleurs, la plupart des autres pays européens ont des prévisions de taux de chômage autour de 3 % ou 4 %. Il faut mobiliser l'ensemble des acteurs et des moyens et je suis persuadé que nous pouvons y arriver.

Madame Poncet Monge, le rapport sur le non-recours à l'assurance chômage avait été transmis à ma prédécesseure qui avait demandé à l'Unédic de compléter un certain nombre d'éléments, notamment sur les causes du non-recours. Le nouveau document m'a été adressé à la fin de la semaine dernière et il sera transmis au Parlement dans les jours qui viennent.

Monsieur Iacovelli, la réforme de l'assurance chômage permettra de lutter contre les tensions de recrutement, mais ce n'est pas le seul outil que nous mettons en place. Depuis octobre 2021, nous avons mobilisé 1,4 milliard d'euros pour former les demandeurs d'emploi dans le cadre du plan de réduction des tensions ; cela a permis le retour à l'emploi de 250 000 demandeurs d'emploi de longue durée sur un an, ce qui est une très bonne nouvelle pour les entreprises qui recrutent, mais aussi bien sûr pour ces hommes et ces femmes qui étaient très durablement éloignés de l'emploi et qui retrouvent ainsi pied dans la vie active.

Nous mettons en œuvre avec Pôle emploi de très nombreux dispositifs – vous les voyez se déployer sur le terrain. Dans quelques jours, j’aurai l’occasion d’annoncer la phase 2 du plan de réduction des tensions de recrutement et j’ai demandé à Pôle emploi d’identifier, au niveau de chaque agence, et non au niveau régional ou national, les demandeurs d’emploi qui peuvent être très rapidement mobilisés, éventuellement après avoir suivi une formation. Nous allons continuer d’actionner tous les leviers à notre disposition pour que personne ne reste sans solution.

Monsieur Milon, nous ferons tout pour que le Gouvernement ne propose pas d’article additionnel au projet de loi. Mais plusieurs dispositions nouvelles ont déjà été évoquées durant les débats à la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale et pourraient donner lieu à quelques articles additionnels. Pour autant, ces mesures sont utiles – je pense notamment à celle permettant de considérer un abandon de poste, en termes d’accès à l’indemnisation, comme une démission plutôt que comme un licenciement pour faute.

Je partage votre point de vue sur les ordonnances. Il s’agira ici de ratifier des ordonnances – le Gouvernement avait naturellement reçu habilitation de la part du Parlement pour les prendre.

M. Alain Milon. – Nous avons voté la ratification des ordonnances du 22 septembre 2017 sur le dialogue social, dites ordonnances Pénicaud.

M. Olivier Dussopt, ministre. – Madame Gruny, j’ai évoqué à plusieurs reprises la situation des personnes handicapées. Je crois en tout cas que, pour les personnes les plus éloignées de l’emploi, comme cela peut être le cas pour des personnes handicapées, il faut mixer les solutions et continuer de les accompagner même après qu’elles ont signé un contrat de travail.

Nous avons parfois un problème de consommation des crédits : sur les 34 millions d’euros ouverts en 2022 pour la formation des personnes en situation de handicap salariées de structures adaptées, nous n’en avons consommé que 10 millions. Là aussi, nous devons mobiliser les acteurs et les dispositifs tous azimuts pour avancer et offrir un maximum de solutions.

J’ajoute – hasard du calendrier – que j’ai eu une réunion ce matin avec Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées, sur la feuille de route Emploi et handicap et sur le projet stratégique de l’Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph).

Nous allons naturellement travailler avec les départements sur l’accompagnement des bénéficiaires du RSA. Notre objectif est de conserver les compétences actuelles – je ne souhaite pas les remettre en cause – et de le faire avec les mêmes budgets. Nous avons déjà rencontré les représentants de l’Assemblée des départements de France, notamment pour avancer sur l’expérimentation dont je vous ai parlé.

Il existe des dispositifs pour aider les entreprises les plus touchées par la crise énergétique, y compris par de l’activité partielle, et ce ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus recours à des contrats courts. En outre, le système du bonus-malus s’applique au sein de sept secteurs d’activité et est pensé pour être neutre au niveau d’un secteur, puisque les bonus compensent les malus.

Aujourd'hui, France compétences est en déficit. Celui-ci s'explique notamment par l'augmentation très importante du nombre d'apprentis. Nous revoyons au cas par cas le niveau de prise en charge des coûts de formation. En tant qu'ancien ministre du budget, je dois dire qu'on ne peut pas à la fois rester sur les niveaux précédents de prise en charge et rétablir les comptes publics. Nous devons trouver un nouvel équilibre pour maintenir la dynamique tout en restant à un niveau soutenable. En 2023, France compétences consacrera encore plus de 10 milliards d'euros à l'apprentissage, ce qui est exceptionnel. Il faut toutefois que France compétences revienne à l'équilibre et cela ne passe pas seulement par la dotation de l'État, mais aussi par des recalibrages. Nous ne tiendrons pas si l'enveloppe atteint 12 ou 13 milliards...

Mme Carole Grandjean, ministre déléguée. – En ce qui concerne l'accompagnement des jeunes, nous souhaitons mieux les orienter, notamment par une découverte des métiers dès la classe de cinquième – cela fait l'objet d'une expérimentation. D'autres actions sont menées dans les lycées professionnels. Je pense aussi au développement des prépas-apprentissage, dont le taux de réussite est très intéressant, 60 %.

Monsieur Milon, la formation pour être qualifiée infirmière en pratique avancée peut être financée par les régions, par l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) ou par l'employeur. Des discussions sont en cours avec les fédérations d'employeurs pour faciliter l'accès à cette formation comme pour encourager l'apprentissage vers les métiers d'infirmière et d'aide-soignant.

Madame Guidez, nous souhaitons permettre l'accès des aidants à toutes les certifications qui sont en lien avec leur parcours, qu'il soit personnel ou professionnel. Leur engagement doit être mieux reconnu. Les métiers du soin sont une orientation possible, mais ils ne sont pas les seuls.

Enfin, l'Observatoire de l'illettrisme a été placé au sein de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. L'objectif est de permettre à l'Agence et à tous les acteurs concernés de disposer de données fiables, actualisées et territorialisées. Il n'y a donc aucune concurrence entre les deux organismes.

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

Feuille de route du ministère – Audition de M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, sur la feuille de route de son ministère, dont le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 qui a été présenté lundi dernier en conseil des ministres constitue la première étape.

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

M. Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. – Le ministère dont j'ai la responsabilité est celui des solidarités

concrètes et j'ai pour mission d'apporter des réponses très opérationnelles à ces problématiques. Ces réponses doivent être coconstruites avec l'ensemble des acteurs concernés : le Parlement, les collectivités locales, les associations, les entreprises, etc., mais aussi les personnes accompagnées elles-mêmes, qu'il faut impliquer très en amont dans l'élaboration des politiques publiques.

C'est aussi le ministère de toutes les vulnérabilités, du premier au dernier jour de nos vies, et je souhaite que cette manière de voir les choses nous amène à dépasser l'approche en silos, trop souvent présente dans notre pays. Il faut accompagner les personnes de manière globale.

L'ensemble des chantiers que je vais porter doit répondre à un triple objectif, mais aussi à une double urgence.

Le premier objectif, c'est d'adapter notre système aux besoins sociaux d'aujourd'hui – les familles monoparentales, la grande pauvreté ou encore le vieillissement de la population.

Le deuxième, c'est la réduction des inégalités de destin dès la naissance et tout au long de la vie pour aller vers une société réellement inclusive.

Le troisième, c'est de contribuer à la société du plein emploi. Il ne faut pas opposer l'économie et le social ; les deux fonctionnent ensemble et s'alimentent. D'ailleurs, le secteur médico-social est le quatrième secteur d'activité pourvoyeur d'emplois dans notre pays, ce qui doit nous motiver encore plus pour travailler à l'attractivité de ses métiers.

La double urgence, c'est celle du quotidien et celle d'anticiper les grandes transitions démographiques et écologiques pour mieux accompagner les populations. Notre mission est de protéger nos concitoyens les plus vulnérables face aux crises climatiques, sociales ou économiques. Nous avons répondu à cette première urgence du quotidien dès cet été avec, par exemple, la revalorisation des minima sociaux et l'allocation exceptionnelle de solidarité qui a été distribuée le 15 septembre à 11 millions de familles.

Le périmètre de mon ministère couvre donc tous les âges de la vie et il devra s'attacher à la performance de notre modèle de protection sociale et à l'inclusivité de notre société.

Concernant le début de la vie, nous allons nous atteler, dans la suite du travail entrepris par Adrien Taquet, en particulier la politique des 1 000 premiers jours, à la question du bien grandir.

La priorité du soutien aux familles se traduit directement dans le PLFSS par une hausse du budget de la branche famille de près de 1,6 milliard d'euros et par deux objectifs : favoriser l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ainsi que contribuer à la société du plein emploi, en développant l'accès à un mode de garde pour les jeunes enfants et continuer à lutter contre les inégalités de destin, en intervenant dès la petite enfance et en soutenant les familles les plus fragiles.

Pour cela, nous engageons une réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG), d'une part en révisant son barème pour permettre aux familles qui n'ont pas de place en crèche de faire garder leurs enfants au même coût par une assistante maternelle ou

une garde à domicile, d'autre part en allongeant, pour les familles monoparentales, son bénéfice aux enfants de 6 à 12 ans.

Comme vous le savez, la situation de famille monoparentale concerne, dans 90 % des cas, une femme et 30 % de ces femmes vivent sous le seuil de pauvreté. La mesure que nous proposons permettra de réduire le nombre de familles monoparentales qui vivent sous le seuil de pauvreté.

Nous avons également choisi d'augmenter de 50 % l'allocation de soutien familial (ASF) qui sera revalorisée de 123 à 185 euros par mois et par enfant.

La réforme du CMG s'inscrit aussi dans le cadre du lancement de la trajectoire qui nous permettra de créer 200 000 places d'accueil du jeune enfant d'ici à 2030. C'est évidemment une question très importante, en particulier pour les 160 000 parents qui, aujourd'hui, ne reprennent pas de travail faute de solution d'accueil pour leur enfant.

Nous posons ainsi la première pierre du service public de la petite enfance que le Président de la République souhaite que nous mettions en œuvre avec les collectivités locales, en particulier le bloc communal, et l'ensemble des acteurs du secteur autour de trois priorités : plus de solutions de qualité ; plus d'égalité d'accès sur le plan financier et sur l'ensemble du territoire pour répondre aux inégalités sociales et territoriales ; des réponses aux problèmes de pénurie de personnel.

Soutenir les familles, c'est aussi soutenir la parentalité et la conjugalité, mieux prévenir les conflits intrafamiliaux et les ruptures de liens familiaux. Cela est évidemment dans l'intérêt des enfants, mais aussi dans celui des parents, notamment des femmes, et dans celui de la collectivité dans son ensemble.

À l'autre bout de la vie se pose la question du bien vieillir dans un secteur en crise de confiance, confronté à la fois à l'inflation, en particulier à la flambée des prix de l'énergie, et au manque de personnel.

Nous avons déjà pris un certain nombre de mesures pour restaurer la confiance dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et soutenir la transformation du secteur. Le PLFSS pour 2023 prolongera les actions engagées au début de l'année par Brigitte Bourguignon. L'impact de l'inflation sera compensé par l'extension à l'ensemble des Ehpad du gel tarifaire sur l'énergie. Dans la continuité du Ségur, nous poursuivrons les revalorisations salariales. J'ai aussi annoncé l'extension de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique à l'ensemble du secteur, en particulier aux établissements privés.

Dans le cadre du Conseil national de la refondation, nous allons travailler sur la question de la transition démographique autour de trois axes prioritaires : la prévention, la citoyenneté et le lien social, les métiers.

En ce qui concerne la prévention, il s'agit de retarder la perte d'autonomie et de permettre aux personnes âgées de vivre dans la cité. Nous faisons ainsi le choix de la vie à domicile. Cela se traduit déjà dans le PLFSS par la création de nouvelles places de services de soins infirmiers à domicile (Ssiad), la mise en place d'une tarification qui prenne mieux en compte le profil des bénéficiaires, la revalorisation du tarif plancher pour tenir compte de l'inflation et le financement de deux heures supplémentaires chaque semaine pour les

780 000 bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile. Ces deux heures supplémentaires seront dédiées à la convivialité et à la prévention, mais elles permettront aussi d'améliorer les conditions de travail des intervenants à domicile qui subissent trop souvent des temps partiels ou fractionnés.

Bien vivre à domicile nécessite souvent d'adapter les logements. Nous travaillons donc dès maintenant au déploiement à partir de 2024 de MaPrimeAdapt' qui permettra d'adapter au moins 400 000 logements d'ici à 2027.

En ce qui concerne la citoyenneté et le lien social, nous devons garantir la participation des personnes âgées à la société et à l'élaboration des politiques publiques et nous devons lutter contre l'isolement social, un véritable fléau pour nos aînés.

En ce qui concerne les métiers, la rémunération n'est pas le seul élément d'attractivité sur lequel nous devons travailler ; nous devons aussi agir sur la qualité de vie au travail, la formation, les parcours professionnels, la valorisation des acquis de l'expérience, etc. Cela passe par des mesures d'urgence : ainsi, malgré les difficultés de recrutement dans le secteur, nous voulons montrer notre volontarisme et engager une dynamique, en prévoyant le financement à terme de 50 000 nouveaux postes dans les Ehpad, dont une partie est inscrite dans le PLFSS pour 2023.

Devons-nous passer par une loi sur le grand âge ? J'entends beaucoup de commentaires sur ce sujet... En ce qui me concerne, je crois que, avant de choisir un contenant, nous devons parler du contenu. Il existe en fait trois temps : nous devons d'abord prendre des mesures dans le PLFSS pour répondre aux problématiques actuelles et aux urgences que connaît le secteur médico-social ; nous devons ensuite poursuivre la transformation du secteur avec le virage domiciliaire et la modernisation des Ehpad ; nous devons enfin porter une ambition forte dans le cadre du Conseil national de la refondation, cette ambition pouvant aboutir le cas échéant à des mesures législatives.

Concernant les débats actuels sur la fin de vie, les discussions que nous allons avoir et auxquelles je participerai ne doivent pas être le symbole de l'échec d'une société qui ne saurait pas prendre soin des plus vulnérables et les accompagner. Les personnes vulnérables ne sont pas un poids pour la société, mais au contraire une richesse. Ces débats ont évidemment une dimension à la fois personnelle, intime et familiale, et collective ; ils touchent à la manière dont nous considérons la fragilité, la souffrance, la liberté et la mort, et ils concernent naturellement les soignants et les aidants. Nous devons écouter la parole de chacun.

De manière générale, notre système de protection sociale, s'il est l'un des plus performants des pays de l'OCDE, est aujourd'hui complexe ; il favorise parfois la défiance, par son illisibilité, et ne facilite pas toujours le recours aux droits. C'est pourquoi nous devons le transformer, le moderniser, à partir d'objectifs partagés pour qu'il soit plus efficace, plus juste et mieux orienté vers l'insertion des personnes. Nous devons aller vers une solidarité « à la source », en simplifiant notre système, en ciblant les aides vers ceux qui en ont réellement besoin et en inscrivant celles-ci dans un véritable parcours d'insertion.

Dans le cadre de ma feuille de route, Mme la Première ministre m'a demandé d'aboutir au renouvellement du pacte de solidarité entre l'État, les collectivités locales et les acteurs de la solidarité d'ici à la fin de cette année. Nous allons ainsi engager le

renouvellement de la stratégie de lutte contre la pauvreté. J'ai déjà réuni les acteurs concernés et commencé les consultations en ce sens.

Un autre de mes objectifs est de réussir la transition écologique et solidaire. Nous devons accompagner les personnes les plus vulnérables dans ce sens, en travaillant notamment sur les trois principaux postes de dépenses contraintes des ménages : le logement, la mobilité et l'alimentation. Nous devons ainsi lutter contre la précarité énergétique, faciliter la rénovation des passoires thermiques et déployer à grande échelle des solutions solidaires de mobilité. En ce qui concerne l'alimentation, les débats sur le projet de loi de finances rectificative voté cet été ont permis de doubler les crédits de l'aide alimentaire et nous devons poursuivre les travaux sur le chèque alimentaire pour que les personnes précaires puissent avoir accès à une alimentation saine, durable et équilibrée. De manière générale, nous devons lutter contre l'obésité qui touche aujourd'hui 17 % de nos enfants.

Je sais que vous allez auditionner Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée chargée des personnes handicapées, mais je veux quand même vous dire quelques mots sur ce sujet. Le PLFSS pour 2023 respecte scrupuleusement les engagements pris lors de la dernière Conférence nationale du handicap : 700 millions d'euros supplémentaires seront consacrés au développement de l'offre médico-sociale, ainsi qu'à la détection précoce et à l'accompagnement des troubles du spectre autistique et du polyhandicap ou de ceux des personnes âgées vieillissantes. Nous devons aussi mieux articuler l'école et le secteur médico-social en faveur de l'inclusion. Nous devons renouveler la stratégie de l'autisme et des troubles du neurodéveloppement qui s'achève à la fin de cette année. Des concertations vont évidemment avoir lieu sur tous ces sujets et un comité interministériel se réunira début octobre pour préparer une grande conférence du handicap pour février 2023.

En conclusion, j'aborderai deux sujets transverses indispensables pour conduire cette feuille de route : d'une part, la richesse humaine, c'est-à-dire les femmes et les hommes qui s'engagent pour mettre en œuvre la transformation de ces politiques publiques – pour sortir de la crise actuelle des vocations dans le secteur et retrouver une dynamique plus pérenne et plus structurelle, il faut en finir avec l'approche cloisonnée que nous avons jusqu'à présent – ; d'autre part, la confiance dans notre système, fragilisé par la fraude, mais aussi par la maltraitance, question majeure trop longtemps mise sous le tapis – j'ai d'ailleurs annoncé la semaine dernière la saisine du Haut Conseil de la santé publique, celle de la Conférence nationale de santé et celle de l'IGAS à cette fin, et une grande stratégie sera décidée ici à la fin de l'année.

J'aurai à cœur de rendre régulièrement des comptes sur l'avancée de cette feuille de route et la mesure de son impact. Il y va de la crédibilité de nos politiques publiques.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Bon courage pour cette feuille de route ambitieuse !

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – Monsieur le ministre, vous n'avez pas évoqué la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Pouvez-vous nous confirmer que le décret sera bien publié à la mi-décembre ?

Toujours dans le domaine du handicap, la rentrée scolaire a eu lieu et, conformément aux engagements pris par le Gouvernement, de nouveaux postes d'AESH ont été créés. Dans le même temps, nous constatons une désorganisation importante sur le

territoire national : des besoins ne sont aujourd'hui pas pourvus et des familles sont dans l'attente. Qu'allez-vous faire ? Il y a urgence !

Sur l'automatisation du versement à la source des prestations sociales pour lutter contre le non-recours, quel est le calendrier ? Comment est-ce financé, puisque cela entraînera nécessairement des dépenses supplémentaires ?

Par ailleurs, confirmez-vous que les contrôles concernent l'ensemble des groupes gestionnaires d'Ehpad et pas seulement les établissements eux-mêmes ? Concernant le dossier Orpéa, le montant à récupérer a été fixé à 56 millions d'euros, mais Orpéa a annoncé qu'il ne paierait pas une telle somme. Comment allez-vous faire ?

Comment comptez-vous articuler le PLFSS que nous voterons prochainement, la concertation sur le grand âge qui aura lieu au début de l'année prochaine, la Conférence nationale du handicap (CNH), alors même que nous attendons une loi Grand Âge ? Le monde du handicap est assez mécontent – une partie est d'ailleurs dans la rue aujourd'hui –, considérant que les moyens financiers ne sont pas là et qu'il n'y a pas de réforme. Ce PLFSS s'inscrit dans une continuité *a minima* des engagements du comité interministériel. Où en est-on au regard des enjeux globaux – structures, personnel, attractivité des métiers – et surtout des annonces faites au moment de l'élection présidentielle ?

Je terminerai par un petit clin d'œil : il y a quelques semaines, vous étiez de l'autre côté de la barrière et souhaitiez fortement que l'on avance sur le volet grand âge et autonomie ; aujourd'hui, j'entends votre calendrier. L'échéance du printemps 2023 sera-t-elle tenue ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – L'accueil du jeune enfant est une question clef de notre société. Cela a des incidences en termes de natalité, de renouvellement des générations. Voulons-nous suivre le sillage de pays à la démographie déclinante comme le Japon ? Pour faire le lien avec d'autres questions déjà évoquées, la mauvaise conciliation entre vie professionnelle et vie familiale peut être un frein au retour à l'emploi des allocataires du RSA. Dans les foyers monoparentaux, qui plus est quand il s'agit de femmes seules, la question de la garde d'enfants revient souvent.

Se pose donc la question de la structuration du service public de la petite enfance et donc celle du financement et de la complexité de l'articulation entre la prestation de service unique (PSU) et la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Vous avez également engagé une réflexion sur la maltraitance en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) après les drames tragiques que nous avons en tête. L'amélioration des conditions d'accueil se pose alors que la pénurie de professionnels dans la petite enfance se trouve parmi les sujets brûlants de votre ministère. Il y a un équilibre difficile à trouver entre les financements, la qualité et les objectifs quantitatifs.

Le nombre de places en EAJE est en effet une question centrale pour notre société. Il faut retrouver le souffle des années 2000 en matière de création de places en crèche tant au niveau de l'impulsion nationale qu'au niveau du bloc communal.

En définitive, comment comptez-vous associer le Parlement à ces questions ? L'amorce de la réforme, sous la précédente législature, a été adoptée par ordonnance, à notre grand désarroi.

Enfin, *quid* de la réforme du calcul du CMG « emploi direct » prévu dans le PLFSS ? Cette réforme pourrait s'avérer perdante pour certaines familles. Avez-vous une estimation du nombre de familles concernées ? Avez-vous envisagé d'éventuelles compensations ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Monsieur Mouiller, je vous confirme que le décret relatif à la mise en œuvre de la déconjugalisation de l'AAH sera signé au plus tard au mois de décembre. Je fais même tout pour qu'il le soit avant.

Concernant la rentrée scolaire, vous avez raison de dire que le nombre de postes d'AESH a une nouvelle fois augmenté : il atteint 125 000. Ainsi, 430 000 enfants sont scolarisés. Certes, des besoins restent non couverts, ce qui est un drame pour les familles concernées. Nous avons mis en place pour cette rentrée un canal de communication avec les familles qui n'avaient pas de solution. Dans une perspective de plus long terme, la Première ministre s'est engagée à ce que la question de l'école inclusive fasse l'objet d'une nouvelle dynamique, dans un acte II de l'école inclusive : cela fera l'objet de discussions dans le cadre de la Conférence nationale du handicap de février 2023. Il faut savoir si les ressources sont aujourd'hui suffisantes pour continuer à scolariser les enfants en situation de handicap, évaluer les dispositifs d'accompagnement et voir si l'on ne peut pas faire un peu évoluer le système.

La solidarité à la source est un projet de quinquennat. Nous en examinons les contours et envisageons un premier périmètre regroupant un panier de prestations – RSA, prime d'activité, aide au logement –, ce qui couvre à peu près 90 % des bénéficiaires des prestations sociales dans notre pays. Ce projet inclut plusieurs étapes, la première pouvant être la simplification et le préremplissage des formulaires de demandes de prestations, dans une démarche de « aller vers » ; cela permettrait également de lutter contre la fraude, en sécurisant le renseignement des formulaires de demandes de prestations.

Je vous confirme que les mesures incluses dans le PLFSS visent bien à donner aux inspections des moyens de contrôle des sièges des groupes, quelle que soit la nature de ces derniers, conformément aux recommandations du rapport d'information de vos collègues Bernard Bonne et Michelle Meunier.

Des discussions sont aujourd'hui en cours entre la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et Orpéa. Je tiens à ce que l'État ait une position très ferme dans cette affaire : un titre de recette de 56 millions d'euros a été émis et nous ne sommes pas dans une posture de transaction.

Nous présentons un PLFSS d'urgence, de fin de cycle structurel sur les grandes politiques. C'est pourquoi nous laissons le temps à la concertation sur le handicap avec la préparation de la future CNH et sur le bien vieillir avec le Conseil national de la refondation (CNR). Il faudra bien évidemment croiser les travaux, puisque l'autonomie concerne à la fois les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. Nous prenons le temps de la réflexion et cela devrait se traduire soit dans les textes financiers de l'automne 2023, soit dans des véhicules législatifs ou réglementaires. Sur le bien vieillir, l'objectif qui m'a été fixé dans ma feuille de route est d'aboutir au plus tard au printemps 2023.

Monsieur Henno, le projet de service public de la petite enfance témoigne d'une ambition majeure, qui se trouve au carrefour des politiques de natalité, de plein emploi et de la promotion de l'égalité homme-femme. Le PLFSS contient de premières mesures sur la

réforme du CMG. Des discussions sont également prévues dans le cadre de la renégociation de la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF. Nous ouvrirons cet automne une concertation avec les acteurs de la petite enfance et nous avons monté un comité de filière pour traiter notamment de la question de l'attractivité des professions de la petite enfance. Ils seront mis à contribution pour la création du service public de la petite enfance. Nous ouvrirons également une concertation avec les collectivités : une des difficultés principales s'avère la répartition des compétences entre l'État, la branche famille, les départements qui exercent les contrôles et les communes ou intercommunalités qui développent l'offre sur les territoires. Pourquoi ne pas envisager pour le bloc communal une compétence obligatoire sur le développement de places d'accueil du jeune enfant ? Cela a été par exemple proposé par un rapport du Comité économique, social et environnemental.

M. Xavier Iacovelli. – La part des familles monoparentales atteint plus de 25 % aujourd'hui. Dans plus de 80 % des cas, c'est la mère qui élève seule un ou plusieurs enfants. Qui plus est, la plupart des familles monoparentales vivent dans un logement dit surpeuplé où il manque au moins une pièce, ce qui a des conséquences directes sur le développement et la scolarité des enfants. Par ailleurs, ces enfants sont deux fois plus touchés par la pauvreté que l'ensemble des enfants.

Face à ce constat alarmant, vous avez annoncé la révision de plusieurs aides financières concernant la garde d'enfant et la revalorisation de l'allocation de soutien familial (ASF). Pouvez-vous nous préciser la nature de ces révisions, leur impact concret pour les familles et le nombre de familles concernées ?

Il existe aujourd'hui un certain nombre de numéros d'urgence concernant les enfants. Ne pensez-vous pas que nous pourrions faire plus simple et créer un numéro d'urgence spécifique à l'enfance – le 119 étant le plus représentatif et celui qui fonctionne mieux ?

J'en viens à la revalorisation de 183 euros pour le secteur médico-social prévue par le Ségur 3. Dispose-t-on un premier bilan de ce versement par les départements, puisqu'il semblerait que tous n'aient pas joué le jeu ?

M. Daniel Chasseing. – De nombreux maires regrettent le nombre insuffisant d'AESH, même si les effectifs ont augmenté ; qui plus est, ces personnels sont insuffisamment payés.

Dans la mesure où les personnes âgées souhaitent rester à domicile, l'augmentation du nombre de services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) va dans le bon sens, mais il faut également adapter les logements. Le président de la République a souhaité dans son programme créer 50 000 emplois pour les Ehpad, ce qui correspond à environ cinq emplois par établissement. Il faut également augmenter le nombre d'Ehpad, puisque la dépendance est appelée à augmenter de façon très importante. *Quid* du financement de la cinquième branche de l'assurance maladie pour prendre en charge le plan Grand Âge, qui doit s'accompagner d'un plan massif de création d'emplois d'aide-soignants et d'infirmiers ?

M. Abdallah Hassani. – Comment cette feuille de route sera-t-elle déclinée dans les outre-mer ?

Mme Laurence Cohen. – La loi Grand Âge est une Arlésienne ! Nous sommes là face à un problème de société : quelle société peut-on construire pour vieillir ensemble et en

bonne santé le plus longtemps possible ? On ne peut pas remettre ce dossier toujours à demain. Dans le département du Val-de-Marne, mais cela se retrouve ailleurs, la situation de la filière gériatrique dans les hôpitaux et dans les Ephad est catastrophique : réduction du nombre de lits, dégradation des conditions de travail, mainmise du privé avec sa vision lucrative dont on a vu les dégâts...

Vous annoncez la création de 50 000 emplois, alors que les besoins sont évalués à 100 000 emplois par an pendant trois ans ! Cela suppose également de la formation, des salaires à la hauteur, de la reconnaissance. Ce métier n'est absolument pas reconnu, ce qui entraîne une perte de sens. Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ?

Vous parlez à juste titre d'une école inclusive, mais, pour que cela ne reste pas un slogan, il faut des moyens à la fois humains et financiers. Or les AESH sont en nombre insuffisant et, là encore, elles n'ont pas de formation suffisante et ont des horaires plus que hachés. Le candidat Emmanuel Macron s'est engagé sur la contractualisation des AESH à hauteur de 35 heures. Où en est-on ?

La stratégie nationale de mobilisation et de soutien Agir pour les aidants s'achève en 2022. Il reste de nombreux points à améliorer pour une meilleure prise en compte des aidants, notamment pour préserver leur santé, lutter contre l'isolement social et la précarité, développer l'offre de relais et améliorer la conciliation entre vie personnelle, vie familiale et vie professionnelle. Que comptez-vous mettre en œuvre pour améliorer la situation des aidants ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Face à ces chantiers qui ne manquent pas, monsieur le ministre, si vous ne voulez pas avoir besoin d'un casque de protection, il va falloir adapter la méthode ! Il convient de tirer les leçons des différents Ségur : comme beaucoup de parlementaires, je continue d'être inondée de courriers de professionnels du secteur médico-social ou social qui se demandent quand ils pourront bénéficier d'une revalorisation de leur salaire. Augmenter les salaires était la chose à faire, mais, dans ce dossier, c'est la méthode qui a fait défaut : il aurait fallu annoncer le calendrier des revalorisations et ne pas mettre en concurrence ceux qui exercent le même métier selon leur statut ou leur lieu de travail. Cela a suscité beaucoup de frustrations et un fort sentiment d'injustice.

Le secteur de l'accueil familial des personnes âgées est en difficulté : les départements ont de plus en plus de mal à recruter, car ces professionnels ne sont pas suffisamment rémunérés.

Il faut également travailler sur la difficulté que rencontrent les assistantes maternelles lorsqu'elles ne sont pas payées par leurs employeurs : il est très complexe d'obtenir des indemnités pour remplacer le salaire impayé et elles peuvent se retrouver en précarité.

Vous avez indiqué que, dans le cadre du PLFSS, deux heures supplémentaires seront proposées pour sortir de la précarité ces métiers de l'accompagnement au domicile. Quand on a augmenté les salaires des aides à domicile, on a souvent baissé le nombre d'heures prévues dans les plans d'aide, ce qui n'a pas été sans conséquence pour les familles. D'ailleurs, comment comptez-vous financer cette mesure avec les départements ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Monsieur Iacovelli, merci d’avoir souligné l’ambition des mesures de ce PLFSS notamment à l’adresse des familles monoparentales. L’objectif, c’est de faire reculer de plus deux points le taux de pauvreté de ces familles, pour que les femmes n’aient plus à choisir entre vie maternelle et vie professionnelle. Nous avons envisagé un certain nombre de cas types : ainsi, une mère célibataire qui gagne 1 300 euros par mois et qui place ses deux enfants trente heures par mois chez une assistante maternelle bénéficiera d’une aide mensuelle de 108 euros grâce à la réforme du CMG. Celle-ci concernera environ 840 000 familles. Nous avons pour intention de linéariser le barème pour éviter les effets de seuil. Nous veillerons également à tous les cas dits atypiques et ferons en sorte qu’il y ait le moins de perdants possible.

Il y a bien un enjeu de simplification des numéros d’urgence, que nous aborderons dans le cadre de la stratégie de lutte contre la maltraitance, mais qui concerne plus spécifiquement la secrétaire d’État Charlotte Caubel.

M. Xavier Iacovelli. – Mais quel est votre avis personnel sur ce point ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Je crois qu’il faut, de façon générale, une simplification des numéros d’urgence, d’autant que nous savons faire aujourd’hui des aiguillages et des routages en fonction de la nature des appels.

Sur la question des revalorisations du secteur médico-social, un certain nombre de départements ne jouent en effet pas le jeu. Je rappelle que le dernier accord date du mois de juin dernier et fait suite à la conférence des métiers du 18 février ; un comité des financeurs sera organisé au mois d’octobre prochain avec les départements, pour voir si toutes les parties ont tenu leurs engagements : par exemple, pour l’État, les compensations liées à l’avenant 43. Ce comité sera également l’occasion de revoir la relation État-départements pour ce qui concerne le financement de ces politiques publiques, dans un objectif de simplification.

Monsieur Chassaing, le nombre d’AESH a augmenté. La feuille de route prévoit de travailler sur leur statut, de revoir leurs conditions de travail pour pouvoir leur offrir des temps complets en CDI, de travailler sur les ruptures de parcours entre temps scolaire et périscolaire.

Je vous confirme que nous tiendrons le cap des 50 000 recrutements en Ehpad. Le problème aujourd’hui, c’est plutôt l’attractivité des métiers et notre capacité à former et recruter des professionnels. Il faudra à l’avenir une programmation des finances publiques qui intègre aussi la montée en charge liée à la transition démographique. Cette année, 1,5 milliard d’euros sont injectés dans la politique en faveur de l’autonomie ; l’année prochaine, la branche bénéficiera d’un morceau de contribution sociale généralisée (CSG) complémentaire de 0,15 point qui devrait rapporter plus de 2 milliards d’euros.

Monsieur Hassani, nous travaillerons avec le ministre des outre-mer à la déclinaison de cette feuille de route dans les territoires ultramarins, dont la spécificité sera prise en compte – Mayotte, ce n’est pas la Martinique ! –, même si des points communs existent : taux de pauvreté et de chômage plus forts, retards en termes d’équipements médico-sociaux, transition démographique accélérée... Dans quinze ans, la Martinique sera le département le plus âgé de France.

Madame Cohen, vous craignez que la loi Grand Âge n’arrive jamais. Pourtant, ma feuille de route est très claire et j’en ai décrit la temporalité tout à l’heure. Nous ne

méconnaissons pas l'urgence de la situation, mais on ne peut pas dire que rien n'a été fait ! Le secteur de la santé, c'est 12 milliards d'euros ; sur l'autonomie, c'est 3,5 milliards d'euros en année pleine. Il s'agit donc d'un effort considérable, qui se traduit par 15 % d'augmentation pour une infirmière diplômée d'État. Certes, on ne pourra pas rattraper en une fois le retard de rémunération, il faut inscrire cette dynamique dans le temps et faire en sorte qu'elle soit soutenable pour les finances publiques.

Qui plus est, la question salariale n'épuise pas celle de l'attractivité de ces métiers. De ce point de vue, il faut apprendre à parler de façon plus positive de ces métiers pour donner envie aux jeunes de s'engager. La valorisation de ces professions est indispensable. C'est pourquoi nous finançons un certain nombre de campagnes de communication.

La stratégie de mobilisation et de soutien aux aidants arrive à son terme et nous en élaborerons une nouvelle dans les prochains mois.

Madame Doineau, pour avoir été de l'autre côté de la barrière, je vous confirme que la méthode Ségur n'est pas la bonne ! Elle a créé beaucoup de tensions dans les établissements et a surtout montré notre incapacité collective à piloter des politiques très complexes, qui dépendent de canaux de financement très différents. Qui plus est, l'État n'a pas forcément une vision transversale de tous les opérateurs qui constituent l'écosystème social et médico-social. De mon point de vue, il faut remettre en place une gouvernance transversale et avoir une approche globale quand il s'agit de missions d'intérêt général financées par l'argent public.

Il ne faut pas que les personnels techniques et administratifs des établissements s'attendent à recevoir 183 euros de la part de l'État et je renvoie les employeurs à leur responsabilité. Le Ségur de la santé, qui répondait à une urgence et à un besoin de reconnaissance dans un moment difficile, a dévoyé notre fonctionnement collectif et il faut revenir un système durable et sain, celui des négociations salariales.

Je place beaucoup d'espoir dans la création de la convention collective unique étendue de branche du secteur privé non lucratif.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Courage !

M. Xavier Iacovelli. – Cela prendra du temps !

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Il faut mettre en place une gouvernance et l'État et les départements doivent prévoir un pilotage économique. Qui plus est, il faut inclure tout ce qui est relatif à l'aide à domicile dans cette dynamique, car il existe une concurrence dans les départements entre le domicile, le médico-social et l'hôpital.

Aujourd'hui, la CNSA ne finance pas seulement l'APA et la PCH, elle intervient aussi dans l'aide à domicile *via* le complément qualité et la revalorisation salariale issue de l'avenant 43. Elle sera peut-être le canal pour financer les deux heures supplémentaires.

Mme Jocelyne Guidez. – Quand un enfant handicapé est en maison d'accueil, le transport est remboursé à 100 %. Quand cet enfant devient adulte, il doit changer d'établissement et n'en trouve pas nécessairement un dans son département. Dans ce cas, il n'est plus question de remboursement : seul un forfait d'environ 200 euros est prévu, et ce sont par conséquent les aidants qui prennent en charge les allers-retours. Je connais une famille qui fait 380 kilomètres chaque week-end pour aller chercher son enfant handicapé...

Il faut donc revoir la question des transports, travail qui n'a toujours pas été fait. Où en est-on ?

Mme Corinne Féret. – J'interviens au nom de Monique Lubin, qui n'a pas pu rester jusqu'à maintenant. Monsieur le ministre, vous avez dit que la loi Grand Âge suscitait des débats et qu'il fallait d'abord s'entendre sur son contenu. Pourtant, nous avons maintenant une idée assez précise des besoins !

Avez-vous conscience de l'exaspération qui est en train de prendre le pas sur l'attente dans les territoires et dans les familles ? Cette loi est bien une Arlésienne ! Elle a été annoncée sous le précédent quinquennat et elle est attendue depuis. C'est un véritable sujet sociétal : comment accompagner les personnes âgées ? Comment la société intègre-t-elle cette population ? L'attente est très grande et concerne les personnels, les structures d'accueil, les familles, les aidants, mais aussi les élus, qui imaginent souvent des solutions dans leur commune.

Un certain nombre de choses ont été faites, la cinquième branche a même été créée, mais nous attendons toujours cette grande loi et pas seulement des mesures au détour de PLF, de PLFSS ou du Ségur. La loi est le bon niveau de réponse.

Mme Victoire Jasmin. – Monsieur le ministre, j'appelle votre attention sur la situation des structures associatives qui prennent en charge les personnes en situation de handicap, particulièrement celles qui ont des troubles autistiques. Elles ont des budgets contraints, on leur demande de plus en plus de mettre en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

Je m'associe à la question relative aux transports des personnes en situation de handicap, qui s'est posée singulièrement en outre-mer. S'il faut en discuter davantage avec vous, j'y suis prête.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Monsieur le ministre, vous faites beaucoup d'annonces. Attention à ce que les départements n'aient pas l'impression que vous faites de la politique sur leur dos !

Il n'est qu'à prendre l'exemple des deux heures de convivialité. Il faut savoir que les départements qui gèrent l'APA perçoivent une dotation, mais que leurs dépenses sont bien sûr beaucoup plus importantes que les recettes. Qui plus est, l'APA à domicile coûte plus cher que l'APA en hébergement. Par conséquent, l'augmentation du coût de l'heure a conduit à une diminution du nombre d'heures sur le territoire. Tout cela doit être pris en compte pour pouvoir améliorer le dispositif.

Il en est de même pour le RSA. La solidarité à la source me paraît tout à fait intéressante, notamment pour lutter contre le non-recours. Le Sénat a produit un rapport d'information sur l'unification du recouvrement social, notamment le recouvrement des cotisations par les Urssaf : le système n'est pas d'une fiabilité exceptionnelle ! La situation est telle qu'aujourd'hui cela risquerait de générer plus d'indus qu'autre chose. Il faudrait en effet des données nominatives, alors que l'Urssaf travaille davantage sur des données agrégées. Pour le calcul, il faut tenir compte à la fois des revenus du travail et des revenus de la solidarité.

Par ailleurs, il faut prévoir des devoirs en contrepartie des droits. Je sais ce que vous partagez ce point de vue, monsieur le ministre. C'est ainsi que l'on unira la société. En outre, comme cela coûtera nécessairement plus cher, cela pénalisera également les finances des départements. On risque l'asphyxie complète !

Mme Laurence Rossignol. – Deux points positifs, monsieur le ministre : l'augmentation de 50 % de l'ASF dès le budget 2023 et la prolongation du CMG jusqu'à l'âge de douze ans. Ce sont de très bonnes nouvelles, puisque la question de la garde d'enfants pèse lourdement sur les familles monoparentales.

Dans la même veine, je vous invite à réfléchir à la déconjugalisation de l'allocation de soutien familial et à vous pencher sur une proposition de loi discutée au Sénat, mais qui n'a malheureusement pas été adoptée, relative à la suspension de l'allocation de soutien familial en cas de reprise d'une relation amoureuse par la mère. La situation actuelle est pénalisante pour la remise en couple des femmes.

Votre engagement relatif aux 200 000 places d'accueil mode de garde est très ambitieux, mais je n'ai pas bien identifié les moyens. Dans le quinquennat précédent, l'engagement était beaucoup plus modeste, de l'ordre de 30 000, et n'a pas été atteint. Cette mesure coûterait entre 1,6 et 2 milliards d'euros par an ; or cette somme ne figure pas dans le budget 2023, c'est qui signifie qu'elle est d'emblée reportée.

Par ailleurs, depuis quelques années, les places de crèche créées l'ont été essentiellement par des structures privées à but lucratif. On se demande toujours comment certains arrivent à dégager des bénéficiaires alors que les autres n'y arrivent pas... Il ne faudrait pas que ce que nous avons connu dans d'autres domaines du secteur médico-social touche un jour les crèches.

Vous avez annoncé une grande réflexion sur le service public de la petite enfance, avec éventuellement une compétence obligatoire des communes en la matière. Le problème, ce n'est pas l'investissement, c'est le fonctionnement ! Quand on parle de 200 000 nouvelles places de crèches, c'est un transfert de charges énorme sur les communes.

Je soutiens l'idée d'un service public de la petite enfance, d'un droit opposable à une place en crèche, mais je suis perplexe sur les moyens mis en place.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – Les mesures que vous proposez ont un impact direct sur les conseils départementaux.

Aujourd'hui, les départements ayant la direction d'autonomie qui préparent le budget primitif pour 2023 prennent en compte l'inflation, l'impact du Ségur et de l'avenant 43. Ils subissent par ailleurs la pression des oubliés du Ségur, avec des revendications pour lesquelles il n'y aura pas de compensation, etc. Tout cela se chiffre en millions d'euros, malgré la compensation par l'État à travers la CNSA.

Vous évoquiez les départements qui ne joueraient pas le jeu aujourd'hui, mais il y a peut-être des départements qui ne pourront pas jouer le jeu demain.

Sur l'article 34 du PLFSS relatif aux deux heures supplémentaires, est-ce une façon de compenser la perte d'heures liée à l'augmentation du tarif pour des bénéficiaires de l'APA qui sont au maximum du plan d'aide ou est-ce, comme cela est annoncé, pour prévenir

la perte d'autonomie, repérer des fragilités, bâtir du lien social ? Cette rédaction n'exclut-elle pas les bénéficiaires GIR 1 et GIR 2 ?

Vous avez prononcé le mot magique, la « coconstruction », qui était aussi très employé par votre prédécesseure : elle déclarait d'ailleurs, sur le projet de loi Grand Âge et Autonomie, que, lorsque l'État mettrait un euro, les départements devraient également mettre un euro. Partagez-vous cette logique ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Concernant la question des transports, un groupe de travail a été mis en place par Sophie Cluzel et doit prochainement rendre ses conclusions.

Mme Annie Le Houerou. – Quelles conclusions comptez-vous tirer du rapport d'information de Bernard Bonne et Michelle Meunier ?

Par ailleurs, comment est envisagé le remboursement par Orpéa des sommes indûment perçues ?

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Nous avons bien conscience de l'attente que suscite la loi Grand Âge. La réflexion que nous menons ne se fait pas au mépris des travaux qui ont pu être conduits et des rapports qui ont été produits par l'ensemble des parlementaires. Certaines des réponses qu'ils apportent ont d'ores et déjà été inscrites dans ce projet de loi, mais nous voulons avoir une vision sociétale et inclure les citoyens dans ce débat sur le vieillissement et la place des aînés dans notre société. Nous souhaitons nous donner encore un temps de concertation. Il s'agit également de prioriser et de planifier la mise en œuvre de l'évolution de ces politiques publiques. Il y a également des questions qui tiennent aux financements et à la programmation.

Madame Jasmin, je connais bien la situation du monde associatif et des gestionnaires d'établissements, notamment dans le secteur du handicap. Dans ce PLFSS, nous essayons de répondre à des besoins immédiats : attractivité des métiers, impact de l'inflation... Ainsi, 440 millions d'euros de crédits supplémentaires seront délégués aux ARS pour soutenir les acteurs médico-sociaux. J'ai annoncé le gel des tarifs sur l'énergie pour les Ehpad, nous examinons s'il est possible de faire la même chose pour le secteur du handicap. Par ailleurs, nous reconduirons des crédits exceptionnels en 2023, à hauteur de 670 millions d'euros, pour soutenir les opérateurs du secteur de l'autonomie. Nous serons très attentifs à l'évolution de la situation.

Monsieur Savary, je partage tout à fait votre analyse et votre regard sur les risques. Je me suis engagé auprès de M. Sauvadet et l'Assemblée des départements de France à construire une nouvelle méthode de travail. Le comité des financeurs sera réuni dans quelques jours d'abord pour aborder les sujets urgents, ensuite pour évoquer la question de la relation entre l'État et les départements. Avant de prendre des décisions structurelles pour l'avenir, il faut trouver les bons canaux de financement.

Dans la trajectoire des finances publiques sont déjà inscrits des crédits de l'État pour compenser les coûts qu'engendrerait la mise en place de la solidarité à la source, notamment dans la lutte contre le non-recours. On ne peut pas nier la dynamique de la branche autonomie ; il faut trouver d'autres canaux de financement, par exemple le financement privé, la contribution des familles ou de nouvelles ressources. Je sais bien qu'aujourd'hui le financement des plans se fait davantage *via* les moyens de la CNSA qu'en

fonction des besoins et des dépenses réels des conseils départementaux. Nous souhaitons inscrire un contrat de confiance.

Sur la philosophie du RSA, je me suis beaucoup exprimé sur l'articulation social-travail qu'il ne fallait pas opposer. Ce sera l'objectif de toutes nos politiques publiques. Le plan de lutte contre la pauvreté visera aussi à beaucoup mieux accompagner les bénéficiaires du RSA ou les personnes très exclues vers une reprise d'activité. Nous sommes tous choqués de constater un taux de chômage et un nombre de bénéficiaires du RSA aussi élevés dans un marché du travail extrêmement tendu. On parle d'attractivité des métiers, mais cela montre bien que notre système ne fonctionne pas si bien.

Madame Rossignol, je vous remercie pour votre soutien et vos compliments. Les mesures que nous prenons en faveur des familles monoparentales sont fortes ; elles étaient attendues.

J'entends votre remarque sur la perception de décalage entre l'ambition affichée des 200 000 places d'accueil et les réalités de terrain. Je précise de nouveau qu'il ne s'agira pas uniquement de places en crèche. Aujourd'hui, environ 60 % des places d'accueil sont fournies par des assistantes maternelles ou des modes de garde à domicile. La renégociation de la convention d'objectifs et de moyens de la branche famille sera l'occasion de mettre les choses en place. Nous devons de toute façon discuter avec l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les collectivités locales. J'ai du mal à voir comment nous pourrions atteindre les objectifs fixés sans confier cette responsabilité aux collectivités. L'offre d'accueil repose aujourd'hui uniquement, dans certains territoires, sur le secteur privé, ce qui n'est absolument pas souhaitable. Nous devons développer une offre diversifiée qui offre le choix aux familles afin d'assurer l'égalité, la qualité, l'accompagnement et la sécurité pour tous les enfants. Tout cela devra faire l'objet – je le répète – de discussions avec l'ensemble des acteurs du secteur et les familles.

Madame Imbert, en ce qui concerne les deux heures supplémentaires pour les bénéficiaires de l'APA à domicile, nous devons trouver un mécanisme coconstruit avec les départements pour qu'il s'agisse bien de deux heures supplémentaires. Cela concernera les personnes appartenant aux groupes iso-ressources (GIR) 1 à 4.

M. René-Paul Savary. – Si vous voulez vraiment accentuer les efforts sur la prévention, il faudra revoir cette dichotomie entre, d'une part, les GIR 1 à 4 et, d'autre part, les GIR 5 et 6.

M. Jean-Christophe Combe, ministre. – Madame Le Houerou, nous avons repris dans le PLFSS des propositions du rapport du Sénat pour renforcer de nouveau les mesures de contrôle sur les Ehpad : soumission à l'accord préalable des autorités de tarification de la possibilité pour un groupe de signer un CPOM ; limitation dans le temps de l'usage des excédents sur les financements publics afin qu'ils soient effectivement dépensés ; extension du pouvoir de contrôle des Agences régionales de santé (ARS) sur le siège d'un groupe gérant plusieurs Ehpad ; autorisation de recourir à des astreintes journalières, lorsqu'un organisme contrôlé ne transmet pas les documents demandés ; obligation de transmettre une comptabilité analytique attestée retraçant les flux financiers entre les établissements médico-sociaux et le groupe ; sanctions et astreintes affectées à la CNSA dès lors que les établissements concernés relèvent de l'objectif global de dépenses (OGD) ; récupération d'indus par la CNSA.

Enfin, en ce qui concerne le groupe Orpea qui conteste une partie des 56 millions d'euros qui lui sont réclamés, l'État sera très ferme au regard de la situation et du comportement de ce groupe.

La réunion est close à 18 h 15.

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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 14 septembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF (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](#).

Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables (sous réserve de son dépôt)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à l'accélération de la transition énergétique, que nous examinerons le mois prochain, sous réserve de sa présentation en Conseil des ministres.

Un avant-projet de loi et une pré-étude d'impact ont déjà été diffusés par le Gouvernement. Le texte définitif et son étude d'impact ne seront publiés qu'après l'avis du Conseil d'État et sa présentation en Conseil des ministres vraisemblablement le 21 septembre prochain. Son contenu devrait *a minima* être modifié sur la forme, mais pourrait également l'être sur le fond.

Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte énergétique particulièrement difficile, marqué à court terme par le risque pesant sur la sécurité d'approvisionnement du pays et, à moyen et à long termes, par un déploiement trop poussif des énergies renouvelables pour couvrir nos besoins énergétiques et atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050. L'avant-projet de loi prévoit des dispositions pour l'essentiel techniques, visant à simplifier le cadre juridique et administratif des projets d'énergie renouvelable. Un volet réglementaire a déjà été lancé cet été, en complément des dispositions prévues par l'avant-projet de loi.

Le texte qui a été transmis par le Gouvernement au Conseil d'État comporte 20 articles répartis en IV titres : des mesures d'urgence temporaires pour accélérer les projets d'énergie renouvelable et les projets industriels nécessaires à la transition écologique, aux articles 1^{er} à 8 ; des mesures spécifiques à l'accélération du photovoltaïque, aux articles 9 à 12 ; des mesures spécifiques à l'accélération de l'éolien en mer, aux articles 13 à 17 ; enfin, des mesures transversales de financement des énergies renouvelables et de partage de la valeur, aux articles 18 à 20.

Le texte sera examiné au fond par notre commission. La commission des affaires économiques devrait se saisir pour avis de certains articles et m'a déjà adressé plusieurs

demandes de délégation au fond. Le périmètre d'une éventuelle délégation au fond devra être approuvé par notre commission ultérieurement, après la présentation du texte définitif en Conseil des ministres et son dépôt sur le bureau du Sénat.

Sous toutes réserves, le texte pourrait être examiné en commission le 26 octobre prochain et en séance publique dès le 2 novembre.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de Didier Mandelli pour exercer les fonctions de rapporteur sur ce texte.

La commission désigne M. Didier Mandelli rapporteur sur le projet de loi relatif à l'accélération de la transition énergétique, sous réserve de son dépôt.

La réunion est close à 11 h 10.

Mercredi 28 septembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Déplacement d'une délégation de la commission au Costa Rica - Communication

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, une délégation de notre commission s'est rendue au Costa Rica du 31 août au 7 septembre derniers. Cette délégation était composée de Didier Mandelli, Nicole Bonnefoy, Frédéric Marchand, Jean-Claude Anglars, Laurence Muller-Bronn et moi-même.

De nombreuses rencontres officielles ont été organisées et nous avons effectué une petite dizaine de visites de terrain, à la capitale, San José, sur la côte caraïbe et dans la cordillère volcanique centrale, autour de cinq thèmes principaux : le modèle costaricien de développement durable ; l'intégration des problématiques du changement climatique dans les politiques publiques ; la gestion des aires protégées et la protection de la biodiversité ; les mécanismes institutionnels et contractuels pour favoriser la reforestation, sans oublier la réussite du Costa Rica en matière de mix électrique, composé à quasiment 100 % d'énergies renouvelables.

Le Costa Rica n'a pas usurpé son nom : c'est un pays d'une richesse incroyable, tant par la variété de sa biodiversité, de ses paysages, de ses ressources hydrologiques et géothermiques, que par le nombre de ses microclimats, par l'étendue de son couvert forestier, qui représente plus de la moitié de la superficie du Costa Rica (56 %) et par son taux d'alphabétisation, qui est le plus élevé de la région (98 %) – le tout sur un territoire dix fois plus petit que la France métropolitaine.

La France et le Costa Rica sont deux nations amies, aux coopérations nombreuses et fructueuses, et ce de longue date. Pour en prendre la mesure à travers un exemple emblématique, le drapeau du Costa Rica a été forgé en incorporant les couleurs françaises dans le drapeau national, en 1848, en hommage à l'activité révolutionnaire de cette époque. Des exemples plus récents abondent également en ce sens.

La France et le Costa Rica coprésident la Coalition de la haute ambition pour la nature et les peuples, afin d'obtenir un accord ambitieux sur la conservation de la biodiversité lors de la COP 15 pour la diversité biologique de décembre prochain.

Le français est la seconde langue obligatoire enseignée dans les lycées. Nous recevrons d'ailleurs une délégation de lycéens au mois de décembre prochain. La France organisera conjointement avec le Costa Rica la conférence des Nations unies pour les Océans, en 2024 et en 2025.

Nous partageons donc une vision commune pour le développement durable, la préservation de l'environnement et l'action climatique. Ce partenariat renforce l'influence de la France dans la zone méso-amérique. Cette bonne entente et cette estime mutuelle ont irrigué l'ensemble de nos rencontres ; nous pouvons toutefois déplorer que l'excellence de notre relation diplomatique ne s'étende pas à la coopération économique. Il y a là des efforts à poursuivre pour que les entreprises françaises surmontent leur appréhension à explorer ce marché et cette zone géographique où la France bénéficie d'une excellente image de marque.

Les rencontres que nous avons pu faire ont enrichi notre connaissance du système institutionnel costaricien, avec le ministre de l'environnement et de l'énergie, le vice-ministre de la planification et la vice-ministre pour les affaires bilatérales et la coopération internationale. Nos entretiens à l'assemblée législative, notamment avec le président de la commission des affaires internationales et du commerce extérieur, ont démontré la qualité du dialogue franco-costaricien. Il est intéressant de noter que les députés que nous avons rencontrés explorent actuellement des pistes de décentralisation, avec des transferts financiers et décisionnels au profit des communes, dans un pays caractérisé par une forte centralisation. Le modèle français de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales y est analysé avec une grande attention.

Au retour d'un déplacement qui nous a permis d'explorer de multiples facettes du Costa Rica, on peut être tenté de se demander s'il existe un « modèle costaricien ». La composition 100 % renouvelable de son mix électrique, le placement de plus d'un quart de son territoire sous le régime des aires protégées et des réserves naturelles, le succès incontestable de son programme de reforestation au travers de son système de paiement pour services environnementaux, la promotion à l'international d'une image écotouristique qui attire des flux touristiques de qualité invitent à répondre par l'affirmative.

Sans vouloir être donneur de leçons, car la France a également de nombreux progrès à accomplir et des défis à relever, il convient de noter que le Costa Rica fait face à des chantiers d'ampleur dans lesquels elle doit s'engager. Qu'il s'agisse des infrastructures routières largement perfectibles, de la qualité de l'eau – une immense majorité des eaux usées est rejetée dans les cours d'eau sans traitement –, de la valorisation des déchets, mais également de la décarbonation des transports terrestres ou de l'emploi massif de pesticides dans la monoculture des ananas et des bananes, les défis que doit relever le Costa Rica sont nombreux.

Mais le pays dispose d'atouts qui engagent à l'optimisme : l'élévation de la protection de l'environnement au niveau constitutionnel, les mécanismes de participation du public, l'abondance des énergies renouvelables pour accompagner la transition énergétique et la décarbonation, mais aussi et surtout la volonté politique et citoyenne de poursuivre sur la voie du développement durable.

Il y aurait encore beaucoup à dire, mais je ne serai pas plus long afin de laisser la parole à mes collègues ayant participé au déplacement afin qu'ils nous livrent leurs impressions, leur lecture et interprétation des thèmes que nous avons abordés.

M. Frédéric Marchand. – Parmi les chantiers d'ampleur que nous avons pu découvrir, il en est un qui est essentiel au Costa Rica, celui de l'alimentation, envisagé sous le prisme du développement durable.

Au cours des quinze dernières années, le Costa Rica a connu une expansion de l'agriculture orientée vers l'exportation, avec un développement important des plantations de monoculture d'ananas, de palmiers à huile, de bananes et de café.

Dans la même période, la surface plantée de cultures vivrières qui assurent la subsistance du pays, comme le riz, les haricots et le maïs, a été très fortement réduite.

Conséquence directe de ce processus, le Costa Rica doit désormais importer des aliments de base, y compris des cultures qui étaient autrefois traditionnelles dans le pays. Certains chiffres indiquent que la superficie consacrée aux cultures vivrières a été réduite de près de 70 %.

Ainsi, une grande partie de la population paysanne qui dépendait de ces cultures pour sa subsistance est en train de disparaître. Certains avancent un chiffre de réduction du nombre de paysans de plus de 50 %.

Plusieurs initiatives en faveur d'un modèle agricole diversifié et exempt d'agrototoxiques s'organisent dans différents secteurs, et un travail est mené depuis des années avec les paysans pour la sauvegarde des pratiques d'agriculture biologique.

Comme cela nous a été dit par les ONG rencontrées, une grande partie du savoir paysan a été perdue : les agriculteurs ont vécu une phase importante de la révolution verte au cours de laquelle on leur a dit et répété qu'il n'était pas possible de produire sans herbicides ni engrais chimiques. Nous avons d'ailleurs pu constater les dégâts produits par l'utilisation massive d'herbicides et de pesticides.

Parmi les initiatives intéressantes, le travail mené par l'ONG ACOMUITA avec soixante-quinze femmes de la communauté Bribri est des plus inspirants. Nous avons tous été marqués par cette rencontre. C'est un véritable travail d'agroécologie et de régénération des sols auprès des peuples autochtones Bribri de la région de Salitre qui a été mené. La production de chocolat artisanal est l'un de leurs projets les plus distinctifs, avec lequel ils réaffirment la valeur culturelle et historique du cacao, leur permettant de développer une capacité de plaidoyer et un véritable leadership qui fonctionne.

De nombreuses initiatives sont menées depuis plusieurs années sur le territoire du Costa Rica visant à reterritorialiser des systèmes alimentaires durables. Elles s'appuient pour ce faire sur des coopérations.

Dans le cadre d'un travail mené avec le réseau RESOLIS, qui bénéficie du soutien du gouvernement français, ce sont près de 100 initiatives qui ont pu être recensées depuis maintenant une dizaine d'années. Elles s'appuient sur des outils pertinents, notamment dans le domaine de la recherche.

C'est le cas du *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza* (CATIE) que nous avons pu visiter : le centre de recherche agronomique tropicale et d'enseignement supérieur est un institut international pour le développement agricole et la conservation biologique en Amérique centrale et dans les Caraïbes, alliant science, éducation et innovation.

Centré notamment sur le café et le cacao, le CATIE effectue un travail de conservation, de recensement et de recherche. Véritable outil au service d'un modèle plus résilient, ses efforts portent aujourd'hui sur la résilience face au changement climatique ou les maladies qui impactent très fortement les petits et moyens producteurs.

Cette visite et les partenariats qui sont noués sont autant de points sur lesquels la coopération entre nos deux pays est à saluer.

M. Jean-Claude Anglars. – Les apports de ce déplacement ne se limitent pas à relever les différences et les similitudes entre la France et le Costa Rica. Deux sujets me paraissent de nature à nourrir notre réflexion.

Tout d'abord, la question du stockage de l'énergie. Comme nous avons pu le constater lors de la visite de la centrale hydroélectrique de Reventazon de l'Institut costaricain d'électricité (ICE), dans ce pays qui abrite à lui seul 6 % de la biodiversité mondiale et où près de 100 % de l'électricité est produite à partir de sources renouvelables, l'un des principaux enjeux de demain est le stockage de l'énergie. Ce pays précurseur dans l'hydroélectricité depuis les années soixante semble engager là l'un de ses principaux chantiers énergétiques et environnementaux.

Dans le contexte énergétique difficile que nous connaissons, notre pays pourrait tirer des enseignements de cette expérience. Le stockage de l'énergie est encore limité et sa place dans les débats est subsidiaire par rapport à d'autres enjeux comme celui des énergies renouvelables. Or il me semble utile de développer le stockage de l'énergie en France afin de ne pas accumuler trop de retard sur cet enjeu appelé à devenir l'une des solutions à l'intermittence de la production électrique d'origine renouvelable. Le cas du Costa Rica montre plus largement la complémentarité entre les énergies renouvelables dont la production peut être cyclique et leur stockage dans des proportions importantes afin de mieux gérer leur consommation dans le temps.

Le deuxième sujet que je souhaite évoquer est la question de l'urbanisation. Le président de notre commission a parlé de l'état des routes : nous avons mis près de deux heures et demie pour parcourir 37 kilomètres. La capitale, San José, qui compte à elle seule 2 millions d'habitants – le Costa Rica en comprend 5 millions – présente de nombreuses « dents creuses ». En effet, en raison d'une fiscalité particulière, les personnes héritant des maisons du XIX^e siècle les détruisent pour les transformer en parking, le deuxième fléau du Costa Rica étant le nombre de voitures !

Mme Nicole Bonnefoy. – Comme vous le savez, le Costa Rica est un modèle en matière de reforestation et de préservation de la biodiversité. C'est un pays où il pleut beaucoup, environ huit mois de l'année.

Le Costa Rica est dix fois plus petit que la France. Pour autant, il représente 6 % de la biodiversité mondiale. Ce pays a mis en place depuis 1995 un dispositif dont nous pourrions nous inspirer, à savoir le paiement pour services environnementaux (PSE). Il s'agit

d'un paiement pour laisser la nature en libre évolution, à travers un mécanisme qui octroie le versement d'une « contrepartie de non-utilisation agricole » des terres.

Ce programme connaît beaucoup de succès depuis une trentaine d'années. Il est financé à plus de 90 % par une taxe de 3,5 % sur les énergies fossiles, qui permet le reboisement et la protection du couvert forestier. Quatre types de services écosystémiques sont pris en compte : la réduction des émissions des gaz à effet de serre ; la protection de la biodiversité ; la protection des paysages et la protection des ressources.

Au total, plus de 600 millions de dollars ont été levés et dépensés dans le cadre de cette politique, soit environ 30 millions de dollars par an. Plus de un million d'hectares ont été concernés en vingt-cinq ans, à travers 19 000 contrats.

Ce système efficace a permis de passer le couvert forestier de 20 % dans les années quatre-vingt, son point bas, à 56 % aujourd'hui : ce mécanisme permet la compensation intégrale des émissions du système agricole et constitue un outil efficace d'aménagement du territoire.

L'engagement du propriétaire foncier est vérifié par un ingénieur, qui certifie le bon usage des terres et le respect du contrat ; un montant annuel de 64 dollars par hectare est ensuite versé, avec un doublement du PSE dans certaines régions, notamment par l'ICE aux abords des lacs de barrage dans la mesure où cela permet d'éviter le déversement de sédiments dans l'eau. Les superficies moyennes sont de 60 à 80 hectares pour la protection de la forêt, de 5 à 10 hectares pour la régénération et de 25 à 30 hectares pour la reforestation.

Cette protection de la biodiversité a permis au pays de développer des activités touristiques importantes en axant sa politique sur la promotion de l'écotourisme – les touristes américains et européens manifestent un intérêt très fort.

Cette protection importante de la biodiversité se heurte malheureusement à la problématique agricole. Le Costa Rica est en effet un des plus grands utilisateurs de pesticides au monde, en particulier pour la culture de l'ananas, ce que nous regrettons.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Le déplacement de notre délégation m'a beaucoup appris. Comme l'a rappelé le président dans son propos liminaire, la France et le Costa Rica sont unis par des liens solides et souvent anciens.

Ces liens sont diplomatiques – haute coalition pour la nature et les peuples, protection des océans et des écosystèmes marins, présence de l'Agence française de développement (AFD) et aide en ingénierie pour le plan de décarbonation de l'économie.

Ils sont aussi culturels – présence d'une antenne de l'Alliance française à San José et d'un lycée franco-costaricien dynamique qui accueille un nombre croissant d'élèves – et linguistiques – enseignement obligatoire du français au lycée.

Il existe également entre nos deux pays une coopération décentralisée – avec la Région Sud, notamment sur l'eau, l'assainissement, la gestion des aires protégées et un projet de méthanisation – et économique. Le Costa Rica est le deuxième partenaire commercial de la France en Amérique centrale, avec des échanges à hauteur de 349 millions d'euros, mais un déficit commercial de 217 millions d'euros en 2021. Les échanges commerciaux bilatéraux et les investissements directs à l'étranger français pourraient être renforcés. Les entreprises françaises n'osent pas assez s'installer dans un pays qui favorise pourtant cette démarche.

Nos liens sont également universitaires. Il existe une coopération en matière de recherche, notamment au CATIE.

Force est de constater que le Costa Rica est un pays encore sauvage. Dès que l'on sort de la capitale, les routes sont difficilement praticables, ce qui complique la mobilité et les échanges intérieurs. Par ailleurs, plusieurs projets de lignes de chemin de fer n'ont pas abouti et les autorités ont de façon regrettable abandonné le ferroviaire au profit de la route. Nous avons découvert la formidable communauté des Bribris, communauté de femmes qui exploitent le cacao de manière artisanale et dans le respect des normes environnementales. Elles nous ont donné des leçons de sagesse politique par rapport à la nature, c'était à la fois authentique et bouleversant.

Nous avons aussi rencontré les ONG, qui nous ont parlé de l'agriculture intensive. C'est l'un des aspects contradictoires de ce pays qui protège sa nature et son environnement. L'agriculture est un thème central. Le Costa Rica, pays ouvert sur le monde, a signé de nombreux accords de libre-échange – États-Unis, Canada, Chine, Mexique, etc. – qui l'ont rendu dépendant des cours mondiaux pour la vente de sa production agricole. Le pays a signé des accords avec des exportateurs plus puissants, ce qui fragilise les producteurs domestiques, en exerçant de fortes pressions économiques dans les zones rurales. La monoculture de l'ananas et de la banane, qui s'accompagne d'un usage massif de pesticides, génère des maladies – cancers, baisse de fertilité –, appauvrit les sols et produit des fruits chargés de résidus chimiques. La norme environnementale est moins-disante que celle fixée par l'Europe.

Tout cela favorise l'immigration de travailleurs venus d'autres pays d'Amérique centrale et favorise le trafic de drogue. Le pays, qui n'est pas producteur, est un point de passage repéré par les trafiquants, car des containers à destination du monde entier partent des ports costariciens situés sur la côte des Caraïbes.

En conclusion, je salue la belle démocratie qu'est le Costa Rica, pays qui a décidé en 1948 de ne plus avoir d'armée et de consacrer le budget militaire à d'autres politiques, dont la protection environnementale.

M. Didier Mandelli. – Le Costa Rica est un pays un peu atypique en Amérique centrale. En 1948, le pays a décidé de supprimer son armée et de reverser les budgets à la politique environnementale ainsi qu'à l'éducation et à la santé. Par ailleurs, au Costa Rica, le salaire moyen dans le secteur public est deux fois plus élevé que dans le secteur privé.

Le pays ne compte qu'une seule chambre parlementaire. Les 57 députés sont élus pour un seul mandat de quatre ans, non renouvelable. C'est un pays qui a fait de ses richesses naturelles – ses paysages, son relief, sa pluviométrie – une vitrine et un atout sur le plan touristique. Le Costa Rica capitalise essentiellement sur cette image, en occultant évidemment tout le volet agricole.

L'ambassadeur de France a souligné que la diplomatie française avait négligé l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud depuis des années. Cela a évidemment des incidences sur le plan économique, mais aussi sur le plan culturel. Pourtant ces pays aiment la France...

La responsable de la communauté Bribrí, cette communauté matrilineaire qui produit du cacao, nous a dit qu'ils avaient plus d'argent qu'avant, mais que cela leur servait à acheter des choses dont ils n'avaient pas besoin avant. C'est une remarque qui m'a marqué

par sa justesse à l'heure où il est beaucoup question de sobriété. Nous devrions en tirer des leçons, car nous sommes loin d'être exemplaires.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de ces témoignages. Pour ma part, dans la continuité des propos de Didier Mandelli, j'ai été marqué par les propos d'un hôtelier qui se disait satisfait de l'état des infrastructures routières puisque la durée des trajets contraignait les touristes à multiplier les étapes ! (*Sourires.*)

Mission conjointe de contrôle sur la démarche « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) - Création et désignation des membres

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, depuis sa promulgation le 22 août 2021, notre commission a démontré, par ses travaux et l'ordre du jour de ses réunions plénières, son fort attachement au suivi de la bonne application de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets d'août 2021, et des mesures voulues par le législateur.

L'examen de ce projet de loi avait occupé pendant plusieurs mois nos trois rapporteurs Marta de Cidrac, Philippe Tabarot et Pascal Martin, dont je salue une fois encore l'exceptionnelle implication et l'habile sens du compromis, qui ont permis de parvenir à un accord au terme d'une CMP homérique.

Cette loi n'est cependant qu'une étape. Elle a permis des avancées notables sur différents sujets, elle a posé des jalons pour atteindre les objectifs climatiques et environnementaux ambitieux que la France s'est fixés, elle a façonné la prise de conscience de sujets nouveaux tels que l'adaptation et la résilience. Certains de ces sujets continuent d'être débattus, ce qui est une bonne chose, car c'est la preuve de la vitalité démocratique de notre pays. Parmi eux, je citerai notamment la stratégie pour le moins ambitieuse de « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Depuis plusieurs mois, nombre d'élus locaux nous font remonter leurs inquiétudes. À leur écoute, nous avons lancé, conjointement avec la commission des affaires économiques, un questionnaire sur la plateforme de consultation des élus locaux. Sur 36 000 communes, on ne compte que 1 250 réponses. Pour autant, les résultats sont sans appel : force est de constater que le sujet est épineux dans de nombreux territoires et que la méthode retenue par le Gouvernement pourrait faire plus de place à la concertation et à l'accompagnement. À ce titre, il appartient au Sénat de se saisir de cette thématique et de répondre aux inquiétudes des collectivités territoriales.

Dans le prolongement des travaux menés par le Sénat ces derniers mois sur le sujet, la création d'une mission de contrôle, conjointe avec la commission des affaires économiques, la commission des lois et la commission des finances sur la mise en application des mesures relatives à l'objectif de « zéro artificialisation nette » s'impose donc.

Conformément à la tradition sénatoriale du respect de représentation proportionnelle des différents groupes politiques de notre assemblée, cette mission de contrôle conjointe composée de vingt membres en accueillera cinq par commission concernée. Cette union des compétences et des expertises permettra, j'en exprime le vœu, de formuler des recommandations pertinentes et équilibrées, au terme d'un travail d'écoute et de concertation.

Il revient donc à notre commission de désigner ses cinq membres, cette instance devant se réunira cet après-midi pour constituer son bureau. Je vous propose que MM. Jean-Claude Anglars, M. Bruno Belin, Joël Bigot, Ronan Dantec et moi-même soyons les représentants de notre commission au sein de cette mission de contrôle conjointe.

Il n'y a pas d'opposition ?

Sont désignés membres de la mission conjointe de contrôle, avec la commission des affaires économiques, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances, sur la démarche « zéro artificialisation nette » MM. Jean-François Longeot, Jean-Claude Anglars, Bruno Belin, Joël Bigot et Ronan Dantec.

Délégations au fond – Projet de loi « ENR »

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, le projet de loi relatif à l'accélération de la transition énergétique a été présenté en Conseil des ministres et déposé sur le Bureau du Sénat le lundi 26 septembre.

L'équilibre général du texte justifie un renvoi du projet de loi à notre commission, compétente sur la quasi-intégralité du projet de loi – dix-huit articles sur vingt – au titre de ses compétences reconnues par l'acte de partage de 2012 en matière d'énergies renouvelables – objet principal du texte –, ainsi que d'impact environnemental des politiques énergétiques, de risques naturels et technologiques, de démocratie environnementale, de biodiversité et de protection de la nature et de la mer.

La commission des affaires économiques est également largement concernée par le texte au titre de ses compétences en matière d'énergie et d'urbanisme.

Toutefois, comme vous le savez, il est d'usage qu'une commission compétente au fond ne délègue pas au fond les dispositions dont elle se serait saisie pour avis.

Conformément à cet usage, notre commission ne devrait déléguer que les articles relevant de la compétence exclusive de la commission des affaires économiques ou qui relèvent d'une compétence partagée avec une forte dominante en leur faveur.

Dans le détail, et sous réserve que soit confirmé le renvoi du texte au fond à notre commission, je vous propose donc, tout d'abord, de déléguer les articles 6 – une habilitation à légiférer par ordonnance pour simplifier les procédures de raccordement – et 17 – des dispositions relatives aux « contrats d'achat d'électricité » –, qui relèvent de la compétence exclusive de la commission des affaires économiques et leur reviennent sans ambiguïté.

Je vous propose également de déléguer quatre autres articles qui relèvent d'une compétence partagée avec une forte dominante en faveur de la commission des affaires économiques : l'article 3, facilitant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ; l'article 16, visant à permettre l'installation en zone « loi littoral » de postes de transformation électrique ; l'article 18, portant sur le partage territorial de la valeur des énergies renouvelables ; l'article 19, visant à étendre aux gaz bas carbone les contrats d'expérimentation biogaz ; l'article 20, qui prévoit la ratification de deux ordonnances entrant plus directement dans le champ de compétence de la commission des affaires économiques.

En définitive, sur la base de ce que je vous propose, notre commission examinerait au fond treize articles, soit les deux tiers du texte. Sur les autres articles du texte sur lesquels la commission des affaires économiques souhaiterait se saisir pour avis, notre commission est naturellement disposée à travailler dans un esprit de coopération.

Sous la réserve du renvoi du texte au fond à notre commission, je soumetts donc ce périmètre à votre approbation.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous rappelle que le rapporteur Didier Mandelli a commencé hier son cycle d'auditions sur le projet de loi. Il a décidé d'y associer l'ensemble des membres de la commission. Vous recevrez donc chaque fin de semaine le planning prévisionnel des auditions, si vous souhaitez vous y joindre.

Je vous rappelle également que le texte pourrait être examiné en commission le 26 octobre et, vraisemblablement en séance publique début novembre.

Réunion du Bureau de la commission du 21 septembre 2022 - Communication

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, le Bureau de notre commission s'est réuni mercredi dernier pour évoquer l'agenda de la commission et fixer le programme de travail des prochaines semaines.

Le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables va occuper la commission durant ce début de session. Le rapporteur a en effet commencé ses travaux depuis hier et trois auditions plénières sont prévues : celle de la présidente de la Commission nationale du débat public, notre ancienne collègue Chantal Jouanno, et celles de deux ministres qu'il était en tout état de cause prévu d'entendre en plénière dans la mesure où ils occupent leur portefeuille depuis cet été, à savoir Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique – audition, sous toutes réserves, prévue le 19 octobre prochain – et M. Hervé Berville, secrétaire d'État chargé de la mer – date encore indéterminée. Notre commission se réunira enfin pour élaborer le texte de commission le 26 octobre prochain.

D'autres ministres seront entendus en plénière pour évoquer leur feuille de route en ce début de quinquennat devant la commission. Le ministère délégué aux transports, Clément Beaune, ouvrira cette série. D'autres ministres, outre ceux déjà cités, ont été sollicités, notamment Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de France, Caroline Cayeux, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ou encore Bérangère Couillard, secrétaire d'État chargée de l'écologie.

Par ailleurs, les deux COP qui doivent se dérouler en fin d'année – la COP 27 sur le climat qui aura lieu en Égypte et la COP 15 sur la biodiversité – vont également faire l'objet d'un suivi attentif de la part de notre commission. En ce qui concerne la COP 27, l'audition croisée de deux ambassadeurs – français et égyptien – validée par le Bureau constituera un premier temps fort.

La COP 15 qui doit se tenir au Canada, après maints reports, au milieu du mois de décembre sera également un sujet largement investi par la commission.

Deux thèmes de travail en plénière ont été identifiés par le Bureau de la commission.

La gestion de l'eau dans toutes ses dimensions qui donnerait lieu à un cycle de trois réunions, après l'examen du budget pour appréhender les enjeux du sujet, tant dans sa dimension territoriale, que s'agissant de l'aspect plus « macro », global. L'association nationale des élus de bassin sera notamment entendue dans ce cadre, pour répondre à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Une autre thématique a été distinguée, celle de la prévention liée au risque du retrait gonflement argile.

La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) est également un point d'attention et tout particulièrement l'anticipation de la mise en œuvre de la filière à responsabilité élargie des producteurs (REP) au secteur du bâtiment, qui va donner lieu à l'organisation d'une table ronde, à la demande de la présidente Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe d'études « économie circulaire ».

Plusieurs déplacements devraient également permettre à la commission de se rendre sur le terrain et de se réunir « hors les murs », notamment en Gironde, durement touchée par les incendies pour poursuivre notre mission sur le risque extrême d'incendies, au salon mondial de l'automobile, à la COP 27 et à Dunkerque, ainsi que l'a demandé notre collègue Frédéric Marchand il y a déjà plusieurs mois.

Je vous rappelle également qu'une mission d'information interne à la commission sur la compensation carbone doit démarrer ses travaux en janvier prochain, et que les rapporteurs chargés de ce dossier sont Ronan Dantec et Philippe Tabarot, qui sont prêts à travailler dès le début de l'année.

Je vous indique également que quatre auditions organisées en application de l'article 13 Constitution devraient s'inviter au programme de la commission, sans que nous ayons beaucoup de marge de manœuvre sur le calendrier : la présidente de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), le président de l'Autorité de régulation des transports (ART), le président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le président de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Mis à part l'examen du budget, voilà, mes chers collègues, quelques éléments d'agenda et d'orientations destinés à vous informer de ce que le Bureau de la commission a décidé.

M. Hervé Gillé. – Le planning des auditions nous a été communiqué vendredi dernier. Des auditions étaient prévues dès le mardi suivant. Je regrette les délais bien trop contraints de sorte que certains d'entre n'ont pu y participer.

M. Didier Mandelli. – Le texte a été présenté ce lundi en Conseil des ministres et les auditions ont démarré dès le mardi, ce qui n'est pas commun, en raison du volume important d'auditions – près de soixante-dix sont programmées. Pour tenir le rythme, il nous a en effet fallu commencer tout de suite. Je comprends vos problèmes d'agenda, mais nous n'avons pas eu d'autre choix.

M. Jean-François Longeot, président. – Je souscris pleinement aux propos de Didier Mandelli. Nous avons effectivement fait au mieux dans des délais très contraints pour permettre à la commission de nourrir son expertise en entendons un maximum d'interlocuteurs, mon cher collègue.

La réunion est close à 9 h 55.

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

Mardi 27 septembre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Processus d'examen par l'Autorité de la concurrence du projet d'acquisition du groupe M6 par le groupe TF1 – Audition de M. Benoît Cœuré, président de l'Autorité de la concurrence

M. Laurent Lafon, président. – Le 16 septembre dernier, nous apprenions l'arrêt du projet de rachat du groupe M6 par le groupe TF1 à la suite des échanges conduits avec vous-même, monsieur le président de l'Autorité de la concurrence. Les remèdes que vous auriez proposés – à savoir au minimum la vente de TF1 ou de M6 – ont été considérés comme un refus implicite de l'opération par ses initiateurs qui ont donc mis un terme à l'opération.

Dans le communiqué de presse publié par l'Autorité, vous avez estimé, concernant la question cruciale de la définition du marché pertinent, que l'examen approfondi de l'opération « ne permet[tait] pas de considérer que la publicité télévisée et la publicité en ligne [étaient] suffisamment substituables du point de vue des annonceurs [et qu'] il n'apparaît pas justifié de les intégrer au sein d'un marché unique ».

Au moment même où vous signifiez votre refus d'accepter ce projet de rapprochement, Netflix annonçait pour sa part son intention de proposer un service moins cher financé par la publicité dès novembre 2022 en France. La plateforme américaine viserait un chiffre d'affaires de plusieurs centaines de millions d'euros à l'horizon 2024, ce qui en ferait un concurrent majeur des chaînes de télévision.

Il n'appartient pas à notre commission de discuter une décision prise par une autorité indépendante, mais il est important pour nous d'en comprendre les fondements et de nous interroger en particulier sur les dispositions juridiques sur lesquelles elle s'appuie.

Nous vous savons gré d'avoir accepté très rapidement de venir devant nous pour nous expliquer le travail qui a été conduit par l'Autorité de la concurrence ces derniers mois sur ce projet de rapprochement et pour évoquer les enseignements qu'il convient d'en retirer.

Vous avez considéré que les marchés de la publicité à la télévision et sur les plateformes n'étaient pas substituables aujourd'hui, mais beaucoup d'observateurs considèrent qu'il n'en sera plus de même d'ici deux ou trois ans. Or nous savons que les chaînes de télévision ne pourront pas attendre trois ans pour se réorganiser et que chaque année qui passe voit leur compétitivité se dégrader.

La question qui se pose donc pour nous est de savoir s'il ne serait pas opportun de modifier la loi afin de mieux prendre en compte les évolutions en cours, notamment celles issues du numérique, dans l'analyse des projets de rapprochement.

Cette question est fondamentale, si l'on souhaite préserver notre exception culturelle. Au cours des dernières années, le développement de plateformes vidéo françaises a été largement contraint par les règles de la concurrence, qu'il s'agisse de CanalPlay ou de Salto. Des murailles ont été érigées entre les acteurs historiques et leurs plateformes numériques afin d'éviter qu'elles bénéficient d'avantages concurrentiels. Force est de constater que ces murailles ont d'abord profité aux acteurs américains et condamné les acteurs français et européens à faire de la figuration.

Comment concrètement peut-on répondre à cette difficulté ? Faut-il se résoudre à voir disparaître progressivement les acteurs français en leur interdisant de se regrouper et de se réinventer ?

Monsieur le président, je vous propose dans un propos liminaire de revenir sur le processus d'examen de cette opération et, peut-être, si vous en étiez d'accord, de répondre à la préoccupation que j'ai exprimée concernant l'avenir du secteur de l'audiovisuel français. À l'issue de votre intervention, vous serez interrogé par notre rapporteur pour l'audiovisuel, Jean-Raymond Hugonet, puis par les autres sénateurs qui le souhaitent.

Je rappelle que cette audition est captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

M. Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence. – Je vous remercie pour votre invitation. Il me semble en tout état de cause du devoir d'une autorité, en particulier lorsqu'elle est indépendante, de répondre aux questions du Parlement.

Les risques d'atteinte à la concurrence contenus dans le projet d'acquisition du groupe M6 par le groupe TF1 ont été détaillés dans le communiqué de presse que l'Autorité de la concurrence a publié le 16 septembre dernier. J'évoquerai donc plutôt, dans mon intervention liminaire, la manière dont le processus s'est déroulé, mais je suis prêt à répondre à des questions de fond.

Le contrôle des concentrations fait partie des quatre missions principales de l'Autorité de la concurrence avec la répression des pratiques anticoncurrentielles, la régulation de certaines professions réglementées du droit et sa fonction consultative sur saisine du Gouvernement, du Parlement ou d'autres acteurs.

Le contrôle des concentrations est régi par le titre III du livre IV du code de commerce, c'est-à-dire les articles L. 430-1 à L. 430-10, et au niveau européen par le règlement n°139/2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises – ce dossier ne relevait pas du niveau européen, mais ce sera peut-être différent pour la suite. L'Autorité de la concurrence a publié des lignes directrices relatives au contrôle des concentrations ; elles ont été révisées en juillet 2020.

Quelles ont été les principales phases de ce dossier ?

Au moment de l'annonce de l'opération par les parties et de sa prénотification en mai 2021, il a été constaté que cette opération relevait de la compétence de l'Autorité de la concurrence, et pas de celle de la Commission européenne, parce que les deux entreprises concernées réalisaient plus de deux tiers de leur chiffre d'affaires européen à l'intérieur d'un même État membre. ; la simple application du règlement européen conduisait donc à localiser le dossier à Paris.

Les services d’instruction de l’Autorité de la concurrence ont commencé à travailler dès cette prénotification. Ils ont adressé des questionnaires aux parties – TF1 et M6 –, ainsi qu’aux différents acteurs du secteur – c’est ce qu’on appelle des tests de marché. Ils ont mené des entretiens informels avec certains de ces acteurs et étudié les premières études économiques produites pour le compte de Bouygues et portant notamment sur la question de la définition du marché pertinent.

La notification formelle a eu lieu le 17 février 2022. Parallèlement, nous avons saisi de manière informelle l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) – leurs avis ont été rendus publics la semaine dernière – et nous avons également eu des échanges avec la Commission nationale de l’informatique et des libertés (Cnil).

Le 18 mars, l’Autorité de la concurrence a décidé d’ouvrir une phase d’examen approfondi. La très grande majorité des opérations de concentration notifiées à l’Autorité fait l’objet d’un examen simple, dit de phase 1, et est autorisée sans condition. En 2021, 272 opérations de concentration lui ont été notifiées, une seule a été interdite – le projet d’acquisition de la société du Pipeline Rhône-Méditerranée par le fonds Ardian. Depuis le début de l’année 2022, 181 opérations ont été autorisées, dont une seule, à ce stade, après un examen approfondi, c’est-à-dire de phase 2 – il s’agissait de l’acquisition de Conforama par But qui a été autorisée au printemps.

Le rapport des services d’instruction, qui faisait plus de 400 pages, a été envoyé à Bouygues le 22 juillet ; il détaillait la situation sur les différents marchés : celui de la publicité bien sûr, mais aussi celui de la distribution de services de télévision – c’est la question des relations avec les fournisseurs d’accès à internet et les autres distributeurs comme le groupe Canal+ – et celui de l’acquisition de contenus – programmes de flux, films, etc.

Ce rapport était confidentiel, mais ses principales conclusions ont été rendues publiques par les intéressés eux-mêmes – Bouygues et M6 – à la demande de l’Autorité des marchés financiers, qui a estimé que ces informations ne pouvaient pas être cachées aux actionnaires.

Bouygues a répondu le 12 août par des observations assorties d’une proposition d’engagements.

Le collège de l’Autorité de la concurrence s’est réuni en formation plénière durant deux jours, les 5 et 6 septembre, pour entendre les représentants des groupes Bouygues et Bertelsmann, ainsi que ceux des principaux acteurs du secteur : les concurrents télé et radio de TF1 et de M6, des distributeurs, des annonceurs, des producteurs... Nous avons aussi entendu des représentants de l’Institut Médiamétrie pour connaître les évolutions de l’audience, y compris sur les plateformes en ligne. Le collège a aussi entendu le commissaire du Gouvernement, c’est-à-dire la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Je précise qu’il est tout à fait exceptionnel, voire inédit, que l’Autorité de la concurrence se réunisse en formation plénière. Je souhaitais que la délibération soit la plus pluraliste possible. Le collège est composé de dix-sept membres, dont cinq membres permanents. Cinq membres se sont récusés, notamment pour des raisons liées à d’éventuels

conflits d'intérêts. Douze membres du collège ont donc participé à la délibération et il me semble que c'est la première fois qu'autant de membres participent à une telle délibération.

Le collège a délibéré et, le 16 septembre, j'ai, sur mandat du collège, rapporté aux représentants de Bouygues et de Bertelsmann les conclusions de cette délibération.

Compte tenu des risques concurrentiels importants suscités par l'opération, principalement sur les marchés de la publicité télévisuelle et de la distribution de services de télévision gratuite – les risques étaient un peu moins importants sur le marché de l'acquisition de droits –, des remèdes de grande ampleur auraient été nécessaires et le collège a considéré que les engagements comportementaux proposés par Bouygues s'agissant en particulier, sur le marché de la publicité, de la séparation des régies publicitaires ne pouvaient remédier à ces risques. En effet, les deux régies auraient été *in fine* possédées par le même actionnaire et contrôlées par le même groupe ; de ce fait, quelles que soient les modalités de fonctionnement au quotidien, les incitations économiques auraient été alignées. S'agissant d'un problème de « pouvoir de marché » – nous appelons aussi cela un problème horizontal – d'une telle ampleur, la seule solution, d'un point de vue concurrentiel, aurait consisté à des cessions, en particulier la cession de l'une des principales chaînes du nouveau groupe, ce qui aurait évidemment vidé le projet de sa substance.

Notre message aux parties concernées était que l'Autorité de la concurrence, consciente que les remèdes n'étaient pas possibles pour elles, se dirigeait vers une interdiction. Le même jour, Bouygues et Bertelsmann ont annoncé leur intention de retirer leur dossier, ce qui nous a été notifié formellement le lundi 19 septembre.

Pour conclure, cette opération de concentration de grande ampleur aurait fait émerger un acteur ultra-dominant sur le marché de la publicité et de la distribution en France avec, sur le marché de la publicité, plus de 70 % de parts de marché. La conséquence inévitable aurait été une hausse des tarifs de publicité et des redevances versées par les distributeurs, ainsi peut être qu'une perte de diversité des programmes.

En outre, nous avons considéré que le développement des services de vidéo à la demande ne permettait pas, à un horizon prévisible, de remettre en cause la puissance des écrans de télévision. Les services de vidéo à la demande ont vocation à rester des modèles payants, contrairement aux services édités par TF1 et M6, et ils reposent avant tout sur une individualisation de la consommation qui n'est pas propice à la diffusion simultanée d'annonces publicitaires auprès d'un très grand nombre d'utilisateurs, ce qui reste le modèle de la publicité à la télévision.

Je tiens à préciser que l'Autorité de la concurrence ne nie pas la pertinence industrielle du projet : il aurait permis aux parties – c'est en tout cas ce qu'elles nous ont exposé – de développer une nouvelle plateforme numérique qui aurait été proposée soit dans les bouquets des distributeurs, soit directement aux téléspectateurs sur internet. Cela correspond à un modèle dit *over the top* (OTT), comme pour une plateforme de vidéo à la demande, qui leur aurait permis de mieux valoriser les contenus achetés par les chaînes.

J'ajoute que, si vous regardez les décisions prises par l'Autorité de la concurrence ces dernières années, elle ne peut pas être suspectée de myopie ou de complaisance envers les grandes plateformes américaines ni d'ignorer les évolutions technologiques. Je vais citer quelques exemples : la décision sur les services de publicité de Google – 220 millions d'euros d'amende – ; la décision sur la gestion des droits voisins par Google – 500 millions d'euros

d'amende et des engagements contraignants de la part de Google pour la première fois en Europe et même dans le monde, à l'exception de l'Australie – ; la décision, à la suite de la saisine de Criteo, sur les services d'intermédiation des publicités de Facebook, qui a conduit l'entreprise à prendre, pour la première fois à ma connaissance, des engagements contraignants auprès d'une autorité de la concurrence ; l'étude en cours sur le *cloud*, etc.

Nous sommes donc bien des observateurs attentifs des évolutions technologiques, mais en l'espèce notre conclusion a été que ce projet industriel aurait *in fine* été financé par les annonceurs français, donc par les consommateurs, et par les téléspectateurs. Les gains d'efficacité envisagés du point de vue des téléspectateurs n'étaient pas documentés par les parties.

Un dernier mot sur l'importance de la concurrence et sur l'articulation entre politique industrielle et concurrence – c'est le cœur du sujet dans ce dossier. Je suis absolument convaincu qu'une politique de croissance pour l'économie française doit marcher sur deux jambes : une politique industrielle qui fixe les priorités collectives, qui alloue les ressources de l'État et qui protège notre souveraineté et une politique de la concurrence qui donne leur chance aux nouveaux acteurs et qui combat les rentes. La concurrence sans politique industrielle mène à l'atomisation du marché et l'intérêt collectif risque d'être ignoré ; la politique industrielle sans concurrence favorise les acteurs en place et décourage l'innovation.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Dans son avis adressé à votre Autorité, l'Arcom a indiqué que des remèdes raisonnables – absence de couplage des ventes de publicité, séparation des régies ou encore cession de chaînes supplémentaires – pouvaient permettre de répondre aux préoccupations sectorielles suscitées par le projet de rapprochement. Comment expliquez-vous la divergence d'analyse entre vos deux autorités ?

Par ailleurs, n'aurait-il pas été possible de signifier plus tôt aux deux sociétés l'impossibilité d'accepter cette fusion au lieu de leur faire perdre dix-huit mois et beaucoup d'argent ? Depuis le début, il était acquis que les marchés pertinents de la publicité linéaire et délinéarisée n'étaient pas complètement substituables. Pourquoi avoir fait durer autant les choses ?

Le groupe Bertelsmann semble décidé à poursuivre la cession de M6 dans les plus brefs délais. Plusieurs candidats ont manifesté leur intérêt, certains ayant déjà une présence dans les médias, d'autres pouvant être considérés comme de nouveaux entrants. Pouvez-vous nous rappeler les différences qui s'appliquent dans l'examen d'une candidature selon que l'acheteur est ou non un acteur important du secteur des médias ? Quelle serait la durée minimale d'examen par l'Autorité selon que l'acheteur est ou non l'un de ces acteurs ?

Enfin, dans son avis de 2019, l'Autorité de la concurrence a identifié de nombreuses asymétries qui défavorisent les acteurs français par rapport aux plateformes américaines ; on peut penser à la souplesse dont bénéficient les services médias audiovisuels à la demande (Smad) avec un taux global d'obligations entre audiovisuel et cinéma ou encore à la possibilité pour les Smad d'obtenir des droits « monde ». Quel regard portez-vous sur la persistance de ces asymétries en 2022 ? N'est-il pas difficile de vouloir limiter la concentration horizontale et de maintenir des dispositions qui empêchent les acteurs nationaux de lutter à armes égales avec leurs concurrents américains ?

M. Benoît Coeuré. – Dès le début, il était évident que cette opération poserait des problèmes de concurrence et il a été dit explicitement aux parties qu'elle serait difficile à mener. Ma prédécesseur, Isabelle de Silva, et moi-même l'avons dit très clairement ; j'avais d'ailleurs évoqué ce dossier publiquement lors de mon audition par la commission des affaires économiques du Sénat en janvier dernier, en disant que l'opération n'allait pas de soi.

Il était clair que la question du marché de la publicité serait déterminante et que la faisabilité de l'opération reposait sur ce que j'appellerais un acte de foi, à savoir la capacité pour l'Autorité de la concurrence d'élargir la définition du marché. Je crois que Bouygues et Bertelsmann étaient conscients dès le début de cette situation.

En ce qui concerne le calendrier, l'opération a été notifiée en février et le rapport envoyé aux parties en juillet par les services d'instruction – il n'engageait pas le collègue, mais celui-ci s'en est évidemment servi pour sa délibération. Or ce rapport était très négatif, si bien que les parties savaient dès le mois de juillet que leurs espoirs dans l'acte de foi que j'ai évoqué se réaliseraient difficilement. Les parties auraient donc pu retirer le dossier en juillet ; elles ont choisi de se défendre devant le collège, ce qui était tout à fait leur droit.

Avant de parler de l'avis de l'Arcom, je rappelle que celui de l'Arcep était critique s'agissant du marché de la distribution, du risque de pouvoir de marché excessif, notamment vis-à-vis des fournisseurs d'accès à internet, et du risque, dit vertical, de traitement privilégié de Bouygues Telecom par rapport aux autres fournisseurs d'accès à internet.

L'Arcom et l'Autorité de la concurrence n'ont pas le même mandat, ce qui peut expliquer des divergences d'analyse dans nos avis. Il me semble qu'en l'espèce nos deux autorités ont identifié les mêmes problèmes, mais qu'elles ont divergé quant à la capacité des remèdes comportementaux proposés par les parties à les régler. Le collège de l'Autorité de la concurrence a considéré que ces remèdes n'étaient pas suffisants : il nous a semblé que, quelles que soient les modalités de gouvernance, les incitations économiques des deux régies publicitaires auraient été alignées, si bien qu'elles auraient, implicitement ou explicitement, travaillé de concert.

Sur la situation actuelle et la volonté de Bertelsmann de poursuivre la vente, nous n'avons aucunement été saisis et je ne peux donc faire aucun commentaire.

Par ailleurs, il est vrai que, compte tenu de la taille des acquéreurs potentiels, en tout cas ceux qui ont été mentionnés dans la presse, il serait logique que l'opération soit évaluée par la Commission européenne, laquelle a de toute façon la possibilité, si elle le souhaite, de nous la transmettre pour avis. La probabilité est forte, d'après moi, que ce projet d'acquisition soit effectivement examiné par la Commission.

M. Jean-Raymond Hugonet. – J'imagine que vous fondez votre réponse sur la fameuse règle dite « des deux tiers », à savoir que le contrôle par une autorité nationale de la concurrence n'est possible que si chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans l'Union européenne dans un seul et même État membre.

M. Benoît Coeuré. – En réalité, la règle est un peu plus complexe que cela : si le chiffre d'affaires global des entreprises concernées dépasse 5 milliards d'euros au niveau mondial, mais également 250 millions d'euros dans au moins deux pays de l'Union européenne, c'est la Commission européenne qui est compétente en matière de contrôle, sauf

si les entreprises concernées réalisent chacune plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires dans un même pays, ce qui était le cas en l'espèce pour les groupes détenteurs de TF1 et M6.

M. Laurent Lafon, président. – Cela signifie-t-il que le calendrier de renouvellement des licences, prévu en 2023, pourrait, selon l'identité des acquéreurs possibles, ne pas être tenu ?

M. Benoît Coeuré. – Il sera probablement très difficile de respecter ce calendrier, car il est très tendu. Cela étant, sur un tel sujet, je préférerais que vous posiez la question à Roch-Olivier Maistre, le président de l'Arcom, puisque cette Autorité est la seule décisionnaire en ce qui concerne le renouvellement des licences audiovisuelles.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ces problèmes de calendrier existeraient-ils si l'acquéreur était un nouvel entrant et non un professionnel du secteur ?

M. Benoît Coeuré. – Je resterai prudent, dans la mesure où le sujet est sensible et concerne de nombreuses entreprises cotées, et ce d'autant que nous ne nous exprimons, faute d'être saisis du dossier, que sur le fondement d'informations disponibles dans la presse.

Selon moi, la difficulté de l'opération peut certes dépendre de l'empreinte de l'acquéreur dans le secteur audiovisuel, mais il faut également prendre en compte d'autres effets dits « verticaux » ou « congloméraux », qui tiennent aux autres activités de l'entreprise, par exemple dans la radio ou la presse, domaines connexes à la télévision. Cela étant, j'atténuerai immédiatement mon analyse en rappelant que la définition des marchés est nationale ; autrement dit, le marché de la télévision est avant tout français.

S'agissant de l'avis rendu par l'Autorité en 2019, il faut bien reconnaître qu'il a constitué le point de départ de notre réflexion, puisqu'il a cristallisé notre position dans le secteur audiovisuel. Dans cet avis, nous constatons un certain nombre d'évolutions, notamment le développement rapide des plateformes de vidéo à la demande, phénomène qui s'est à l'évidence confirmé. D'autres évolutions annoncées, qui ne figuraient pas dans notre avis, ont évidemment été prises en compte dans notre analyse : je pense en particulier au projet de Netflix d'une offre d'abonnement moins chère incluant de la publicité ou encore à l'émergence d'Amazon Prime comme diffuseur de matchs de Ligue 1.

Ces éléments ne nous ont pas conduits à modifier notre définition du marché. En effet, l'irruption des plateformes sur le marché publicitaire ne signifie pas que le marché change. Ce qui compte, en définitive, c'est la manière dont les annonceurs utiliseront les différents supports. Or les annonceurs nous ont dit, au terme du test de marché, que les usages restaient différents, complémentaires et non substituables. Les plateformes, par exemple, vont se concentrer sur de la publicité ciblée, parce qu'elles utilisent toutes les informations dont elles disposent sur les consommateurs.

J'ajoute qu'il convient de faire la différence entre l'audience des programmes diffusés le soir par Netflix, qui sont certes beaucoup regardés, mais aussi très nombreux, et la force du journal télévisé de TF1 ou de M6 le soir, souvent regardé en famille. Les plateformes ne peuvent pas rivaliser avec de telles audiences, sauf à de rares exceptions près, comme lors d'un match de Ligue 1 ou d'un match de tennis, qui sont des événements fédérateurs suivis par beaucoup de spectateurs.

En réalité, les industriels et l’Autorité de la concurrence ne raisonnent pas de la même manière à propos de ces évolutions. Ce que les industriels cherchent à faire, et c’est leur devoir d’agir ainsi, notamment vis-à-vis de leurs actionnaires et de leurs salariés, c’est à préparer le scénario du pire, à savoir leur éventuelle éviction du marché de la publicité au profit des plateformes ; de notre côté, nous raisonnons à partir de scénarios probables, ce qui ne correspond pas du tout à la même approche.

Voilà la question que l’Autorité de la concurrence s’est posée : à un horizon raisonnable, qui peut être de trois ou cinq ans, les annonceurs utiliseront-ils ou puiseront-ils de manière complètement indifférente et substituable dans les inventaires disponibles en ligne ou à la télé ? Selon nous, ce scénario n’est pas le plus probable aujourd’hui.

L’avis émis par l’Autorité en 2019 comportait aussi un certain nombre de réflexions sur le cadre réglementaire en vigueur – ce qui me permet de répondre à la dernière question du sénateur Hugonet – et sur la manière dont ce cadre pouvait évoluer pour permettre aux acteurs français de se développer dans les meilleures conditions. Nous avons ainsi abordé des sujets dont on ne discutera pas aujourd’hui, comme celui de l’interdiction de la publicité pendant les films.

Enfin, nous avons réfléchi à la meilleure manière d’inclure les acteurs numériques dans ce cadre, de sorte que les obligations réglementaires, celles qui découlent de la loi de 1986 et des lois suivantes, ne s’appliquent pas aux seuls acteurs de la télévision française, ce qui créerait effectivement un lourd handicap concurrentiel.

M. David Assouline. – Monsieur le président, le travail que vous fournissez dans les secteurs de l’audiovisuel et de la presse est absolument remarquable, et ce alors même que le doute plane bien souvent sur l’autonomie réelle des institutions et autorités indépendantes.

On peut être d’accord ou pas sur l’avis que vous venez de rendre sur ce projet d’acquisition, mais le scénario inévitable et écrit d’avance par tout le monde a été démenti par votre expertise, ce qui prouve que vous avez travaillé sur le fondement de critères qui sont les vôtres, en toute indépendance. Il est réconfortant de constater que les autorités indépendantes fonctionnent de manière sereine et peuvent résister à un certain nombre de pressions – je pense évidemment au comportement de Google dans le dossier des droits voisins...

Dans le cadre de notre commission d’enquête sur la concentration des médias en France, nous avons conduit un certain nombre d’auditions, notamment celles de vos prédécesseurs : j’avais à l’époque acquis la conviction que, sans évolution du marché, on ne pouvait pas valider ce projet d’acquisition de M6 par TF1. En d’autres termes, pour rendre cette concentration possible, il aurait fallu que vous acceptiez de changer la notion de marché pertinent, qui est au centre de votre jurisprudence de 2019.

Or vous estimez au contraire que le marché n’a pas changé. Soit ! Mais il reste tout de même un chantier à conduire, ce que vous avez soigneusement évité de faire : le numérique ne peut certes pas se confondre avec l’audiovisuel – nous sommes d’accord sur ce point –, mais ces secteurs s’entremêlent de plus en plus. Cette situation inédite implique que de nouvelles règles soient édictées, faute de quoi l’essor des plateformes n’aura aucune limite dans le domaine de l’audiovisuel numérique.

Je note par ailleurs que, loin de son rôle, l’Arcom a envisagé, dans son avis, un certain nombre de considérations économiques, quand votre avis traite, lui, des questions de la

pluralité de l'offre et du pluralisme. Bref, on a un peu l'impression que les deux autorités sont à fronts renversés...

J'en viens à mes questions : quels sont, selon vous, les nouveaux acquéreurs possibles ? Savez-vous d'ores et déjà qui de la Commission européenne ou de l'Autorité sera compétente dans ce dossier ? En d'autres termes, craignez-vous un contournement de la procédure qui entraînerait votre dessaisissement au profit de la Commission ?

Mme Monique de Marco. – Monsieur le président, parmi les raisons qui vous ont conduit à rendre cet avis défavorable, vous avez cité le problème de l'incompatibilité entre les parts de marché publicitaires des groupes M6 et TF1, mais vous avez également évoqué votre analyse du marché de la distribution et celle du marché de l'acquisition des droits et des contenus.

Autant il me paraît simple d'évaluer des parts de marché publicitaire, autant j'aimerais que vous m'expliquiez comment l'Autorité de la concurrence est parvenue à évaluer les deux autres marchés que vous avez mentionnés.

Mme Sylvie Robert. – La Commission européenne a dévoilé il y a peu sa proposition de législation sur la liberté des médias, l'European Media Freedom Act, texte qui consacre pour la première fois le principe du pluralisme des médias et tend à lutter contre le phénomène de concentration dans ce secteur. Quel regard portez-vous sur cette proposition ? J'irai même plus loin : y êtes-vous favorable ?

M. Benoît Coeuré. – Monsieur Assouline, je ne crois pas que nous soyons à fronts renversés avec l'Arcom. Nos angles sont différents. Les propositions de l'Arcom étaient bienvenues, même si nous avons considéré qu'elles ne suffisaient pas. L'Autorité de la concurrence n'a aucune compétence en matière de pluralisme politique ; néanmoins, nous nous intéressons à la diversité. Vous direz peut-être qu'il y a un continuum entre les deux... La diversité de l'offre est pour nous un objectif sur tous les marchés.

S'agissant des acquisitions de films, nous avons identifié le risque que le nouvel acquéreur ait un pouvoir de marché plus fort qui fasse baisser le prix individuel des films au détriment de la qualité. Un acteur rassemblant TF1 et M6 aurait pu faire circuler davantage les films, ce qui peut inciter à en acheter moins.

L'avis rendu en 2019 indiquait que la loi de 1986 n'était plus adaptée à la réalité de la concurrence dans le secteur. Le texte était centré sur les chaînes de la TNT, alors que, d'évidence, le secteur est beaucoup plus large. Le plafond de 49 % pour la détention des chaînes ou la limitation des autorisations de TNT n'ont plus tellement de sens dans un marché dont le périmètre est beaucoup plus vaste. Le dispositif anti-concentration de la loi de 1986, notamment le « deux sur trois » devrait être appliqué à l'ensemble des acteurs. Les propositions 31 et 32 de votre commission d'enquête vont d'ailleurs dans ce sens, je l'ai bien noté.

Je ne ferai pas de commentaires sur les acquéreurs potentiels. Tout dépend aussi du montage capitalistique, et nous n'avons pas d'information à ce sujet. Au vu de ce qui transparaît dans la presse, c'est la Commission européenne qui devrait être saisie. Cela ne changerait pas le calendrier, mais le rendrait encore un peu plus tendu – il le serait tout autant si c'était l'Autorité qui était compétente.

En dehors de la publicité, nous avons observé deux marchés. S'agissant de la distribution, nous avons examiné la relation qui se créerait entre le nouvel ensemble et les distributeurs tels que les fournisseurs d'accès à internet ou Canal+. Le risque principal, pour le collègue, réside dans le fait que le nouvel ensemble utilise sa position pour augmenter les redevances de distribution. Il existe également un risque, plus difficile à caractériser, de traitement privilégié de Bouygues Telecom. Cela n'aurait cependant pas été insurmontable et aurait pu se régler par un engagement de non-discrimination.

Sur les marchés des contenus, il convient de considérer les programmes de flux – sport, jeux... – et de stock. Concernant les premiers, il y avait un risque d'internalisation par le nouvel ensemble au détriment des producteurs actuels. Concernant le stock, il y avait peu de risques pour les films étrangers, notamment américains, car il s'agit d'un marché mondial ; il y avait un risque sur l'acquisition des films français, mais ce marché est très réglementé, avec l'obligation d'acquisition et la chronologie des médias.

Sur les propositions de *European Media Freedom Act* et de pacte démocratique, je vous invite à poser la question à Roch-Olivier Maistre. De notre côté, nous ne pouvons qu'être favorables à la diversité.

Mme Laure Darcos. – La décision que vous avez prise ne va-t-elle pas tuer la TNT gratuite ?

Il n'est pas dans vos attributions de mener une politique industrielle ; mais à qui reviendrait-il de mener une telle politique ?

M. Laurent Lafon, président. – Vous avez effectivement rappelé que vous n'aviez pas à vous préoccuper de questions de politique industrielle. Mais votre décision aura un impact industriel important. Sur ce marché, une politique industrielle vous semble-t-elle apparaître ?

La décision de l'Autorité est scrutée dans d'autres pays. Avez-vous des contacts avec vos homologues ?

M. David Assouline. – Dans votre décision, vous mettez un terme à un projet important de concentration. Or d'autres concentrations se préparent, comme dans l'édition. Il faudrait peut-être s'en occuper... Dans ce domaine, il y a en effet de fortes inquiétudes. Je sais que cela dépend de la Commission européenne ; serez-vous néanmoins saisis ou vous saisirez-vous du dossier ?

M. Benoît Coeuré. – Les chaînes concernées n'ont jamais été en aussi bonne forme financière, si l'on en croit leur communication en direction de leurs actionnaires. Je suis persuadé qu'elles se réinventeront pour répondre au défi technologique.

Les recettes publicitaires ne vont pas s'améliorer, certes. Mais pour les maintenir, il leur faudra diffuser de bons programmes à travers des technologies en accord avec l'évolution des usages.

Ces chaînes vont réinventer leurs interfaces pour être proposées dans des bouquets ; elles construiront une fidélisation du téléspectateur par la collecte de données. Elles ont les moyens de le faire et le font déjà en partie.

Je ne devrais peut-être pas donner un avis industriel, mais je ne crois pas que le projet de fusion aurait changé la donne. Certes, il y aurait eu des synergies qui auraient dégagé des ressources, mais ces gains auraient été faits aux dépens des distributeurs et des annonceurs par augmentation des tarifs. Les ressources de ces chaînes ne sont pas comparables avec celles de Netflix ou d'Amazon. Une fusion n'aurait donc pas révolutionné la concurrence avec ces plateformes.

Netflix n'est pas né de la fusion de deux chaînes : en 1998 ou 1999, c'était un service d'envoi de DVD à domicile, puis c'est devenu un service de VOD. La question est : comment pouvons-nous créer les conditions de l'apparition d'un nouveau Netflix en France ? Ce n'est pas impossible : nous avons des licornes dans toutes sortes de secteurs. Cela dépasse la concurrence, mais a trait aux conditions fiscales, sociales...

S'agissant de la politique industrielle, il faut se pencher sur le cadre réglementaire pour que le jeu soit égal entre tous les acteurs. Pour cela – même si l'Arcom aura un avis plus éclairé dans ce domaine –, il faudrait assujettir les géants du numérique aux mêmes obligations que celles qui s'appliquent aux acteurs concernés par loi de 1986.

Nous avons été en contact avec la Commission européenne et d'autres autorités de la concurrence – il existe d'ailleurs un forum de discussion, le Réseau européen de concurrence, qui a été créé pour cela par un règlement communautaire. Nous avons particulièrement échangé avec l'autorité néerlandaise, qui a un dossier similaire à traiter, ainsi qu'avec l'autorité belge – le marché belge est particulier, avec sa segmentation linguistique.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 40.

Mercredi 28 septembre 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport annuel d'activité du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour l'année 2021 – Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui le président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), M. Roch Olivier Maistre, afin d'évoquer le rapport annuel de cette institution pour l'année 2021. Au-delà de ce rendez-vous traditionnel prévu par la loi du 30 septembre 1986, il sera difficile de ne pas évoquer également l'actualité du secteur de l'audiovisuel qui demeure très riche. L'Arcom sera en effet amenée très prochainement à engager le processus de renouvellement des mandats des présidentes de Radio France et de France médias monde (FMM) ; elle est aussi au cœur des débats sur les évolutions capitalistiques du secteur initiés par la mise en vente du groupe M6. Alors que l'Arcom avait estimé, dans son avis rendu à l'Autorité de la concurrence (ADLC), que le rapprochement entre TF1 et M6 pouvait être envisagé au prix de l'adoption de certains remèdes, l'ADLC en a

jugé autrement, comme nous l'a rappelé hier son président. Les deux entreprises concernées se trouvent donc aujourd'hui dans une situation délicate, et sont contraintes de définir une nouvelle stratégie dans un calendrier très contraint.

Cette situation interpelle le législateur, car elle s'inscrit dans un paysage dont l'initiative publique semble absente. Le précédent quinquennat n'a pas permis, en effet, de moderniser véritablement la loi de 1986 sur les questions de concurrence et de réglementation de la production afin de les adapter à l'arrivée des plateformes ; la réforme de l'audiovisuel public n'a pas abouti, tandis que la réforme de son financement est au milieu du gué.

L'avenir du secteur de l'audiovisuel semble donc dépendre de décisions prises par des investisseurs qui ne sont pas tous français et des autorités indépendantes, dont le rôle n'est pas de définir une politique industrielle, comme l'a rappelé le président de l'ADLC.

Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le président, ce que vous attendez de l'État et du législateur pour essayer de sortir de cette situation ? Quelles sont, selon vous, les urgences en la matière ?

Parmi ces dernières, le conflit qui perdure entre Canal+ et TF1 sur la distribution constitue pour nous un autre sujet de préoccupation. Le différend semble aujourd'hui porter autant sur une question commerciale que sur la maîtrise des contenus à travers les univers applicatifs des deux acteurs. Que peut faire le régulateur pour favoriser un compromis ? Faut-il envisager une disposition législative pour assurer que l'ensemble des Français puissent recevoir les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), en dépit des désaccords commerciaux entre les acteurs ?

Je vous propose de revenir sur ces différents aspects dans un bref propos liminaire, avant que notre rapporteur pour avis sur les crédits de l'audiovisuel public, Jean-Raymond Hugonet, vous interroge, suivi des membres de la commission qui le souhaitent.

M. Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. – Cette audition traditionnelle est l'occasion d'un échange sur l'actualité de notre institution toute neuve, née le 1^{er} janvier dernier. Notre autorité est en ordre de marche depuis lors, grâce à un travail de préfiguration et une pleine adhésion des équipes de deux autorités fusionnées. Notre collège est désormais élargi à neuf membres, désignés par cinq autorités différentes, ce qui accentue encore son indépendance. L'organisation de l'institution a été revue pour marier les compétences des deux autorités, même si nous conservons notre présence en régions, pour être au plus près des médias locaux et de proximité. Nous rassemblons 355 agents autour d'un projet stratégique sur trois ans, qui va être très bientôt adopté par le collège.

Depuis sa mise en place, l'institution est à pied d'œuvre pour développer les nouvelles compétences que vous nous avez confiées.

La première est la lutte contre le piratage des contenus culturels et sportifs. Les dispositions législatives que vous avez adoptées remplissent pleinement leur rôle, face à un manque à gagner atteignant 1 milliard d'euros. Le nouveau cadre juridique nous permet d'agir plus vite en dialoguant avec le juge, les ayants droit et les fournisseurs d'accès. Nous pouvons ainsi intervenir très rapidement sur les manifestations sportives : les ayants droit peuvent saisir le juge, les fournisseurs d'accès opèrent le blocage et le déréférencement dès la décision

et l'autorité administrative prend en charge les demandes de blocage des sites miroirs. Depuis le 1^{er} janvier, 800 sites illicites ont ainsi été bloqués, limitant de 50 % le piratage des manifestations sportives. Nous sommes maintenant engagés dans une procédure d'automatisation de la chaîne pour aller encore plus vite.

Notre deuxième chantier est la supervision des plateformes en ligne, qui comprend la lutte contre la manipulation de l'information. Nous publierons bientôt le troisième bilan d'application de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, dite loi « Infox ». Cette régulation commence à porter ses fruits. Nos compétences ont été complétées par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, et cette démarche a pris une dimension européenne très forte, avec l'adoption prochaine du nouveau règlement européen sur les services numériques (DSA pour *Digital Services Act*) auquel nous avons activement contribué. Nous allons suivre de très près la mise en œuvre de ce texte, qui ouvre une nouvelle frontière en la matière. Nous souhaitons, pour notre part, que l'autorité de coordination française qu'il prévoit soit désignée rapidement. Ce choix relève de la compétence du législateur, et, si vous en décidiez ainsi, l'Arcom pourrait être cette autorité.

La dimension européenne de la régulation est croissante et un nouveau texte tout juste déposé par la Commission européenne concerne la liberté des médias, le *European Media Freedom Act* (Emfa). Nous serons impliqués dans le comité de pilotage du groupe des régulateurs européens, le *European Regulators Group for Audiovisual Media Regulators* (Erga) dès l'année prochaine, et je prendrai, début octobre, la présidence du réseau des régulateurs francophones.

Le troisième point nouveau sur lequel nous travaillons est lié à la publication d'un rapport du Sénat sur la pornographie. Nous avons mis en demeure sept sites contrevenant en particulier aux dispositions adoptées par des amendements du Sénat intégrés à la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales. Nous avons saisi le tribunal judiciaire et le juge a décidé de recourir à une procédure de médiation, que nous avons souhaité courte. À nos yeux, la balle est dans le camp des sites et cette médiation devra être l'occasion pour eux de proposer des dispositifs efficaces.

Nous déployons une autre mission nouvelle : la supervision de la lutte contre les contenus terroristes et pédopornographiques. Un membre du collège, une magistrate, prend en charge la mission de contrôle, de retrait et de déréférencement des sites terroristes après signalement de la plateforme Pharos. 130 000 contenus ont été vérifiés en 2021, un chiffre énorme et en augmentation.

Notre institution est donc pleinement en ordre de marche et prête pour s'adapter à l'époque.

L'Arcom a également été active sur ses missions traditionnelles.

2021 et 2022 ont été marquées par des échéances électorales de premier plan : élections régionales, troisième référendum en Nouvelle-Calédonie, élections présidentielle et législatives. Nous avons veillé au bon déroulement des campagnes sur les chaînes de radio et de télévision et nous nous apprêtons à publier un bilan qui comprendra pour la première fois un volet sur les plateformes en ligne, que nous avons réunies tous les quinze jours pendant le processus électoral, et nous notons de vrais progrès par rapport à 2017.

Les médias audiovisuels ont joué un rôle majeur, car le contexte pandémique a conduit à limiter le nombre de réunions publiques, et le débat a été concentré dans les médias audiovisuels, avec un volume de programmes significatif. Nous avons dû opérer quelques rappels, mais les choses se sont globalement correctement déroulées. Nous ferons quelques propositions d'amélioration des règles que nous appliquons ; celles-ci relèvent, certes, du législatif, mais certaines d'entre elles pourraient sans doute être revisitées. Nous pourrions en discuter à l'occasion du travail sur les sondages que le Sénat envisage de lancer.

Nous avons veillé à maintenir une vigilance constante concernant notre première mission, la protection de la liberté d'expression, de la rigueur de l'information et de la maîtrise de l'antenne. Nous avons opéré plusieurs interventions, mises en garde ou mises en demeure à ce sujet. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, nous avons contribué à la mise en œuvre des sanctions adoptées par le Conseil de l'Union européenne envers RT France et Rossiya 24 et nous avons mis Eutelsat en demeure de cesser la diffusion de NTV Mir.

Au-delà de ces missions, nous avons accompagné la transformation des médias, qui est très importante dans cette période.

S'agissant de la radio, le régulateur a ainsi accéléré le déploiement de la radio numérique, DAB+, une avancée importante et qui sera encore significative en 2023, année au cours de laquelle la couverture concernera 50 % de la population métropolitaine. Cette phase de déploiement représente toutefois une charge importante pour les très nombreuses radios associatives et locales, dont vous connaissez l'importance. Nous soutenons donc l'accompagnement de ces radios plus fragiles et nous avons, en outre, incité les acteurs à communiquer activement sur le DAB+.

Un dossier est en cours : l'évolution de la gouvernance et de la nature des activités radiophoniques du groupe Lagardère, à la suite de l'offre publique d'achat de Vivendi. Comme vous le savez, tout changement de contrôle d'un opérateur qui détient une autorisation doit faire l'objet d'un agrément.

S'agissant de la télévision, le projet de fusion entre TF1 et M6 est désormais abandonné après nous avoir mobilisés pendant plusieurs mois. Nous avons souhaité rendre public notre avis transmis à l'ADLC, même si celle-ci n'a pas eu à prendre formellement de décision. Pour nous, cette procédure ne constituait qu'une toute petite partie du dossier, la loi prévoyant une double procédure devant l'ADLC et devant l'Arcom, relative à l'agrément des changements de contrôle. Notre avis concerne donc exclusivement la problématique des marchés de la publicité, de la distribution, des droits, etc. S'agissant du contrôle, la partie de la procédure qui relève plus directement de nos compétences, nous étions prêts et nous comptons faire part de nos attentes en matière de pluralisme, au sens large. L'avis publié, c'est-à-dire celui qui répondait à la demande de l'ADLC, ne constitue donc qu'une partie du travail de l'Arcom, le processus nous concernant plus directement ayant été interrompu.

Nous sommes engagés dans la procédure de renouvellement des autorisations respectives de TF1 et de M6, qui arrivent à échéance au mois de mai 2023. Une consultation publique des acteurs du secteur est en court, nous leur avons laissé un peu plus de temps en raison du retrait de Bouygues ; nous allons élaborer notre étude d'impact, qui sera publiée, puis la procédure d'appel formel à candidature aura lieu, suivie de l'examen des candidatures et de la négociation des conventions. Le chantier est lourd, de longue haleine et porte sur un enjeu important.

En parallèle, le renouvellement de l'autorisation de Canal+ est en cours, nous sommes dans la phase de finalisation de la convention.

L'audiovisuel public est également engagé dans un processus de transformation, alors que la loi nous charge de veiller à son indépendance et à son pluralisme. Ce secteur représente 30 % de l'audience, 4,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires, il est composé d'acteurs fondamentaux dans l'équilibre du paysage audiovisuel, notamment par un soutien décisif à la création. Nous sommes très attentifs au financement de l'audiovisuel public ; nous connaissons les choix opérés pour 2023 et nous serons très attentifs à l'avenir du secteur. Nous souhaitons que la période qui s'ouvre offre l'occasion de réfléchir à notre ambition en matière de service public sur les plans de l'organisation, de la gouvernance et du financement.

Quelques dossiers sont en cours, en matière de cohésion sociale, par exemple, avec la mise en œuvre des dispositions de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », concernant la signature de chartes d'engagement des acteurs de la publicité. Nous travaillons conjointement avec l'Arcep sur la réduction de l'empreinte carbone du secteur. Les acteurs concernés déposent leurs chartes sur le site du ministère de l'environnement.

Nous restons attentifs au soutien à la création française. Le cadre réglementaire a été révisé ; les décrets concernant les services de médias audiovisuels à la demande (Smad), la TNT et le secteur câble-satellite (CabSat) nous conduisent à revoir les conventions qui nous lient aux opérateurs. Le point central concerne les grands acteurs américains présents sur notre territoire. Nous traversons une phase de mouvement continu dans laquelle la chronologie des médias est un sujet important. Pour autant, ce qui est en œuvre ici est unique en Europe. Le niveau de financement issu de la transposition de la directive Services de médias audiovisuels (SMA) n'a pas d'équivalent. Le pays suivant est l'Italie, très loin derrière ; l'exception culturelle française a été très fortement défendue et préservée, nous devons nous en réjouir.

Depuis sa création, l'Arcom a donc rempli ses missions nouvelles tout en poursuivant ses missions historiques.

Depuis dix ans, l'autorité a travaillé à budget constant, mais nous avons sollicité un renforcement de nos moyens en vue de l'exécution de nos nouvelles missions. Le projet de loi de finances pour 2023 nous a entendus et je sollicite le concours de l'ensemble des formations politiques du Parlement pour appuyer notre action.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis sur les crédits de l'audiovisuel public. – L'Arcom avait indiqué que des remèdes raisonnables pourraient répondre aux préoccupations sectorielles suscitées par la fusion entre M6 et TF1. Comment expliquer cette divergence d'analyse avec l'ADLC ? Considérez-vous toujours que cette opération était possible ?

Le groupe Bertelsmann semble vouloir poursuivre la cession M6, et plusieurs candidats se sont fait connaître. Quelle serait la durée minimale d'examen d'un nouveau projet de rapprochement ? Le calendrier serait-il plus long encore pour un acteur déjà présent dans le secteur des médias ? Pourrait-il se terminer avant le début du printemps ? Qu'est-ce qui pourrait amener l'Arcom à ne pas renouveler la licence du nouveau propriétaire de M6 ?

S'agissant des relations entre TF1 et Canal+, le législateur avait précédemment renoncé à agir en 2018 pour ne pas avoir à se prononcer sur le principe de la rémunération du signal des chaînes de la TNT. Un texte prévoyant l'extension du *must carry*, que vous semblez appeler de vos vœux ne risque-t-il pas de mener à un débat sur la rémunération du signal ?

M. Roch-Olivier Maistre. – La procédure d'instruction du projet de fusion, qui est un enjeu majeur pour le paysage audiovisuel français, fait l'objet d'une double instruction devant l'ADLC et devant l'Arcom pour ce qui concerne l'agrément du changement de contrôle. Il s'agit bien de deux procédures parallèles. L'ADLC a souhaité recueillir l'avis de plusieurs autorités, l'Arcom, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Nous avons répondu par un avis très circonstancié, dont je conseille la lecture. Celui-ci dit très clairement en préambule qu'il y a deux procédures et que, dans notre champ de compétence, nous aurions émis un avis spécifique. Nous livrons, dans la réponse à l'ADLC, notre analyse comme régulateur sectoriel en matière de publicité, de diffusion et de production.

Nous avons construit cet avis en deux parties, dont la première pourrait être lue très attentivement par les membres de votre commission. Il s'agit d'une analyse du paysage audiovisuel visant à isoler les tendances de fond à des fins prospectives. Les évolutions à l'œuvre sont impressionnantes, nous aurions tort, dans le privé comme dans le public, de les négliger : changement des usages, arrivées de nouveaux acteurs, écrans connectés, usages fracturés... Il en résulte une obligation pour les acteurs publics comme privés de dégager les capacités d'investissement requises pour toucher les publics là où ils sont et financer une création de haut niveau pour faire face à l'évolution du paysage et à la concurrence croissante.

La deuxième partie concerne les risques qu'aurait fait peser cette opération en matière de concurrence sur la publicité et de pluralisme externe ainsi que ses effets sur les autres acteurs de la TNT. Ceux-ci sont fragiles et cette fusion aurait emporté des conséquences pour eux en termes de marché de la publicité.

Nous avons évoqué une série de remèdes, dont certains étaient structurels, notamment des cessions de chaînes supplémentaires ; nous avons soulevé des risques pour la distribution, comme l'a fait l'Arcep, dans sa tonalité propre et nous avons souligné des risques sur le marché des droits, en soulignant la nécessité de remèdes importants. Je ne considère pas que notre approche soit vraiment différente. Nous avons identifié des risques, l'ADLC a livré son analyse, les acteurs ont retiré leur dossier, dont acte.

S'agissant de votre deuxième question, sans entrer dans le détail, le dossier qui nous occupe aujourd'hui est le renouvellement des autorisations. La loi nous impose de recommencer à zéro le processus ; nous publierons courant novembre une étude d'impact ; nous laisserons les acteurs réagir ; nous lancerons les candidatures ; nous auditionnerons les candidats ; nous statuerons et négocierons les conventions, pour que les nouveaux titulaires soient en ordre de marche à l'échéance des autorisations actuelles. Je lis les journaux comme vous, on parle d'options possibles. Aujourd'hui, nous ne sommes saisis de rien ; si une opération devait se faire sur le changement de capital de cette société, elle serait soumise à une analyse de l'Arcom, une étude d'impact avec publication, recueil des réactions, etc. Le calendrier apparaît plus qu'extrêmement serré.

M. Laurent Lafon, président. – Est-ce encore faisable ?

M. Roch-Olivier Maistre. – C’est extrêmement serré. De plus, nous ne pourrions statuer sur cela qu’après que les Autorités de la concurrence, européenne et nationale, se seront prononcées.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Qu’est-ce qui pourrait amener l’Arcom à ne pas renouveler l’autorisation de M6 ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Gardons-en pour la prochaine fois : je gère un collège, comprenant des personnalités fortes et je ne saurais parler à sa place !

S’agissant de TF1 et de Canal+, il s’agit d’un différend purement commercial. Ces acteurs professent la liberté du commerce et de l’industrie, très bien : que le marché fasse ses preuves ! Ce qui est inacceptable, c’est que le téléspectateur soit pénalisé. L’esprit de la TNT, c’est l’accès de tous les Français au signal, même dans les zones blanches. J’ai proposé aux acteurs un processus de médiation, ils ont préféré la voie du tribunal de commerce, après une première décision, une autre procédure est pendante à l’initiative de Canal+, la solution est à portée de main, les acteurs doivent se remettre autour de la table. À défaut, le législateur devra compléter le texte de loi. La loi prévoit que l’éditeur mette à disposition son signal, mais n’impose pas au distributeur de le diffuser. La question concerne en particulier la diffusion satellitaire. Il y a deux options. L’une était dans le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l’accès aux œuvres culturelles à l’ère numérique, mais n’a pas été adoptée. Il s’agissait de donner la compétence au régulateur d’adopter des mesures conservatoires le temps de la négociation. L’autre serait d’imposer au seul diffuseur satellitaire la reprise du signal. J’espère que la raison finira par l’emporter, mais je suis peut-être trop optimiste.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Notre rapporteur a été notre porte-voix face à l’incompréhension suscitée par les deux avis divergents émis sur la fusion entre TF1 et M6. Je respecte les autorités indépendantes, mais je ne comprends pas. Il me semble que les règles sont aujourd’hui inadaptées à la concurrence des plateformes et cela vaut pour d’autres secteurs. Le bénéficiaire de cette situation est le marché publicitaire et non les éditeurs de programmes. C’est une vision très court-termiste.

S’agissant de votre réorganisation : nous envisagions un rapprochement avec l’Arcep, où en êtes-vous, comment travaillez-vous avec cette autorité, ainsi qu’avec la Cnil et l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (Anssi), car la cyberpornographie et le harcèlement relèvent de la cybersécurité.

Comment vous projetez-vous en matière de moyens pour l’année qui vient ?

Sur le volet relatif aux nouvelles compétences et à la régulation des plateformes, vous avez évoqué le bilan de la loi « Infox ». L’ensemble de cette commission s’était opposé à ce texte, dont le Conseil constitutionnel avait invalidé certaines dispositions. Pensez-vous que le DSA vous permettra d’améliorer la régulation des plateformes ? À mon sens, nous sommes en deçà sur la publicité ciblant les jeunes enfants ainsi que sur l’évaluation indépendante des algorithmes.

Concernant la lutte contre la surexposition des enfants aux écrans, notamment les moins de 3 ans, avez-vous les moyens de lancer une campagne d’information ? Comment vous y prenez-vous ?

Enfin, le moment approche du renouvellement ou de la réception de nouvelles candidatures à la tête de France médias monde et de Radio France. Dans le respect de l'indépendance de votre autorité, quels seront vos critères ?

M. David Assouline. – On commence à toucher à la difficulté de réguler le paysage audiovisuel quand tout le monde considère que les règles sont obsolètes. Si tout le monde s'accorde pour considérer que la loi de 1986 relative à la liberté de communication n'est plus adaptée, ce n'est plus possible. C'est ce qui s'est passé avec les différences d'appréciation sur la fusion entre TF1 et M6.

La révolution numérique a déplacé les cadres, mais aucune des règles de concurrence n'a changé et l'ADLC les applique de manière impitoyable, alors que vous-même semblez être plutôt dans une démarche d'interprétation. Or tout le monde savait que, dès lors que TF1 et M6 fusionnaient, ce ne serait pas en cédant les autres petites chaînes de la TNT que le pluralisme et la diversité allaient être défendus. L'exercice devenait donc difficile.

Nous réclamons tous une nouvelle loi de 1986, même si nous ne sommes pas tous d'accord. Nous disons qu'il faut limiter les concentrations trop puissantes, par exemple. J'ai entendu le message du président de l'ADLC : il faudra réfléchir à la concurrence des plateformes étrangères. Nous devons soit décider de nous orienter vers leurs règles et de conférer leurs avantages à nos entreprises soit faire l'inverse et les forcer à adopter nos principes. Cette deuxième option a notre préférence.

J'attends que l'Arcom lance un cri d'alarme à ce sujet, car il lui devient difficile de réguler dans un cadre aussi obsolète.

Une polémique, mise en exergue par notre commission d'enquête, est née à propos de CNews, s'agissant de sa qualité de chaîne d'information ou de chaîne d'opinion. Vous avez signé une convention très claire avec elle, rappelant les obligations de toute chaîne d'information, notamment en matière de promotion de la diversité. Or vous avez condamné CNews à plusieurs reprises. Il serait bon d'informer le législateur, quand vous faites le bilan des infractions.

Le 17 mai dernier, Pascal Praud disait dans son émission que « Éric Zemmour avait mis au cœur de la société française, de sa campagne électorale, ces sujets-là. On les a développés sur cette antenne. On avait parfois envie de défendre cette identité française, ses mœurs, ses coutumes, ses habitudes. » Cette prise de position en faveur des idées d'un candidat à l'élection présidentielle est donc défendue publiquement. Les amendes sont-elles suffisantes pour dissuader les chaînes de se transformer en tribune d'opinion ? Comment agir ?

Le financement de l'audiovisuel public est assuré par une portion de TVA pendant deux ans. Ce financement sera-t-il pérenne et stable ?

Mme Monique de Marco. – La mission de la délégation aux droits des femmes a fait des propositions pour encadrer l'industrie pornographique.

Premièrement, elle propose à l'Arcom de prononcer des sanctions administratives avec des montants très dissuasifs et d'imposer aux sites pornographiques l'affichage d'écrans noirs tant que l'âge de l'internaute n'a pas été vérifié. Vous dites que vous bloquez des sites, mais nous demandons des sanctions beaucoup plus importantes.

Deuxièmement, elle demande que les préconisations de l'Arcom soient renforcées : il faudrait assermenter ses agents, pour qu'ils puissent constater les infractions commises par les sites qui autorisent leur accès aux mineurs ; la procédure actuelle est longue et n'est pas assez réactive.

Que pensez-vous de ces deux propositions ?

M. Julien Bargeton. – La feuille de route 2020-2023 prévoit le déploiement de la radio numérique selon la norme DAB+, qui a pris du retard à cause du covid. Pourriez-vous détailler ce point ?

Les offres de service de communication audiovisuelle enregistrent une baisse de 11 %. Nous sommes très en deçà des chiffres de 2019. Un tel changement est-il structurel ou conjoncturel ?

Mme Céline Brulin. – Nous aurions besoin d'une réflexion de grande ampleur sur le sens et sur les objectifs de l'audiovisuel public, avant de prendre des décisions sur son financement. Se pose la question de sa pérennité financière, mais avant tout celle de son indépendance. Examinez-vous d'ores et déjà des pistes pour la garantir ?

Les délais sont très contraints pour les nouvelles autorisations de fusion, pourraient-ils être allongés ? Si ce n'est pas le cas, nous aurons le sentiment que, concernant TF1 et M6, tout était déjà ficelé.

Les ordres de grandeur d'investissement dans les grilles de programmes, entre d'une part TF1 et M6 et d'autre part Netflix, n'ont rien à voir. Nous pouvons imaginer toutes les fusions possibles, comment faire le poids face à Netflix ?

M. Bernard Fialaire. – Comment s'articulent les niveaux de compétence pour le European Media Freedom Act (Emfa) ?

Pour la protection des mineurs, les mises en demeure ne suffisent pas. Qu'en est-il de l'éducation des jeunes aux médias et à l'information ?

Les télévisions locales participent du pluralisme. Le seuil anti-concentration est passé de 12 à 19 millions d'habitants. Est-ce suffisant ?

La mission sénatoriale sur la concentration des médias s'est interrogée sur la déontologie des médias. Doit-on aller plus loin, en nous intéressant à la déontologie des journalistes ?

M. Max Brisson. – Ma question complète celle de Mme de Marco.

Je vous remercie d'avoir abondamment cité dans votre introduction le rapport de la délégation aux droits des femmes publié hier soir. Concernant la protection des mineurs face à la pornographie, certaines recommandations portent sur les médias, comme la mise en place de contrôles automatiques. Un renforcement des moyens de l'Arcom est préconisé, et vous-même avez indiqué souhaiter demander des moyens supplémentaires.

L'autorité a-t-elle déjà réfléchi aux moyens nécessaires pour lutter contre ce fléau ? Les agents pourraient-ils être assermentés, pour mieux lutter contre l'exposition

croissante des enfants et adolescents à la pornographie ? Quelles sont les réflexions de l'Arcom en la matière ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Concernant la question des mineurs face aux écrans, plusieurs actions sont en cours. La loi visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet, permet de veiller aux dispositions prises par les équipementiers. L'Arcom mène la campagne « Enfants et écrans » et des campagnes de signalétique, tandis que le site « jeprotegemonenfant.gouv.fr », déployé avec l'Arcep et le Gouvernement, permet d'informer les familles sur les dispositifs de contrôle parental et la problématique de protection des enfants par rapport aux écrans. Il s'agit d'un axe constant de notre institution. Nous éduquons aussi les enfants aux médias, notamment grâce à notre convention avec l'Éducation nationale, qui va être actualisée pour embrasser l'ensemble de nos compétences, en particulier en matière de régulation des réseaux sociaux. Une éducation à l'utilisation citoyenne de ces réseaux est essentielle, tout comme une sensibilisation au plus tôt à la lutte contre le piratage.

Nous avons élargi les missions de nos représentations en région, pour que celles-ci travaillent mieux avec les recteurs et avec les médias locaux. Nous développons les actions de formation des enseignants et nous mettons à leur disposition des modules sur notre site.

Grâce au DSA, nous avons la chance, sur notre continent européen, de voir la Commission européenne inventer un modèle protecteur de régulation des réseaux sociaux. Le texte est ambitieux et complexe, les enjeux de mise en œuvre sont immenses. La Commission va devoir se doter de nouveaux outils : un nouveau service est en cours de création et il faudra organiser la gouvernance de ce règlement européen. Je vois une première difficulté : les problématiques de contenus illicites sont d'une grande sensibilité au niveau national. Nous rencontrerons des difficultés à articuler les préoccupations nationales et le fait que le dispositif soit géré à l'échelon européen. La deuxième difficulté tient à la nature de la régulation. Concernant les programmes des chaînes de télévision, nous pouvons appliquer la loi très rapidement, mais, pour ce qui concerne les réseaux sociaux, nous ne pouvons évaluer chaque contenu. La régulation systémique intrinsèque aux réseaux sociaux, voulue par le DSA, impose aux acteurs de se doter de moyens. La Commission pourra s'assurer, en collaboration avec les régulateurs nationaux, que ces moyens soient correctement mis en œuvre ; à défaut, elle pourra sanctionner. Des audits extérieurs seront aussi mis en œuvre et les acteurs devront donner accès, de manière transparente, à leurs algorithmes. Le texte va dans le bon sens, notre continent est pionnier, mais la mise en œuvre sera complexe.

L'Arcom a revu son organigramme, en créant une direction des plateformes en ligne, afin de gérer sa nouvelle compétence. C'est cette direction qui bénéficiera de nouveaux moyens – le service anglais analogue compte 300 agents. Nous avons aussi créé une direction de la création, qui mêle diverses missions : de la gestion des obligations de financement qui pèsent sur les acteurs de l'audiovisuel et sur les plateformes de vidéo par abonnement jusqu'à la lutte contre le piratage.

Quant à l'Arcep, je constate que l'idée d'une fusion ne vous effraie pas, mais digérons déjà la première. Nos relations avec cette institution sont excellentes, tout comme avec les autres autorités administratives indépendantes (AAI), avec lesquelles nous nous réunissons régulièrement. Nous aurions tort de nous opposer à l'Arcep, alors que notre dialogue et notre collaboration sont excellents.

Pour France médias monde et Radio France, la phase d'appel à candidatures est en cours. Nous allons ensuite publier les candidatures recevables et les projets stratégiques. Puis les candidats seront publiquement auditionnés. Les deux critères fixés par la loi de 1986 sont l'expérience et la compétence ; nous statuerons au plus tard le 15 janvier, avant le renouvellement de notre collège.

Monsieur Assouline, la loi de 1986 ne me semble pas tout à fait obsolète, car les principes qui la fondent, et qui défendent le pluralisme, restent d'une actualité brûlante. Cette loi a deux faiblesses : modifiée plus de 80 fois, elle a perdu en lisibilité. Un premier travail de codification serait très utile, et une refonte complète pourrait être envisagée... mais, bon courage !

J'ai cru sentir que vous opposiez l'Arcom et l'Arcep. Je souhaite m'inscrire en faux avec l'idée selon laquelle il y aurait une autorité vertueuse, l'Arcep, et une qui le serait moins, l'Arcom.

M. David Assouline. – L'Arcep, elle, applique des règles strictes.

M. Roch-Olivier Maistre. – Monsieur le sénateur, nous appliquons des règles très strictes. Je ne peux vous laisser dire cela. Notre collège statue en toute indépendance et applique la loi. Je vous mets au défi de savoir ce que nous aurions décidé sur le changement de contrôle des groupes évoqués, puisque nous n'avons pas statué sur ce point. Par définition, vous ne pouvez pas connaître la position de l'Arcom sur le sujet.

Chaque fois que nous avons des décisions difficiles à prendre, la loi reste notre boussole, non l'air du temps. Avant tout, la loi demande de préserver le pluralisme ; c'est ce que nous aurions fait si la fusion avait eu lieu.

Nous sommes les avocats du service public en matière audiovisuelle, qui est un élément d'équilibre de cet écosystème. Nous sommes attachés à un financement pérenne, pour donner de la visibilité à ces entreprises qui sont très complexes et difficiles à gérer. Nous aurions souhaité que la suppression de la taxe d'habitation soit anticipée, en réformant la redevance, par exemple sur le modèle allemand qui favorise une assiette large. Ce n'est pas le choix qui a été fait ; le Parlement, souverain, en a décidé autrement.

D'ici à 2025, il faut engager une réflexion sur les missions et l'organisation de l'audiovisuel public. Nous sommes convaincus qu'il faut plus de convergence entre les entreprises. Le service public y gagnerait, notamment pour proposer une offre de proximité plus riche face aux acteurs privés, une offre numérique plus homogène et une stratégie publique vers les jeunes plus construite. Ma seconde conviction est que nous ne pouvons laisser la main aux entreprises, sans quoi les choses n'avanceront pas. Une réflexion sur le pilotage de cette convergence est donc nécessaire.

L'Arcom est intervenue dans le cas de CNews, et nous interviendrons chaque fois qu'un manquement sera constaté. L'institution a quarante ans d'exercice, la jurisprudence existe. Nous savons où se situe le curseur entre la liberté d'expression et les sanctions.

M. David Assouline. – Quand la quantité va-t-elle se transformer en qualité ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Les autorisations sont soumises à des échéances. Dans les critères de renouvellement des autorisations, une phase de bilan est prévue sur l'exécution des conventions, notamment sur sanctions imposées par le régulateur. Néanmoins,

nous appelons de nos vœux une adaptation du droit de la régulation, car le paysage se transforme. Les outils et les règles anti-concentration fonctionnent, mais nous devons aussi nous projeter vers l'avenir, par exemple vers le champ numérique. Votre rapport a fait des propositions, et les États généraux de l'information auront bientôt lieu.

Concernant les sites internet, je suis frappé du fait que le législateur soit intervenu il y a deux ans, avec la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ; depuis, aucun site n'a pris d'initiative pour se mettre en conformité avec la loi. Nous les avons mis en demeure, ils ont présenté une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) devant le Conseil d'État. À la suite de nouveaux constats de manquement, nous avons saisi de nouveau la justice, puis une nouvelle QPC a été déposée devant le tribunal judiciaire, qui statuera le 30 septembre ; elle sera peut-être transmise à la Cour de cassation. Ces acteurs feront flèche de tout bois. Cette industrie est puissante. Mme Mercier a fait adopter un amendement sur ces mises en demeure. Désormais, la balle est dans le camp de la justice. Nous verrons ce que la procédure de médiation va donner. Nous aurions souhaité que le tribunal bloque les sites, purement et simplement, car nous sommes convaincus qu'ils ne se mettront en conformité que sous la contrainte. Dans tous les cas, nous jouerons le jeu de la médiation.

En matière de sanctions financières, la difficulté est que les sites sont domiciliés à l'étranger, à l'autre bout de l'Union, à Chypre, au Portugal, en République tchèque. Les procédures sont très lourdes. Toutefois, la justice bouge, des enquêtes sont en cours et l'opinion publique évolue.

Le retard de déploiement de la radio numérique DAB+ est aussi lié à la pénurie de composants ; nous avons actualisé notre feuille de route et nous espérons toucher 50 % de la population d'ici à la fin de 2023, notamment dans les grandes agglomérations et le long des grands axes routiers.

Concernant les bouquets, le point de vigilance principal reste le mouvement de désintermédiation entre les éditeurs et les consommateurs.

Je souhaite aussi, comme pour le DSA, saluer l'initiative européenne qu'est l'Emfa. Le texte s'est beaucoup développé, il est aujourd'hui beaucoup plus ambitieux, mais sa mise en œuvre sera aussi difficile, car il embrasse aussi bien les médias audiovisuels que la presse écrite, qui chérit farouchement son indépendance – nous ne pouvons que la soutenir. Les règles entre pays sont très différentes. La France dispose d'un corpus de textes très avancés en matière de règles anti-concentration ou de protection de la presse, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays. L'acceptation d'une règle supranationale par tous les acteurs de l'Union sera difficile. Enfin, en matière de gouvernance, un conseil de régulation indépendant sera nécessaire, mais la Commission semble trop présente dans le texte. Une régulation des médias ne peut être qu'indépendante. Le débat au Parlement européen sera riche.

Le seuil anti-concentration pour les télévisions locales vient d'être modifié par le Parlement, laissons-le vivre. Dans tous les cas, préservons le pluralisme du modèle des télévisions locales, avec des chaînes comme celles développées en régions par BFM, d'autres, articulées à la presse quotidienne régionale, d'autres, encore, totalement indépendantes, en lien avec les conseils régionaux, et les chaînes du service public.

La déontologie des journalistes est une question récurrente, très délicate. Dans son article 13, la loi de 1986 ne flèche, concernant notre contrôle, que les personnalités politiques ; mais restons prudents, car nous ne défendons jamais assez la liberté d'expression.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une augmentation de nos crédits de 1,8 million d'euros, afin de recruter 15 nouveaux collaborateurs ; cela nous convient, si une étape supplémentaire de recrutement reste possible en 2024.

L'indépendance de l'audiovisuel public revêt plusieurs aspects. L'Arcom nomme les dirigeants des chaînes. Nous donnons un avis sur tous les textes qui concernent le service public, sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM), sur son application et sur le respect des cahiers des charges des sociétés publiques ; ce travail est utile pour que le Parlement puisse exercer son contrôle. Enfin, je ne serais pas choqué si l'Arcom rendait un avis sur les moyens de l'audiovisuel public avant le débat budgétaire – nous connaissons bien l'ensemble des acteurs –, à l'image de ce que fait le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur l'ensemble du projet de loi de finances. Nous pourrions ainsi éclairer le débat parlementaire.

Mme Toine Bourrat. – L'Arcom dispose d'une nouvelle compétence, la lutte contre les contenus haineux en ligne. Vous avez déployé une CyberTaskForce en juillet dernier contre les violences numériques et vous menez un travail de signalétique. Pouvez-vous préciser le contenu de ces actions, et sont-elles suffisantes pour proposer une réponse ferme et rapide ?

Mme Laure Darcos. – Le décret relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, dit décret Smad, rencontre des difficultés de mise en œuvre. Les plateformes sont soumises à de simples obligations déclaratives. Comment l'Arcom peut-elle contrôler les données de visionnage, de téléchargement et d'écoute, et ainsi la répartition des obligations entre cinéma et audiovisuel ?

Vous est-il possible de nous communiquer les montants investis en pré-achat et en achat en 2021 pour Netflix, Amazon et Disney ? Correspondent-ils aux montants prévus ? Nous attendons de ces acteurs qu'ils participent effectivement au financement du cinéma.

M. David Assouline. – Je souhaite simplement faire une mise au point.

J'ai dit très exactement que les lois de la concurrence sont strictes, et qu'elles peuvent être appliquées sans marge d'interprétation trop importante. Quant à la loi de 1986, elle est obsolète dans de nombreux domaines, notamment en matière audiovisuelle et numérique ; dès lors, ces principes offrent une plus grande marge d'interprétation. Je ne parlais pas d'indépendance de votre jugement, monsieur, mais je conteste effectivement vos interprétations, notamment quand vous disiez qu'un géant devait exister, sans que cela nuise à la pluralité des médias.

M. Roch-Olivier Maistre. – Je conteste votre conclusion, je n'ai jamais dit cela. J'ai dit qu'il était normal que des groupes s'adaptent au contexte économique et aux évolutions du marché, et ensuite que le pluralisme, dès la première heure, serait respecté et que la régulation s'appliquerait, de manière collégiale. Je n'ai jamais dit que cette opération avait vocation à se faire.

M. Laurent Lafon, président. – La convergence des acteurs du secteur public vous semble nécessaire : les contrats d'objectifs et de moyens (COM) sont-ils suffisants pour accélérer ou mettre en œuvre cette convergence ?

J'en viens à M6 : la règle de l'interdiction de vente dans un délai de cinq ans après le renouvellement des autorisations est-elle pertinente ? Doit-elle évoluer, pour éviter de prendre des décisions précipitées ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je ne me prononcerai pas sur ce dernier point. Le renouvellement se fait dans un cadre juridique donné. Notre mission est d'appliquer la loi en vigueur, et non d'émettre un avis sur les règles du jeu actuelles. Le Parlement peut se ressaisir du sujet, mais, à ce stade, je ne souhaite pas exprimer d'avis.

Les COM ne me semblent pas suffisants pour les orientations stratégiques. Laisser la mise en œuvre à la seule bonne volonté des entreprises serait se heurter à des inerties légitimes, car ces dernières ont leurs propres contraintes. Une gouvernance spécifique est nécessaire pour mener à bien cette convergence.

Nous appliquons strictement le décret Smad ; nous sommes très exigeants à l'égard des services en question, qui sont tenus de réaliser un certain nombre de déclarations. Nous avons eu des échanges nourris avec l'un des contributeurs, qui a dû faire bouger ses lignes. Les préoccupations de l'audiovisuel et du cinéma ne sont pas homogènes. Les conventions, conclues pour trois ans, ne préjugent pas d'accords interprofessionnels. D'autres débats de fond sont aussi en jeu. Les acteurs ne doivent pas prendre des postures trop raides, chacun doit jouer le jeu des négociations ; il y va de l'intérêt de chacun. S'il faut aller plus loin, et par exemple faire évoluer la loi, nous reviendrons vers vous.

Concernant les contenus haineux, la priorité est la mise en œuvre du DSA. Nous espérons que l'autorité nationale chargée de cette mise en œuvre – nous ne serions pas opposés à être cette autorité – sera vite désignée. L'attente de nos concitoyens est grande en la matière.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le Président, je vous remercie pour vos réponses précises et complètes.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION DES FINANCES

Lundi 26 septembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Proposition de loi n° 867 (2021-2022) visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Vincent Segouin rapporteur sur la proposition de loi n° 867 (2021-2022) visant à mieux valoriser certaines des externalités positives de la forêt présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues.

Mission de contrôle sur la démarche Zéro Artificialisation Nette (ZAN) - Création et désignation des membres de la mission de contrôle

La commission désigne M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Frédérique Espagnac, M. Didier Rambaud, M. Christian Bilhac et M. Emmanuel Capus membres de la mission de contrôle avec la commission des affaires économiques, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des lois sur la démarche Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

Projet de loi de finances pour 2023- Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, pour évoquer devant nous le projet de loi de finances pour 2023 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, deux textes présentés ce matin en conseil des ministres.

Nous recevrons mercredi matin le président du Haut Conseil des finances publiques, qui nous présentera l'avis du Haut Conseil sur ces deux textes, ainsi que sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Le projet de loi de finances applique pour la première fois la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, promulguée le 28 décembre 2021. Comme vous le savez, certains articles renforcent l'information du Parlement sur les crédits et sur la trajectoire pluriannuelle. Par ailleurs, la répartition des articles entre la première et la seconde partie est, je crois, clarifiée.

Ce budget constitue aussi la première étape de mise en œuvre de la future loi de programmation des finances publiques. Le texte proposé par le Gouvernement vise à ramener le déficit à 2,9 % du PIB en 2027 et fixe des orientations pour l'évolution des crédits des budgets de l'État, des collectivités territoriales et des administrations de sécurité sociale.

Comme d'habitude – mais peut-être plus encore cette année –, ces deux textes sont soumis à de nombreuses incertitudes : je pense à l'évolution de la situation internationale et à ses effets sur les coûts de l'énergie et sur l'inflation, mais aussi aux changements du cadre européen des finances publiques, de nouvelles règles pouvant entrer en vigueur au cours de la mise en œuvre de la loi de programmation.

Même si vous avez fait précéder ce dépôt d'une phase de consultation originale sous la forme des « dialogues de Bercy », auxquels certains d'entre nous ont participé, nos collègues auront certainement de nombreuses questions à vous poser sur ces deux textes.

Messieurs les ministres, je vous laisse la parole pour un propos liminaire, avant d'en venir à mes questions, à celles du rapporteur général et de l'ensemble des sénateurs membres de la commission des finances.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je suis très heureux de vous retrouver avec Gabriel Attal pour vous présenter ce premier budget du nouveau quinquennat, le sixième de notre majorité.

L'objectif de ce projet de loi de finances est de tenir l'équilibre entre la protection de nos compatriotes et de nos entreprises face à l'inflation et le nécessaire rétablissement de nos finances publiques, avec comme objectif un déficit public ramené à moins de 3 % en 2027.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, les incertitudes n'ont jamais été aussi grandes : je pense aux conséquences de la guerre en Ukraine sur les prix de l'énergie, aux difficultés économiques de nos principaux partenaires et aux incertitudes politiques au sein de la zone euro.

Dans ce contexte, je tiens à rappeler la très bonne résistance de l'économie française. Le taux de croissance devrait atteindre 2,7 % au cours de l'année 2022, les créations d'emplois restent dynamiques, la consommation des ménages se maintient et l'investissement des entreprises reste solide. C'est ainsi que nous maintenons notre prévision de croissance à 1 % pour l'année 2023.

La priorité va à la lutte contre l'inflation, qui restera à un niveau élevé dans les mois qui viennent, à hauteur de 6 %, contre une prévision de 4 % pour 2023.

Nous avons adopté une stratégie singulière de protection des ménages au sein de la zone euro. Dès l'automne 2021, nous les avons préservés de l'augmentation des prix de l'énergie : nous avons gelé les prix du gaz, plafonné l'augmentation du prix de l'électricité à 4 % et contenu l'inflation à un niveau le plus faible parmi les pays de la zone euro.

Nous maintiendrons ce bouclier tout en l'adaptant progressivement : les prix du gaz et de l'électricité augmenteront de 15 % au début de l'année 2023. Cette hausse s'élèverait à plus de 100 % si nous suivions les prix du marché, ce qui serait intolérable. Ce bouclier représente un coût de 16 milliards d'euros – 11 milliards d'euros pour le gaz et 5 milliards d'euros pour l'électricité – inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023.

Cette somme représente un coût net : il convient de retrancher au coût brut de ce dispositif, beaucoup plus élevé, la somme de près de 20 milliards d'euros, correspondant aux prélèvements sur les énergéticiens.

À plusieurs reprises, j'ai eu l'occasion de rappeler que nous n'étions pas favorables à des taxes exceptionnelles sur les superprofits, des taxes ordinaires et permanentes pesant sur les profits de toutes les entreprises. En revanche, nous entendons récupérer la rente dont bénéficient les énergéticiens.

Nous protégeons également nos compatriotes en privilégiant le travail qui paie. Nous avons décidé de revaloriser le barème de l'impôt sur le revenu (IR) du montant de l'inflation, soit 5,4 %. Ce faisant, nous évitons à tous les contribuables soumis à cet impôt de payer davantage, même si leurs revenus augmentent. Le revenu disponible après impôt restera le même. Tel est l'objectif de notre politique économique : faire en sorte que le travail permette de vivre dignement. Il est essentiel de protéger de l'inflation nos compatriotes qui travaillent, en particulier ceux des classes moyennes.

Nous voulons aussi protéger les entreprises. Chacun a pris conscience que l'arrivée des factures d'énergie inquiète les chefs d'entreprise. Le tarif régulé de l'électricité est maintenu pour les très petites entreprises de moins de 10 salariés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros : les hausses de prix seront contenues à 15 %.

Pour toutes les autres, nous avons demandé à la Commission européenne d'établir des critères plus simples afin de renforcer les aides accordées aux entreprises qui sont exposées à la concurrence internationale et qui souffrent de la flambée des prix de l'énergie. Le critère de 3 % de consommation énergétique dans le chiffre d'affaires de l'entreprise doit être adapté afin que l'année de référence ne soit pas 2021, mais 2022 ou 2023. Avant la crise, la part de l'énergie dans les chiffres d'affaires de nombreuses entreprises représentait 1 ou 2 %. Celles-ci ne sont donc pas éligibles aux dispositifs d'aide, alors que le coût de l'énergie représente désormais une charge pouvant aller jusqu'à 5 % de leur chiffre d'affaires. Il est indispensable de revoir le mécanisme.

Par ailleurs, nous estimons que le critère de l'EBITDA (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement) négatif durant trois mois est absurde : cela revient à condamner les entreprises, qui ne peuvent faire face à une telle situation. Nous avons demandé que celui-ci soit remplacé par une baisse de bénéfice durant un mois.

Enfin, j'ai demandé le doublement du plafond des aides d'État que nous pourrions apporter à ces entreprises, afin qu'aucune d'entre elles ne soit contrainte à la fermeture en raison de la flambée des prix de l'énergie. Nous avons d'ores et déjà obtenu que la révision du cadre des aides d'État intervienne non pas au 1^{er} janvier 2023, mais bien dans le courant du mois d'octobre pour que les entreprises bénéficient de ce soutien le plus rapidement possible.

Enfin, nous aidons les collectivités locales, *via* un fonds d'un montant de 430 millions d'euros créé, avec votre aide, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2022.

Notre objectif consiste également à transformer notre économie pour rétablir nos finances publiques et garantir la baisse de la dette publique, alors que les taux d'intérêt augmentent. Nous gardons la même stratégie : la réduction des dépenses, le soutien à la croissance et les réformes structurelles.

Concernant les dépenses, nous sommes sortis du « quoi qu'il en coûte ». Celui-ci était approprié pour lutter contre les conséquences du covid-19, mais il constituerait une faute économique dans la lutte contre l'inflation, qu'il ne ferait que nourrir. Nous devons abandonner les dispositifs transversaux au profit d'aides ciblées. Ceux qui critiquent le manque d'ambition du projet de loi de finances pour 2023 en matière de réduction des dépenses publiques sont les mêmes qui réclamaient d'apporter un soutien à toutes les entreprises, quelles que soient les circonstances. Je ne vise pas les sénateurs présents aujourd'hui ; je réclame de la cohérence.

Par ailleurs, maintenir une croissance forte suppose de continuer à soutenir la compétitivité de nos entreprises et la politique de l'offre. Nous confirmons la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Dans un esprit de responsabilité, cette réforme sera menée en deux temps, en 2023 et en 2024, pour un montant total de 8 milliards d'euros. La trajectoire de suppression de la CVAE sera inscrite dans ce projet de loi de finances afin d'apporter toutes les garanties nécessaires aux chefs d'entreprise.

La croissance repose également sur l'innovation : nous inscrivons 6 milliards d'euros d'engagements au titre du plan France 2030.

Enfin, une stratégie crédible de restauration des finances publiques suppose d'engager des réformes structurelles. Dans un pays comptant près de 400 000 emplois non pourvus, il me paraît légitime de durcir les règles de l'assurance chômage.

Il me paraît également nécessaire de mener la réforme des retraites en vue de son application dès l'été 2023 afin de financer notre modèle de protection sociale sans augmenter les impôts. Lorsque je compare la France aux autres nations développées, je constate que notre pays réussit partout, mais que le volume global de travail est insuffisant dans notre pays. Le taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans est inférieur de 20 points à celui de l'Allemagne par exemple. Cela entraîne une perte de compétences, de savoir-faire et d'expérience.

Ce projet de loi de finances concrétise notre détermination à accélérer la transition écologique. Je reconnais cependant que les sommes importantes allouées au bouclier énergétique ont un impact sur la qualité du budget vert. Nous devons faire mieux dans les mois qui viennent. Les crédits de MaPrimeRénov' s'élèveront à 2,5 milliards d'euros. Quelque 1,3 milliard d'euros seront consacrés au verdissement du parc automobile et 1,5 milliard d'euros seront versés au fonds destiné à aider les collectivités territoriales à faire face au changement climatique.

Je tiens à souligner une décision politique majeure : la France renonce pour la première fois aux assurances crédit-export pour tous les projets liés aux énergies fossiles.

Enfin, ce budget reste conforme aux engagements pris en matière de finances publiques. Nous souhaitons que l'augmentation des dépenses en volume reste cantonnée, toutes administrations confondues, à hauteur de 0,6 % durant le quinquennat, contre 1 % au cours des dix dernières années et 2 % pendant les vingt dernières années. Nous ralentissons l'accroissement en volume de la dépense publique. Mais il est toujours possible de mieux faire : toutes les propositions de réduction des dépenses des sénatrices et des sénateurs seront examinées avec le plus grand intérêt.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics. – Face aux aléas géopolitiques et économiques, il nous est très difficile de prévoir l'avenir. Nous n'avons pas de boule de cristal, mais nous disposons d'une boussole : la protection de nos concitoyens.

Comme l'a rappelé Bruno Le Maire, le bouclier tarifaire, d'un montant net de 16 milliards d'euros, limitera la hausse des prix de l'énergie à 15 %, contre 120 ou 140 % si nous n'avions pas agi.

Certains soutiennent que la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu serait automatique. Or ce n'est pas nécessairement le cas chaque année. Cela relève toujours du choix d'un gouvernement. Cette année, la question se posait, car le coût de la mesure est estimé à 6,4 milliards d'euros, compte tenu de l'importance de l'inflation que nous connaissons actuellement.

La protection de nos concitoyens passe par la poursuite de nos actions en faveur de l'emploi. Conformément à l'objectif fixé par le Président de la République, nous souhaitons que notre pays compte prochainement 1 million d'apprentis, ce qui explique la revalorisation des crédits du ministère du travail, pour un montant de 6 milliards d'euros. C'est aussi l'enjeu de l'augmentation des crédits du ministère de l'éducation nationale, à hauteur de 3,7 milliards d'euros. À la rentrée 2023, aucun enseignant ne touchera moins de 2 000 euros net par mois et tous les professeurs connaîtront une hausse de salaire de 10 %.

Les fonctions régaliennes sont renforcées. Plus de 3 milliards d'euros supplémentaires seront accordés au ministère de la défense, conformément à la loi de programmation militaire. Le ministère de l'intérieur recevra 1,4 milliard d'euros de crédits additionnels. Le budget du ministère de la justice connaîtra une hausse importante de 8 %, pour la troisième année consécutive.

Nous protégeons également nos comptes publics. Nous sommes passés du « quoi qu'il en coûte » au « combien ça coûte ». Chaque euro dépensé doit être utile. La trajectoire de maîtrise de la dépense publique est la plus ambitieuse depuis vingt ans. Durant le quinquennat, les dépenses de l'État baisseront chaque année de 0,4 % en moyenne, et celles des collectivités territoriales de 0,5 %. En revanche, les dépenses de santé continueront d'augmenter en volume : ce choix politique vise à soutenir l'hôpital.

Dans le projet de loi de finances, le poids des dépenses publiques dans le PIB recule, de 57,6 % l'année dernière à 56,6 % en 2023, pour atteindre 53,8 % en 2027. En matière de finances publiques, le cœur de notre stratégie reste la création de valeur et l'amélioration du taux d'emploi.

Je remercie les sénatrices et sénateurs ayant participé aux « dialogues de Bercy », qui, de l'avis général, ont été utiles. À cette occasion, nous avons retenu certaines propositions : plusieurs participants ont déploré la suspension de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels, qui aurait conduit à une hausse de la fiscalité pour les commerces de centre-ville et à une baisse pour les hypermarchés en périphérie de nos villes, ce qui ne correspond pas à notre stratégie de revitalisation des centres urbains.

J'ai annoncé aujourd'hui au comité des finances locales (CFL) que la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) seraient abondées

de 210 millions d'euros afin de garantir la stabilité de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ainsi, 70 % des communes auront une dotation stable, voire en augmentation. Un amendement au projet de loi de finances concrétisera cette décision.

Une enveloppe supplémentaire d'un million d'euros a été débloquée pour soutenir les communes forestières en proie aux scolytes – Sylvie Vermeillet nous avait alertés à ce sujet. Une mesure fiscale incitera les propriétaires forestiers à replanter des arbres. De plus, un amendement tendra à sanctuariser les effectifs de l'Office national des forêts (ONF), toujours suite aux dialogues de Bercy.

Des propositions visent également à améliorer la qualité de l'évaluation de la dépense publique : une liste recensera les dépenses pour lesquelles l'État sera soumis à une obligation d'évaluation.

Dans une démocratie, il est sain de ne pas être d'accord sur tout, mais cela ne veut pas dire que nous ne pouvons discuter de rien. À cet égard, les « dialogues de Bercy » ont été fructueux. Je forme le vœu que nos échanges futurs le soient tout autant.

M. Claude Raynal, président. – Les « dialogues de Bercy » ont permis de gagner du temps.

Je me réjouis que vous ayez apporté des solutions à quelques problèmes. Toutefois, votre copie reste conforme à l'original sur certains points essentiels. Je pense à la question de la suppression des impôts de production, notamment la CVAE. Je n'aborderai pas la question de la compensation de cette décision pour les collectivités locales. Le projet de loi de finances se fonde sur une prévision de croissance de 1 %. Je ne la contesterai pas : il est normal que le ministre de l'économie soit optimiste et cherche à inspirer la confiance.

Cependant, la confiance n'exclut pas de prévoir le pire : si la croissance était nulle en 2023, le Gouvernement devrait alors trouver entre 10 et 15 milliards d'euros supplémentaires. Cette somme est importante, mais, aujourd'hui, les milliards vont et viennent, mes chers collègues ! Je le répète : dans ces périodes difficiles, durant lesquelles la croissance n'est pas assurée, priver l'État de recettes n'est pas une bonne chose, comme l'ont d'ailleurs souligné le Premier président de la Cour des comptes, le gouverneur de la Banque de France et de nombreux économistes. En outre, vous avez lissé cette dépense de 8 milliards d'euros sur deux ans, ce qui montre bien que celle-ci pèse sur le budget de l'État. Par ailleurs, ceux qui sollicitaient cette baisse protestent aujourd'hui énergiquement contre cet étalement : messieurs les ministres, c'est fort de café, et le moins que l'on puisse dire est que vous n'êtes pas récompensés ! Selon eux, le signal ne serait plus assez clair et l'effet de choc amoindri. Si elle ne sert plus à rien, autant supprimer totalement cette mesure ! Nous pourrions en examiner l'opportunité en 2027, comme le proposent certains experts.

À ces 8 milliards d'euros, ajoutons les suppressions d'impôt pour nos concitoyens les plus riches, qui s'élèvent à 3 milliards d'euros supplémentaires, soit un total de 11 milliards d'euros. Si la croissance était plus faible que prévu, nous disposerions de l'argent nécessaire pour faire face à la situation et nous ne serions pas obligés de chercher des économies dans notre système de retraite.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous apprécions la présence des deux ministres pour l'examen des textes financiers au Sénat. En ce début de quinquennat, j'y vois, d'une certaine manière, un changement de méthode.

Ma lecture concernant la croissance est moins optimiste que celle du président de notre commission. Les économistes prévoient pour nombre d'entre eux une croissance proche de 0 % tandis que votre prévision s'élève à 1 %. Quelles sont les raisons, messieurs les ministres, qui vous conduisent à cet optimisme ? Si malheureusement la croissance ne devait pas être aussi favorable, nous pourrions payer pendant un certain temps le scénario macroéconomique que vous aurez retenu.

Deuxièmement, le Haut Conseil des finances publiques constate, en excluant les mesures prises en lien avec la crise sanitaire ou la hausse de l'inflation et la crise de l'énergie, que la dépense en volume devrait croître de près de 1 % entre 2022 et 2023. Or une croissance de 1 % ne fait pas une baisse ! Vous évoquez une baisse de la dépense publique entre 2022 et 2023.

Troisièmement, le projet de loi de programmation des finances publiques remplace les dépenses pilotables par un « périmètre des dépenses de l'État » qui inclut, cette fois, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales. En fait, vous renversez le sablier. Alors que lors du premier quinquennat vous aviez exclu les collectivités locales, vous les replacez à présent dans la trajectoire. Je vous alerte sur ce point. Quelles sont donc les raisons qui vous conduisent à contraindre les collectivités territoriales, dont vous connaissez très bien l'importance dans l'investissement public et dont les règles budgétaires diffèrent de celles de l'État ?

Quatrièmement, vos propos sur la transition écologique ont été très brefs et, pour tout vous dire, ils m'inquiètent. J'ai eu l'occasion de vous l'expliquer ces dernières années : ce que vous qualifiez de « budget vert » s'apparente plutôt à de la peinture à l'eau. Faire intervenir Mme Valérie Masson-Delmotte pour sensibiliser le Gouvernement aux enjeux climatiques était une bonne initiative, mais cela ne suffit pas. M. le ministre des comptes publics indiquait à l'instant que l'enjeu écologique avait été évoqué en début de réunion. La prise de conscience doit être d'une tout autre ampleur ; il va falloir y mettre de l'intelligence et des moyens. Nous avons déjà perdu un temps considérable, il est donc absolument nécessaire de changer de logiciel. Quand je regarde les crédits de paiement, je m'interroge sur la façon dont tout cela va fonctionner.

Par ailleurs, vous avez évoqué un fonds vert auquel les collectivités locales seraient associées. Je ne peux que m'en réjouir, si cela peut permettre, enfin, d'articuler les actions du mieux possible pour les rendre productives. Le meilleur contre-exemple est finalement MaPrimeRénov' : quelque 2 000 logements rénovés sur un objectif de 80 000 rénovations de passoires thermiques, je le dis comme je le pense, c'est nul ! Évidemment, il faut progresser sur ce point, et je pense que nous y parviendrons.

Enfin, mon dernier point concerne la CVAE. J'ai personnellement participé aux « dialogues de Bercy », dont je salue l'initiative. Je regrette tout de même une forme de déséquilibre entre la représentation des forces politiques et celle de nos commissions, dont la raison d'être est tout de même de travailler sur ce sujet. Certains des nôtres, qui n'ont pas été invités, ont pu avoir l'impression qu'il existait deux types d'élus.

Il y a sur la CVAE un problème de forme. L'étalement de sa suppression sur deux ans répond certes à une demande et vous conservez une incitation pour les collectivités à attirer de l'activité économique sur leurs territoires. Le Gouvernement propose ainsi la dynamique de la TVA versée en remplacement de la CVAE abonde un fonds dont les ressources seraient réparties en fonction de critères locaux d'activité économique à compter

de 2024, sans plus de précisions. Mais quelle serait la gouvernance de ce fonds ? Selon quelles modalités les élus locaux et parlementaires pourraient participer à la définition des critères de répartition de son produit ? Je ne comprends pas la méthode. Vous proposez une concertation après une décision qui vient d'en haut. Conformément à la culture du compromis qu'a proposée Mme la Première ministre, j'aurais préféré que vous élaboriez un projet concerté avec les collectivités et leurs représentants, puis que vous le proposiez ensuite à l'approbation du Parlement, laquelle serait venue plus naturellement.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Monsieur Raynal, vous dites que c'est fort de café, de la part du Medef, de critiquer notre budget pour son manque d'ambition. Je suis de cet avis.

M. Claude Raynal. – Très bien !

M. Bruno Le Maire, ministre. – C'est fort de café en effet de nous reprocher de supprimer la CVAE en deux fois, quand nous le faisons pour tenir compte de la situation des finances publiques. Personne ne peut remettre en cause la parole du Gouvernement, de la majorité ou du Président de la République, ni douter de notre détermination à tenir notre ligne sur la baisse des impôts. Nous avons promis la baisse de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 %, c'est fait. Nous avons promis un prélèvement forfaitaire unique à 30 %, c'est fait. Nous avons promis de baisser les impôts de production pour la première fois depuis vingt ans, c'est fait.

C'est fort de café également de nous demander moins de dépenses publiques, mais plus de soutien pour les entreprises. Il ne serait pas mauvais de faire preuve de cohérence et surtout de garder un esprit constructif, à un moment où l'économie française est confrontée à des défis considérables. Pour ce qui nous concerne, nous tenons notre ligne politique de l'offre : baisse des impôts de production pour soutenir l'outil productif français et rétablissement des comptes publics. Cela témoigne au contraire de notre ambition économique pour le pays.

J'en viens aux raisons qui nous ont conduits à supprimer la CVAE. Nous ne nous sommes pas réveillés, un matin, avec cette volonté soudaine. Cela fait plus de cinq ans maintenant que je suis ministre de l'économie et des finances et j'ai toujours considéré – comme nombre d'entre vous ici – que la reconquête industrielle était une ardente obligation dans un pays qui, je le rappelle, a détruit des emplois industriels par centaines de milliers et qui a connu une hémorragie industrielle comme aucun autre grand pays industriel en Europe. Ni l'Italie ni l'Allemagne n'ont connu pareille hémorragie. Il y a donc eu faute économique, faute politique, faute collective sur l'industrie nationale.

Cette reconquête ne peut toutefois se faire en une année ni par un claquement de doigts. Elle demande une stratégie continue, résolue, déterminée et constante, qui repose sur trois piliers.

Le premier pilier est la baisse des charges et l'allègement de la fiscalité sur les entreprises industrielles. J'ai visité il y a quelques jours pour la cinquième ou sixième fois mes amis décolleteurs dans la vallée de l'Arve. Vous ne pouvez pas demander à des industriels qui sont confrontés à de tels défis de traîner ce boulet d'impôts de production sept fois plus élevés que leurs voisins allemands. Vous ne pouvez pas leur demander d'être compétitifs quand leurs cotisations patronales sont beaucoup plus élevées que celles de leurs grands voisins européens. Nous avons remédié à ces difficultés. Je rappelle que c'est cette

majorité qui a transformé les allègements de charges, qui étaient un crédit d'impôt, en allègements définitifs. C'est cette majorité qui a engagé la baisse des impôts de production, qui a fait de la France le territoire le plus attractif pour les investissements étrangers.

Ce premier pilier de la reconquête industrielle n'est pas le plus facile à faire comprendre. À chaque fois que nous baissions les impôts sur les entreprises, on nous dit « cadeau pour les entreprises ». Je réponds cadeau pour l'industrie, pour les ouvriers, pour la culture industrielle nationale. C'est différent.

Le deuxième pilier est évidemment la formation et la qualification, qui passent par une reconquête culturelle de l'industrie française. Il n'est pas normal que dans un centre de formation d'apprentis aussi remarquable que celui que j'ai visité, en Haute-Savoie, où l'employabilité est de 100 % à la sortie et où chaque jeune bénéficie à lui seul de trois offres d'emploi, seules 300 places sur les 400 disponibles soient pourvues. Il faut montrer à nos enfants et en particulier aux jeunes femmes – le taux de féminisation est beaucoup trop faible – que l'industrie, ce n'est plus Zola, mais de la création, du savoir-faire, de la technologie, des ingénieurs, de la valeur ajoutée, de bons salaires et des perspectives de carrière.

Enfin, troisièmement, le combat pour la reconquête industrielle passe par la simplification de la vie des industriels, notamment pour l'installation de nouveaux sites. Dès le début de l'année 2023, je ferai des propositions très concrètes à la Première ministre et au Président de la République sur ce sujet. Mon objectif est que la France retrouve 15 % de part de l'industrie dans la richesse nationale d'ici quinze ans. Nous sommes tombés à 10 ou 11 % alors que rien ne le justifiait. Je fixe donc cette ambition, avec les sites industriels, les technologies et les emplois qui vont avec.

Au sujet des prévisions de croissance, il est bien entendu que d'autres scénarios existent. Mais quand on présente un budget, on choisit un scénario central. Dans ses scénarios les plus sombres, la Banque de France part du principe qu'il pourrait y avoir des coupures d'énergie, des délestages sur les sites industriels, des arrêts de production massifs sur le territoire. Ce n'est pas notre scénario central. Les actions que nous avons menées avec Agnès Pannier-Runacher – le plan d'économie d'énergie, le remplissage à 94 % des stocks de gaz, la diversification des sources d'approvisionnement – visent précisément à éviter ce scénario que je n'écarte pas – cela serait très audacieux de ma part – d'un revers de la main. Je dis simplement que notre scénario central reste une croissance positive en 2023 à hauteur de 1 %.

Par ailleurs, au-delà des mesures que nous avons prises sur l'énergie, nous avons eu aussi à cœur de soutenir la demande des ménages français. Protéger les ménages contre l'inflation – la France est l'un des seuls pays de la zone euro où le pouvoir d'achat continuera à progresser en 2023 – est aussi une manière de soutenir notre croissance. Enfin, les réserves d'épargne restent élevées dans notre pays ; c'est aussi un motif de confiance.

En ce qui concerne la transition écologique, je partage totalement votre ambition. Je vous invite simplement à ne pas sous-estimer l'ampleur des transformations que nous avons engagées avec le Président de la République et la Première ministre en la matière. Tout en ayant parfaitement conscience qu'il faut aller plus vite, faire mieux, déployer encore plus massivement nos dispositifs, je crois que nous sommes dans la bonne direction.

D'abord, nous avons engagé un plan de sobriété qui sera présenté le 6 octobre prochain et qui est absolument clé. Je veux vraiment bien faire comprendre que les économies

d'énergie que nous allons tous devoir faire dans les semaines qui viennent ne visent pas à passer l'hiver, mais à passer le siècle. Elles doivent nous permettre de bénéficier, dans les prochaines décennies, d'une situation climatique plus favorable. Ne pensons pas que les économies d'énergie sont une réponse à un problème conjoncturel. Le problème est évidemment structurel et ce sont des changements de comportement complets auxquels nous devons être conduits, nous, citoyens, entreprises, administrations, pour réussir à lutter contre le réchauffement climatique.

Le fonds vert des collectivités locales annoncé par Élisabeth Borne représente 1,5 milliard d'euros. Nous pourrions discuter ensemble de son déploiement afin de nous assurer qu'il sera le plus efficace possible. L'accompagnement des ménages pour l'achat de véhicules électriques et le dispositif MaPrimeRénov' sont aussi des aides budgétaires massives. Je suis prêt à regarder comment l'on passe de rénovations par geste à des rénovations plus globales qui, on le sait, sont mille fois plus efficaces pour lutter contre le réchauffement climatique et éviter les pertes thermiques.

Enfin, je rappelle que France 2030 consacre la majorité de ses investissements à la lutte contre le réchauffement climatique et aux investissements verts. Je veux redire aussi que la stratégie énergétique présentée par le Président de la République à Belfort – sobriété, accélération sur les énergies renouvelables et réalisation de six nouveaux EPR – est une manière de garantir la réduction de notre empreinte carbone.

M. Gabriel Attal, ministre. – En réponse à la question de M. Jean-François Husson, nous avons effectivement adopté une nouvelle présentation budgétaire : le « périmètre des dépenses de l'État (PDE) » remplace les deux définitions précédentes, à savoir la norme de dépenses pilotables et l'objectif total de dépenses de l'État.

Cette nouvelle présentation doit apporter une meilleure visibilité. Elle couvre un périmètre plus large, afin d'améliorer le suivi et le pilotage de la dépense publique, y compris les prélèvements à destination de l'Union européenne et les prélèvements sur recettes en direction des collectivités locales. La maîtrise de la progression des dépenses publiques demandée aux collectivités locales n'est pas liée à ce nouveau périmètre, mais à nos engagements d'une maîtrise globale de la progression des dépenses en vue de tenir nos objectifs de déficit public. Il s'agit là de deux sujets différents.

Concernant la suppression de la CVAE, nous avons précisément mené une concertation nourrie avec les associations d'élus, afin de définir les modalités de sa compensation. Au cours de ces dernières semaines, nous avons multiplié les réunions avec Christophe Béchu, Caroline Cayeux et les associations d'élus que nous avons toutes rencontrées au moins deux fois. Il en résulte que la copie qui vous est présentée n'est pas celle que nous envisagions avant ces échanges.

Je note par exemple une évolution majeure dans le passage d'un prélèvement sur recettes à une fraction de TVA. Au départ, il est vrai que nous voulions compenser la suppression de la CVAE par un prélèvement sur recettes, auquel on aurait appliqué la dynamique moyenne de CVAE des huit dernières années, à savoir 2,5 % par an. Cela nous semblait être un gage de visibilité. Nous étions peu favorables à la solution d'une fraction de TVA, en raison d'une prévisibilité moindre, mais aussi parce que, avec cette compensation, les recettes de TVA affectées à l'État seraient en effet inférieures à 50 % des recettes de TVA, dont l'essentiel irait aux organismes de sécurité sociale ou aux collectivités locales. Cela ne change pas grand-chose sur le fond, si ce n'est qu'à l'avenir, des majorités qui auraient à

prendre des décisions sur la TVA pourraient rencontrer des réticences parmi les principaux bénéficiaires de cet impôt. Sur ce point, le Gouvernement a fait évoluer sa position. Nous avons choisi comme solution la fraction de TVA, conformément au souhait des associations d'élus.

La question se pose ensuite de la territorialisation de la dynamique de la compensation de la CVAE. Autrement dit, comment permet-on aux maires et aux patrons d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'affirmer à leurs administrés que l'accueil d'une activité économique sur le territoire reste intéressant également pour les recettes de la collectivité ?

Nous avons commencé à en discuter avec les associations d'élus et des membres de cette commission, dans le cadre des « dialogues de Bercy ». Pour l'instant, nous envisageons de nous appuyer sur les bases de cotisation foncière des entreprises (CFE), qui figurent déjà parmi les critères de territorialisation des recettes de CVAE. Plusieurs associations d'élus et des parlementaires ont suggéré d'enrichir ces critères. Nous sommes ouverts à leurs propositions, que pour l'heure nous n'avons pas reçues. Je suis convaincu qu'elles nourriront les prochains débats parlementaires. Mon objectif est que la gouvernance du fonds ait le moins de décisions possible à prendre et que l'affectation des recettes de CVAE se fasse à partir de critères suffisamment efficaces pour mesurer l'attractivité économique des territoires.

Enfin, je suis très ouvert à ce que l'on révisé le périmètre des « dialogues de Bercy ». Nous avons retenu comme participants les membres des bureaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat plus un représentant par groupe, en considérant que ce dernier communiquerait les informations à ses collègues et qu'un format resserré permettrait de fluidifier les échanges. Personnellement, je vois plutôt un bon signe dans le fait que des candidatures s'expriment pour participer aux prochaines éditions.

M. Claude Raynal, président. – Nous démarrons maintenant la série de questions.

Mme Christine Lavarde. – En entendant M. le ministre Le Maire, il m'a semblé que ses critiques à l'égard de ceux qui demandent moins de dépenses publiques et davantage de soutien aux entreprises visaient le groupe Les Républicains.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Non, je ne vous visais pas.

Mme Christine Lavarde. – Je rappellerai que le Gouvernement se félicite de recettes fiscales meilleures que prévu, notamment du fait des rentrées provenant des entreprises. C'est pourquoi nous pensons qu'il est utile de les soutenir.

Après les précisions de M. le ministre Attal sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), je comprends que la version du texte dont nous disposons est déjà obsolète, puisqu'il convient d'ajouter aux crédits déjà inscrits des crédits supplémentaires à hauteur de 210 millions d'euros. Peut-être faudrait-il nous expliquer le mécanisme, car le texte prévoit bien une augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), financée sur l'enveloppe normée.

Ma deuxième question concerne la réforme des valeurs locatives professionnelles. Monsieur le ministre, vous dites nous avoir entendus lors des « dialogues de Bercy » à ce

sujet. Envisagez-vous un simple report ou allez-vous revoir complètement la méthode ? Un report à l'automne prochain déboucherait en effet sur les mêmes écueils.

Par ailleurs, si le sujet du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ne figure pas dans le texte – hormis une faible augmentation des crédits –, le Sénat ne l'a pas oublié et vous le trouverez sur votre route sur ce sujet.

Toujours concernant les collectivités locales, M. le rapporteur général a évoqué l'article 16 du projet de loi de programmation, qui encadre la trajectoire des dépenses. Sur ce point, vous annoncez une concertation, mais vous demandez aux collectivités de présenter des éléments dans leur débat d'orientation budgétaire qui a lieu, pour certaines d'entre elles, début décembre. Cela rend la tâche très difficile, d'autant que l'article, assez flou, se borne à indiquer que l'augmentation doit se limiter à 3,8 %. Je vous rappelle que la masse salariale, qui pèse pour toutes les collectivités pour plus de 50 % des dépenses, augmente déjà de 3,5 % et que l'inflation des dépenses du volet énergie-alimentation-papier nous amène bien au-delà des 3,8 %. En résumé, vous demandez aux collectivités de diminuer drastiquement leurs dépenses. En aval, prévoyez-vous un régime de sanctions pour les collectivités qui ne respecteraient pas les objectifs des contrats de Cahors ? Prévoyez-vous des déclinaisons selon les collectivités, qui ne sont pas toutes exposées de la même manière au choc d'inflation ? J'entends concertation avec les collectivités, mais selon quel calendrier ?

Enfin, la dernière salve est la salve verte. Pour nous non plus, le compte n'y est pas. J'ai certes relevé que l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques prévoit un rééquilibrage d'ici à 2027, avec une diminution des dépenses fiscales défavorables par rapport aux dépenses fiscales favorables. Je relève simplement que les réformes envisagées lors du premier quinquennat ont toujours été reportées à des temps meilleurs. J'ai envie de vous croire, mais le différentiel est tellement important qu'il ne sera pas difficile de faire mieux.

Quant à l'article 7 – « adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique » –, nous devons l'examiner en détail, mais je ne vois pas en quoi les mesures proposées répondraient aux exigences. Lors des « dialogues de Bercy », le besoin d'une véritable rénovation des bâtiments a été largement soulevé. Or je n'ai absolument rien trouvé sur ce thème dans l'ensemble des documents qui nous ont été proposés.

M. Roger Karoutchi. – Je reviens sur le taux de croissance que vous retenez. Pour rappel, lorsque je doutais ici même, en 2020 et en 2021, du réalisme de vos prévisions, vous me traitiez de Cassandre tout en affichant votre confiance. De fait, nous sommes très loin des taux de croissance que vous aviez annoncés pour 2020, 2021 et pour les années suivantes.

Bien sûr, il y a eu la crise de la covid. Bien sûr, il y a eu la guerre en Ukraine. Bien sûr, il y a la crise de l'énergie. Bien sûr, il y a l'inflation. Mais tout cela disparaît-il en 2023 ? Qui vous dit que la guerre en Ukraine va cesser ? Qui vous dit que la crise énergétique ne va pas s'aggraver, en fonction de la nouvelle politique des pays producteurs ? Dans ces conditions, l'inflation ne baissera certainement pas en 2023 !

Quand vous affirmez retenir le chiffre moyen de 1 %, de quelle moyenne parlez-vous ? La Banque de France prévoit un taux de croissance de 0,5 %, l'OCDE de 0,6 %, et encore... L'entrée probable en récession de l'Allemagne en 2023 entraînera des conséquences pour la France, dont la croissance pourrait être ramenée à zéro. À ma connaissance, aucun

organisme ne prévoit le taux de croissance de 2 % qui vous aurait permis d'atteindre une moyenne de 1 %. Vous avez donc adopté une vision très optimiste.

M. Attal nous dit qu'il n'a pas de boule de cristal, mais une boussole. Cette boussole n'est-elle pas tout de même un peu désorientée ? Sous le prétexte d'une politique volontariste, vous affichez un optimisme qui m'inquiète. Vous annoncez vous-même que la France empruntera 270 milliards d'euros, que les déficits s'élèveront au bas mot à 5 % du PIB en 2023, probablement à 6 %. Vous créez des postes dans le domaine de la sécurité, vous créez 6 000 places d'hébergement. Je ne conteste pas cette politique volontariste, mais on ne voit pas, en parallèle, de réduction des dépenses.

Alors que le Président de la République nous avait annoncé, dans un environnement extrêmement difficile, un budget de guerre et de crise, nous avons l'impression d'être face à un budget classique, très optimiste et probablement inatteignable.

M. Jean-Marie Mizzon. – N'ayant pas participé aux « dialogues de Bercy » – j'ai suffisamment de mal à honorer les invitations que je reçois pour ne pas me rendre là où je ne suis pas invité –, j'aborderai un sujet qui ne relève pas de la stratégie globale du projet de loi de finances pour 2023, mais que M. Le Maire a évoqué. Comme d'autres ici j'imagine, j'ai rencontré un certain nombre de chefs d'entreprise qui m'ont exprimé leurs angoisses face à la multiplication, par plus de dix, des prix de l'électricité qui leur sont proposés. Ces chefs d'entreprise sont désemparés et très inquiets.

Monsieur le ministre, êtes-vous favorable à la mise en place de nouvelles règles, dans le sens attendu par les fournisseurs et les clients pour l'approvisionnement en 2023 ? Je pense en particulier aux règles de fonctionnement de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) ainsi qu'à l'organisation du marché de l'électricité. Je sais que ces règles dépendent essentiellement du niveau européen, que le volume d'Arenh a été porté à 120 térawattheures et que le prix de l'Arenh ne peut être désormais inférieur à 49,50 euros, en application de la loi sur la protection du pouvoir d'achat du mois d'août dernier. Seriez-vous néanmoins favorable à une nouvelle augmentation du plafond du volume de l'Arenh ?

Par ailleurs, envisagez-vous de permettre à tous les clients de bénéficier d'offres grâce à une garantie de l'État qui serait apportée aux fournisseurs ? Certains fournisseurs ne trouvent pas d'offres, tout simplement, parfois, parce qu'elles n'existent pas. Le marché est totalement insécurisé : certaines offres sont émises à onze heures, prennent fin à midi et on se réserve le droit de les annuler avant si les marchés fluctuent. Un fournisseur de dernier recours, qui pourrait être l'État, pourrait permettre à ces entreprises de trouver une solution.

Enfin, ma dernière question s'adresse à M. Attal, qui a évoqué la commission de révision de la valeur locative des locaux professionnels. Je suis dans un département où la commission n'a pas fini ses travaux. Doit-elle les arrêter ?

M. Éric Bocquet. – Je voudrais évoquer deux points : la CVAE et, sujet cher à Bruno Le Maire, les superprofits.

Je rêve d'une république où l'on demanderait l'avis des maires quand on décide de supprimer des impôts — taxe professionnelle en son temps, taxe d'habitation et CVAE aujourd'hui...

Nous sommes nombreux, ces temps-ci, à participer à des assemblées générales ou des congrès d'associations d'élus dans les départements — j'étais pour ma part à celle de l'association des maires ruraux la semaine dernière dans le Nord et serai à celle de l'association des maires du Nord à Douai ce vendredi — et ce qui revient avec force, c'est l'inquiétude et parfois même la panique par rapport à la hausse des prix de l'énergie. Les maires se demandent comment ils vont honorer leurs factures et maintenir l'équilibre de leur budget.

Quelque chose d'important se passe : les maires ruraux ont ainsi adopté une motion à l'unanimité — ce qui n'est pas dans leurs habitudes —, pour demander la mise en place d'un bouclier tarifaire sur l'énergie.

À titre d'exemple, une commune de 27 000 habitants de la métropole lilloise, qui prévoyait dans son budget primitif 900 000 euros de dépenses, compte 2,4 millions d'euros de dépenses effectives, sur un fonctionnement de 34 millions d'euros sur une seule année. Cela veut dire que cette commune honorera ses factures d'ici à la fin de l'année, mais que l'excédent disponible l'an prochain sera en nette diminution.

Pensez-vous donc vraiment qu'il soit responsable de supprimer la CVAE, impôt très dynamique, sans demander leur avis aux élus, à un moment où les collectivités territoriales vont rencontrer des difficultés accrues ?

Je sais que vous avez réitéré cet engagement face au Medef fin août, mais vous auriez pu le différer de deux, trois ou quatre ans sans problème. Est-ce une bonne idée de priver les collectivités de cette ressource ? Une préoccupation forte monte chez les élus et vous en entendrez sans doute parler au congrès des maires en novembre.

Ma deuxième question porte sur la taxation des superprofits. Sans doute pensiez-vous que le débat serait clos après la discussion du PLFR cet été, qui avait abouti au rejet des amendements des différents groupes portant cette mesure. Or, il réapparaît avec force en cette rentrée. Vous dites ne pas savoir ce que sont des superprofits. Une proposition simple : prenez les trois années antérieures à la crise covid — 2017, 2018 et 2019 —, faites une moyenne des profits réalisés par les groupes du CAC 40 à cette époque-là et on aura une petite idée de la notion de superprofits.

Le débat n'est pas clos et nous reviendrons, avec d'autres, sur le sujet au cours des débats à venir, car je ne vois rien de cette nature dans le PLF.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – En premier lieu, je salue, au nom du groupe Les Indépendants, la dynamique de consultation engagée *via* les « dialogues de Bercy » en amont de la discussion du PLF.

Ma première question concerne les forêts. Les précisions que vous avez apportées, monsieur le ministre chargé des comptes publics, sont louables.

Êtes-vous ouvert à la mise en place de dispositifs supplémentaires ? Nous allons prochainement discuter une proposition de loi, que je porte, sur la valorisation des externalités positives de la forêt. Nous envisageons de mettre en place un dispositif fiscal à l'endroit des particuliers et des entreprises qui souhaiteraient financer, *via* le mécénat, les communes forestières, nombre d'entre elles étant en difficulté. À cet égard, le Gouvernement est-il ouvert à des aménagements pour enrichir les dispositifs que vous décrivez ?

Je souhaite ensuite évoquer le crédit d'impôt recherche, car j'ai entendu que des collègues, à l'Assemblée nationale, planchaient sur une réforme, or je n'ai rien vu dans le budget. Là encore, nous avons mené au Sénat une mission d'information sur le sujet.

Nous souhaiterions qu'à enveloppe constante, une partie du crédit d'impôt recherche soit fléchée vers les PME. Après le « quoi qu'il en coûte », le « combien ça coûte », l'heure du « mieux qu'il en coûte » est arrivée, et l'effet de levier du crédit d'impôt recherche sur les PME est trois fois supérieur à celui des dépenses des grands groupes.

Concernant les collectivités territoriales, je voudrais évoquer le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), qui devait être transitoire et ne fait pas que des heureux dans la ruralité. Les modifications que vous prévoyez à l'article 45 du PLF, notamment sur le critère d'exclusion de reversement du Fpic, vont-elles affecter la clé de répartition ?

J'ai enfin une question similaire sur la taxe d'aménagement, dont les modalités d'attribution ont été modifiées récemment : le reversement de la taxe perçue par la commune aux EPCI a été rendu obligatoire, ce qui a été mal perçu dans les zones rurales et a modifié des équilibres économiques. Avez-vous prévu de revenir sur cette décision ? Disposez-vous de retours d'expérience sur ce nouveau régime de taxe d'aménagement ?

M. Rémi Féraud. – Éric Bocquet a évoqué la question des superprofits, qui est au centre du débat politique. Sans trop y revenir, je précise, messieurs les ministres, que la proposition de taxation n'entre pas dans les impôts de production. Elle est par ailleurs temporaire, et non pérenne. Même si nous ne partageons pas la philosophie politique du Gouvernement, il me semble qu'il s'agit d'une position d'équilibre, à un moment très particulier de l'histoire, qui ne remet pas en cause l'ensemble de votre politique.

J'ai deux questions à vous poser.

Comment s'inscrit l'éventuelle réforme des retraites dans la loi de programmation des finances publiques ? Nous avons compris que vous considérez — sûrement à juste titre — qu'elle n'aurait pas d'impact budgétaire en 2023, mais elle en aurait forcément sur la loi de programmation des finances publiques. Vous l'avez d'ailleurs dit dans votre introduction, mais dans le texte lui-même, la phrase est très courte et sibylline : « La soutenabilité de notre trajectoire reposera notamment sur les réformes structurelles engagées. » Je ne sais pas si la réforme des retraites entre dans ces réformes structurelles engagées, mais cela demande des précisions et des chiffres.

Ensuite, nous avons parlé de la CVAE, de la CFE, de la difficulté à trouver des dispositifs pour compenser la perte de ces recettes pour les collectivités locales et des besoins de tenir compte des dynamiques territoriales. Êtes-vous prêts à regarder comment retrouver ces dynamiques sur d'autres sujets ? Je pense notamment aux dispositifs qui peuvent être revus pour abonder les objectifs de politique de logement : taxe sur les logements vacants, taxe sur les résidences secondaires...

Par ailleurs, seriez-vous prêts à revoir les limitations actuellement imposées sur la taxe de séjour ? C'est une question importante pour beaucoup de communes dont Paris, où je suis élu. Cette taxe reposant en premier lieu sur les touristes étrangers, son augmentation ne pèserait pas sur les Français et pourrait éviter à des communes d'augmenter leur taxe foncière.

Êtes-vous prêts, en somme, à redonner des marges de manœuvre sur différents modes d'imposition aux collectivités locales ?

M. Daniel Breuiller. – En introduction de vos propos, monsieur le ministre, vous avez évoqué les incertitudes très fortes qui pèsent sur le plan énergétique et sur l'inflation ; j'y ajoute l'accélération gravissime de la crise climatique que nous traversons.

Pour ceux qui pourraient encore en douter, les événements majeurs survenus cet été — sécheresse, incendies — l'ont bien illustrée.

Il s'agit d'un problème international, et non national. L'exemple du Pakistan montre les enjeux géostratégiques que cette crise climatique fait peser sur le devenir des populations, sur les migrations, sur la possibilité même de vivre dans certains territoires.

J'estime donc que les propositions que vous nous faites, même si les mots annoncent des inflexions, sont très loin du compte.

Puisque nous sommes dans le « combien ça coûte », je vais vous dire combien ça coûtera de ne pas nous mettre à la bonne hauteur.

Il y a eu 40 milliards d'euros, il va y avoir 36 milliards ou 16 milliards nets de bouclier énergétique, dont 2,5 milliards sur l'isolation des bâtiments. Mais, si on veut sortir de notre dépendance au gaz russe et ne pas tomber dans la dépendance au gaz de schiste, il faut mettre un facteur 10 sur cet engagement. Il faut mettre *a minima* 10 milliards d'euros sur l'isolation thermique. Il faut mettre des crédits aussi pour accroître la place du rail.

Nous ne sommes pas du tout dans les ordres de grandeur qui permettent un bouleversement.

Le volet de la sobriété, qui n'est d'ailleurs pas toujours coûteux, ne mérite pas les mesurettees annoncées, mais un vrai engagement collectif pour une sobriété heureuse.

Il est nécessaire de dégager des moyens d'action sur ces sujets. Dans cette perspective, nous estimons que ce n'est donc pas le moment de supprimer la CVAE, car cela constitue un désarmement de la capacité de l'État à agir, dans ce domaine comme dans celui de la justice sociale.

Vous devriez, *a minima*, messieurs les ministres, proposer des conditionnalités climatiques ou sociales chiffrées pour les entreprises qui vont bénéficier d'une réduction de leurs impôts.

Toutes les décisions que nous prenons devraient être mesurées à l'aune de leur impact sur la crise climatique ou sur la justice sociale. Certaines niches fiscales méritent d'être regardées. La taxation des superprofits doit être étudiée — je regrette, monsieur Le Maire, que vous n'ayez pas lu ou apprécié à sa juste valeur la proposition déposée par les groupes de gauche qui définit exactement ce qu'est cette taxation et n'en fait pas une taxation pérenne.

Nous proposons également un impôt sur la fortune (ISF) climatique pour aider les personnes les plus aisées, qui émettent le plus de CO₂, à réduire leurs émissions.

Enfin, le fonds vert à destination des collectivités territoriales de 1,5 milliard d'euros n'est pas à la hauteur non plus. Or ces dernières seront sans nul doute le premier acteur de la transition écologique du pays. Dans une république décentralisée, nous devrions prendre au moins autant soin des collectivités territoriales que vous le faites des entreprises.

La commune dont j'ai été maire a vu ses frais d'énergie augmenter de 2 millions d'euros ; l'institut Gustave-Roussy, que j'ai visité il y a quelques jours avec le président du Sénat, a vu les siens augmenter de 5 millions d'euros. Je pense également aux universités, souvent vétustes et mal isolées. Où trouver cet argent ? Il faut un bouclier tarifaire sur l'énergie pour les collectivités.

M. Jean-Claude Requier. – Monsieur le ministre, vous dites ne pas être récompensé des efforts fournis en faveur de certaines catégories sociales, mais je ne suis pas sûr qu'en faisant des efforts sur l'éducation, vous obteniez le vote des enseignants ni qu'en faisant des efforts sur l'écologie, vous ayez celui des écologistes. Mais ce n'est pas le débat, nous sommes là pour gérer un pays et non gagner des catégories sociales.

Il y a, dans ce budget, beaucoup de dépenses et assez peu d'économies, mais je comprends que nous devions soutenir l'économie qui est en difficulté.

Je voudrais dire un mot sur les dispositifs de relance, qui vont se terminer en 2023 : quelle est la proportion de crédits engagés consommés à l'heure actuelle et dispose-t-on d'une évaluation de leur efficacité ?

Ma deuxième question porte sur les crédits accordés à l'Ukraine. Nous en avons voté lors du PLFR, ce sera sûrement le cas également pour le PLF ; a-t-on une idée de leur montant ?

Ma troisième question porte sur la CVAE. Une compensation pour les départements sera-t-elle proposée, comme cela existe pour le RSA, lors du PLFR ?

Enfin, ce PLF est relativement court, nous verrons si on peut s'attendre à des modifications lors de l'examen parlementaire.

M. Pascal Savoldelli. – Nous nous trouvons dans une situation inédite du fait de la forte hypothèse de 49.3 à l'Assemblée nationale. J'ai l'impression que nous sommes ici dans une bulle, car une épée de Damoclès plane en réalité sur nos dialogues !

Sans jouer les victimes, en tant qu'opposition au Sénat, avec un 49.3 annoncé à l'Assemblée et un budget de droite, cela fait droite plus droite plus droite.

Je ne vois aucune proposition concrète de dialogue adressée aux groupes d'opposition parlementaire. Il faut un langage de vérité.

À cet égard, je vous remercie pour votre honnêteté, monsieur le ministre, lorsque vous avez reconnu dès le départ qu'il y avait non pas 45 milliards d'euros pour le bouclier tarifaire, mais seulement 16 milliards. Dont acte.

Quand je vous entends parler de la même manière des collectivités territoriales et des entreprises, en retenant les mêmes critères — 2 millions de chiffre d'affaires ou moins de 10 salariés — je me dis que j'assiste à un virage historique.

Vous avez beau arguer des négociations européennes, il faut malgré tout s'occuper des collectivités. Vous nous annoncez 430 millions d'euros d'aides, mais nous les avons déjà votées ; ce sont des plats réchauffés.

Aurez-vous la volonté politique de revenir à la tarification réglementée de la vente de l'énergie pour les collectivités territoriales et les entreprises demandeuses ? Pour cela, il faut indexer au prix de production, et désindexer du prix du marché et de la spéculation. Voilà une proposition responsable !

Sur la question de l'imposition des hauts revenus, abordée par le président Raynal – il n'a d'ailleurs pas obtenu de réponse –, je vous fais tout de suite une économie d'au moins 3 milliards d'euros ! Vous allez faire un cadeau fiscal à 905 000 foyers qui disposent de plus de 100 000 euros de revenu fiscal.

Revaloriser les premières tranches, je suis d'accord, je ne suis pas obstiné. Pardonnez ma véhémence, mais après la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle, ces gens-là ont-ils besoin d'un nouveau cadeau fiscal ? C'est aussi cela qui gronde dans la société, une révolte intériorisée, qui n'est pas une affaire de gauche ou de droite.

M. Bernard Delcros. – Sur les superprofits, vous connaissez la position de mon groupe. Concernant les collectivités locales, une DGF stable, en période d'inflation forte, représente une perte de pouvoir d'achat et de capacité d'autofinancement.

Il semble qu'en moyenne, la capacité d'autofinancement des collectivités baisse finalement assez peu. Mais derrière cette moyenne se cachent des inégalités très fortes. Je pense notamment — mais pas seulement — aux collectivités rurales, où l'inflation est de 1 à 2 points supérieure. Il faut remédier à ces disparités.

Cela a été fait pour 2022 par le biais du PLFR et je me réjouis de l'annonce d'un abondement de 210 millions d'euros de la DSR et de la DSU, qui n'est donc pas pris sur l'enveloppe normée et permet de financer la péréquation.

Cela étant dit, comment le Gouvernement envisage-t-il, en 2023, d'accompagner les collectivités et les ménages les plus touchés par l'inflation ?

J'approuve le fonds vert annoncé à hauteur de 1,5 milliard d'euros, car la transition écologique passe par les territoires. Quelle forme prendra-t-il ? S'agira-t-il d'appels à projets ?

J'ai par ailleurs une question sur les dispositions fiscales adossées aux politiques d'aménagement du territoire. La mission qui a été confiée à trois députés par le Gouvernement propose la suppression de ces dispositions fiscales adossées à un certain nombre de zonages, notamment les zones de revitalisation rurale (ZRR). Je n'y suis évidemment pas favorable, ayant travaillé sur ces questions notamment avec mes collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau. Pouvez-vous nous assurer qu'il n'en sera rien ?

Enfin, j'ai cru comprendre qu'il était question de baisser la taxe sur les frais des chambres de métiers et d'artisanat. Pouvez-vous nous donner un peu de visibilité sur cette question ?

M. Thierry Cozic. – Mon collègue Bernard Delcros a anticipé mon intervention, je vais donc être très bref : le Gouvernement est-il prêt à regarder de près une indexation de la DGF sur l'inflation pour accompagner les collectivités ?

Mme Sylvie Vermeillet. – L'évolution de la charge de la dette n'a pas été abordée : elle dépasserait les 50 milliards d'euros en 2023. De quelles marges de manœuvre disposons-nous ?

Sur le chapitre de la mise en réserve de crédits, nécessaire pour faire face à des imprévus, vous prévoyez un gel de précaution de 8,1 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce rabout, en quelque sorte général, peut être une piste. Mais quelles doivent être ses déclinaisons, sachant que les budgets de certains ministères — intérieur, justice, armées, éducation nationale... — augmentent ? Où trouver les économies ?

Sur la question de la suppression de la CVAE, une piste aurait été de la reporter, de la même manière que nous avons préconisé le report de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, qui représente tout de même 3,7 milliards d'euros. Je pense que le « zéro artificialisation nette » fait beaucoup plus de mal aux entreprises que les bienfaits de la suppression de la CVAE.

Pour terminer, je vous remercie pour le million d'euros supplémentaire en direction des communes forestières, dont certaines font face à de réelles difficultés.

M. Jean-Michel Arnaud. – Je reviens sur le fil directeur de nos échanges : la hausse du prix de l'énergie. Vous avez rappelé, monsieur le ministre, dans quelles conditions serait plafonnée l'augmentation des prix à hauteur de 15 % à partir de janvier 2023 pour la plupart des particuliers.

Je me permets d'insister sur deux angles morts qui émergent des remontées de terrain. Le premier est évidemment la question de la compensation des collectivités locales. Hormis un accompagnement autour de 450 millions d'euros, décidé dans le PLFR grâce à l'action déterminante de certains de mes collègues et repris dans le PLF, il n'y a, me semble-t-il, aucune avancée sur ce sujet. C'est une alerte majeure.

Nos collectivités locales doivent-elles suivre le conseil du Président de la République émis le 22 septembre : « Ne signez pas aujourd'hui vos contrats quand ils sont à des prix fous » ? Il s'adressait aux entreprises, mais peut-être est-ce valable pour les collectivités locales...

Il semblerait que les copropriétés, qui sont sous un statut de personne morale, ne puissent pas bénéficier du tarif régulé du gaz et de l'électricité. Cela pose d'énormes problèmes et risque de mettre en grande difficulté les plus précaires, que ce soit dans le logement social ou simplement dans le logement privé classique.

Enfin, en tant qu'élu de la montagne, permettez-moi de vous interroger sur les suites des discussions des divers groupes de travail pour accompagner les stations de tourisme, en particulier sur la question des remontées mécaniques, quel que soit leur statut, y compris sous forme de régies. Face à des augmentations qui multiplient parfois par dix le montant des contrats précédents, allons-nous aboutir à des propositions pour réguler le prix des remontées mécaniques, alors que tout a déjà été commercialisé pour la saison à venir ? Il

y va de l'attractivité et de la compétitivité du secteur des sports d'hiver, très important pour le tourisme.

M. Vincent Segouin. – Monsieur le ministre, vous titrez la présentation du PLF 2023 « Protéger les Français et aller vers le plein emploi ». À combien fixez-vous l'objectif chiffré sachant que le taux de chômage est actuellement de 7,1 % ?

Nous ne voyons dans le budget ni recettes supplémentaires ni baisses de dépenses. Nous apprenons au contraire que le ministère du travail va être pourvu de 6,2 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour la formation et les maisons France Travail. Avions-nous besoin de remettre du budget sur ce poste déjà bien pourvu ? Changer l'enseigne de Pôle emploi pour France Travail, est-ce une solution pour régler nos problèmes de plein emploi ?

M. Gérard Longuet. – Je m'adresse à nos deux ministres, dont la tâche n'est pas facile : je m'étonne que, dans cette présentation, vous ne regroupiez pas les recettes et les dépenses prévisibles à moyen et long terme sur des secteurs stratégiques, dont les lignes de force sont évidentes : la démographie, l'énergie et la défense.

En ce qui concerne la démographie, nous aurons des recettes, car moins d'élèves, et donc moins de besoins quantitatifs d'enseignants, même si nous avons des besoins qualitatifs.

Le sujet de l'emploi va s'analyser d'une façon différente dans un pays où la démographie est négative et où les perspectives de main-d'œuvre diminuent.

Nous aimerions une présentation sur les dépenses futures, en moins et en plus ; je n'imagine pas que le Gouvernement n'envisage pas une politique familiale pour soutenir la démographie et reconstituer la vitalité de la population française.

Pour ce qui est de l'énergie, si le renouvelable est sans doute nécessaire, nous ne réglerons pas les besoins en énergie électrique, qui ont été délibérément et scandaleusement sous-évalués ces dix dernières années, sans le nucléaire. En développant ce dernier de manière soutenue à moyen et long terme, nous pouvons espérer réduire les dépenses liées à la contribution au service public de l'électricité (CSPE), qui comptent pour un quart de la facturation des ménages.

Sur le plan de la défense, trop d'inconnues empêchent d'ouvrir le débat de manière sommaire.

Vous faites des efforts — tant mieux ! — mais nous aimerions connaître votre projet de moyen et long terme dans un environnement où le Président de la République déclarait il y a quelques années que l'OTAN se trouvait dans un état de mort cérébrale et alors que l'on s'aperçoit de la nécessité d'une défense européenne.

Imaginez-vous regrouper sur de grands axes stratégiques votre présentation du budget avec les recettes et dépenses prévisibles ?

M. Sébastien Meurant. – Nous sommes tous d'accord sur l'ambition d'une reconquête industrielle. L'une des principales raisons de l'inflation est la hausse de l'énergie. Grâce aux investissements massifs de nos aïeux, la France a longtemps disposé d'un avantage compétitif sur nos concurrents, notamment allemands : avoir une énergie peu chère. De mauvais choix ces dernières années, dont la loi NOME, intervenue dans des conditions de

marché certes tout autres, nous ont menés à cette folie de produire de l'énergie peu chère tout en voyant les prix exploser.

Les ménages et les entreprises sont pris à la gorge et j'aimerais comprendre comment des intercommunalités qui voient leurs dépenses d'électricité multipliées par six vont pouvoir s'en sortir. Aidera-t-on les collectivités qui ont été prudentes et bien gérées au même titre que d'autres qui se trouvent dans des situations plus délicates et ont parfois été moins bien gérées ?

Envisage-t-on, au niveau français, de faire comme l'Espagne et le Portugal en découplant le prix de l'électricité de celui du gaz ?

En ce qui concerne la dette, nous revenons à une période plus normale après avoir bénéficié de taux d'intérêt négatifs pendant des années — ce qui était une aberration financière. La dette va certes continuer à augmenter, mais la charge de la dette va relativement peu augmenter et sera en 2025 sensiblement identique à celle de 2023, ce qui est extrêmement positif pour l'avenir.

Enfin, je suis favorable à une politique de l'offre, mais le résultat de cette politique, depuis quelques années, c'est le déficit commercial — 156 milliards d'euros en prévision en 2022 et 154 milliards en 2023. La compétitivité de la France vis-à-vis de ses concurrents européens ne s'améliore guère.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je vous propose de répondre en regroupant les grandes questions qui ont été posées.

Je veux d'abord insister sur un principe. Je l'avais déjà affirmé lors de la discussion du PLFR : nous entrons avec 22 milliards d'euros de dépenses supplémentaires et nous devons sortir avec 22 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Cela vaut pour le PLF : nous entrons avec 5 % de déficit, nous sortons avec 5 % de déficit. Je veux redire à quel point la France est à l'euro près.

J'entends bien toutes les remarques sur les collectivités locales, sur les services publics, sur des personnes qui seraient davantage protégées ou sur un bouclier pour les entreprises... Tout cela n'est tout simplement pas à la portée de la France. Il faut donc faire des choix.

À ceux qui veulent indexer la DGF sur l'inflation ou instaurer un bouclier tarifaire pour toutes les entreprises, je dis que ce n'est pas à la portée de notre bourse, et que nous devons tenir les 5 % de déficit public.

Il faut bien sûr protéger certaines entreprises exposées à la concurrence internationale. Les décolleteurs de la vallée de l'Arve, qui doivent vendre des pièces de véhicules automobiles en Asie, où il n'y a pas de flambée des prix, ne peuvent pas augmenter leurs tarifs et doivent être protégés. Mais d'autres commerçants, par exemple restaurateurs, peuvent faire passer une partie de la hausse dans leur prix de vente. Je ne rétablirai donc pas de mesures de « quoi qu'il en coûte », car ce serait dispendieux pour les finances publiques et ne ferait qu'augmenter un peu plus l'inflation dans les mois qui viennent.

Pour les communes, c'est la même chose : certaines doivent être aidées, d'autres sont moins en difficulté ou n'ont pas fait le bon choix de gestion au cours des deux ou trois

dernières années. Est-il juste de traiter tout le monde de la même manière ? Je n'en suis pas certain, et il n'est pas sûr que nos compatriotes approuveraient une telle mesure.

Il faut donc regarder toutes les situations de près et tenir le déficit de 5 % du PIB, ce qui ne fait par ailleurs pas de nous les bons élèves de la zone euro. Nous ne faisons que respecter la trajectoire qui nous permettra d'atteindre les 3 % de déficit en 2027, seuil en deçà duquel nous serons l'un des derniers États européens à passer.

Je serai donc intraitable sur ce sujet, parce qu'il y va de la crédibilité de la France, de nos finances publiques, et qu'il n'y a aucune raison que la France accuse des déficits plus importants que ceux de ses grands voisins européens.

En ce qui concerne la croissance, je n'ai pas grand-chose à ajouter. Bien sûr que l'environnement est incertain, mais je constate qu'en 2021, la reprise a été plus forte que prévu. Parmi les grandes économies de la zone euro, le premier pays à avoir retrouvé son niveau économique d'avant-crise est la France, parce que sa politique de relance a été rapide, efficace et puissante.

Alors que les prévisionnistes disaient que nous ne pourrions pas dépasser 2,3 % de croissance en 2022, elle va s'élever à 2,7 %. Croyez-moi, je suis tout aussi surpris qu'eux par la vigueur de la demande, de l'activité touristique, du retour de l'activité des services dans notre pays, et tant mieux !

Le pire, même s'il faut s'y préparer, n'est pas certain. Mon rôle de ministre de l'économie – cela a été rappelé par le président Raynal – n'est pas de verser dans la prophétie autoréalisatrice, mais plutôt de pousser le pays vers ce qu'il peut accomplir de meilleur, c'est-à-dire 1 % de croissance en 2023.

Sur la CVAE, je veux commencer par dire au président du comité des finances locales, M. Laignel, dont j'ai lu les déclarations, que je trouve un peu révoltant de parler de cadeau au Medef. Ces propos ne sont ni dignes ni acceptables. Le ministre de l'économie et des finances ne prend pas des mesures pour faire plaisir à qui que ce soit, mais parce qu'il estime que c'est bon pour le pays.

Nous estimons, en conscience, que la reconquête industrielle ne se réalisera pas avec des impôts de production sept fois plus élevés que ceux de nos voisins. C'est maintenant que cela se joue ; il y a urgence. Si nous n'avions pas baissé les impôts de production de 10 milliards d'euros, jamais GlobalFoundries n'aurait investi chez ST Microelectronics à Crolles et à Grenoble, et la France ne compterait pas parmi les nations capables de maîtriser les technologies de semi-conducteurs, y compris dans les gravures les plus fines.

Nous pouvons, comme c'est le cas ici, discuter des procédés, échanger, contester nos approches, mais je n'accepte pas une stigmatisation maladroite, inappropriée et injuste.

Beaucoup de questions ont été posées sur le bouclier tarifaire ; c'est un enjeu majeur, la plus grande nouvelle dépense publique de 2023. Nous mettons 45 milliards d'euros sur la table, c'est ce que cela va nous coûter pour protéger nos compatriotes, y compris les entreprises.

Quand on dit du prix de l'électricité que c'est 15 % de hausse, je rappelle que le marché, c'est 100 % ! Donc si vous voulez qu'on fournisse de l'électricité et du gaz, il faut bien compenser les producteurs qui y perdent. C'est une réalité économique : il y a le marché

et nous ne sommes pas seuls au monde. Si nous voulons du gaz et de l'électricité, nous devons le payer au prix du marché. Sinon, c'est la pénurie et la chute économique.

Cette compensation coûte 45 milliards d'euros. Cela pourra être plus si les prix augmentent ; cela pourra être un peu moins si les prix baissent.

À partir de là, nous avons des recettes : 19 milliards d'euros nous reviennent des énergies renouvelables. Je reviendrai sur la question de la taxation, qui est tout à fait digne politiquement et importante. Les énergéticiens qui ont réalisé des investissements coûteux sur le renouvelable, l'éolien ou le solaire, qui ne rapportaient pas beaucoup car les prix étaient bas, ont été remboursés pendant des années, en compensation, à hauteur de milliards d'euros. Quand le prix de l'énergie est supérieur à ce prix garanti, c'est nous qui récupérons l'argent. J'y suis très favorable, parce que c'est une rente et qu'il n'y a aucune raison qu'il y ait des rentes dans notre pays. Cela a rapporté 8 milliards d'euros en 2022, cela rapportera 19 milliards en 2023.

Là-dessus, vous retranchez encore 9 milliards d'euros de taxes intérieures de consommation finale sur l'électricité (TICFE) que nous ne prélevons pas. Cela vous amène à 17 milliards d'euros. Vous retirez un milliard d'euros de recettes qui viennent de l'énergie hydraulique, qui n'était pas concernée jusqu'à présent, vous arrivez à 16 milliards d'euros de coût net. Mais ce que dépense l'État, en brut, ce qu'il met dans la poche des Français, c'est 45 milliards d'euros.

Donc personne ne peut dire que nous ne protégeons pas massivement, mais nous réduisons la note grâce à ce système de marché, qui a d'ailleurs été adopté par l'Union européenne.

Comme M. Savoldelli, j'aurai des propos modérés et enthousiastes : ceux qui travaillent en ont ras-le-bol de payer toujours plus d'impôts. Pour eux, la coupe est pleine. M. Savoldelli redoute une fronde sociale. En ce qui me concerne, je redoute la fronde de nos concitoyens qui estiment payer trop d'impôts. Je rappelle que 10 % des contribuables payent 70 % de l'impôt sur le revenu dans notre pays. Vous vous préparez à des jours difficiles avec les classes moyennes si vous voulez profiter de l'inflation pour récolter davantage d'impôts. Souvent, celles-ci ont été à l'origine des révolutions, car elles refusaient qu'on leur prenne trop. Avoir indexé le barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation est une décision juste.

La question de la taxation des superprofits n'est pas anodine. À juste titre, les Français considèrent que les entreprises faisant des bénéfices liés uniquement à la flambée des prix de l'énergie doivent participer à l'effort collectif. Je souscris à leur point de vue, puisque je récupère 19 milliards d'euros l'année prochaine, soit par l'intermédiaire du mécanisme de marché que je viens d'indiquer, soit *via* une contribution directe des entreprises, comme en témoigne la remise de 20 centimes d'euro à la pompe décidée par TotalEnergies. Le plafonnement des tarifs bancaires à 2 % profite directement à nos compatriotes. Notre position ne souffre d'aucune ambiguïté : les Français doivent bénéficier de l'argent des rentes.

En revanche, derrière le terme très séduisant de taxation exceptionnelle des superprofits se cache en réalité une taxation permanente de tous les profits de toutes les entreprises du CAC 40. J'ai examiné attentivement la proposition de la Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes), qui consiste à taxer toute entreprise dont le résultat fiscal serait supérieur en 2023 de 25 % à la moyenne des résultats constatés entre 2017

et 2019. Toute entreprise dont les profits ont augmenté de 25 % sur cinq ans serait taxée. La logique est claire : dès que vous réussissez, vous êtes imposé. Je me bats depuis des années contre cette maladie française. On commence par taxer les profits des grandes entreprises et on finit par le faire pour toutes les sociétés, PME comprises. Les auteurs de cette proposition soutiennent que la mesure revêt un caractère exceptionnel. Or ce n'est pas le cas, puisque ses auteurs fixent son échéance à l'année 2025. Une telle réforme deviendrait alors permanente. Telle n'est pas la bonne solution : je lui préfère le dispositif européen, qui vise à prélever les énergéticiens uniquement en 2022 d'une taxe de 20 % lorsque les résultats de l'entreprise sont supérieurs de 20 % en 2021 par rapport à 2019. Ce dispositif est raisonnable. Chacun doit dévoiler la réalité de ses intentions dans le débat sur la fiscalité.

M. Gabriel Attal, ministre. – Je concentrerai mon propos sur la question des collectivités territoriales. Des propositions intéressantes en faveur des forêts ont été formulées. Je précise que le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI forêt) sera renforcé.

À la fin de l'année 2021, la situation globale des collectivités locales était très bonne, notamment en raison d'un transfert important de l'État durant la crise sanitaire, à hauteur de 10 milliards d'euros. Avec le « quoi qu'il en coûte », l'État s'est endetté, mais des dépenses des collectivités locales ont été évitées.

Pour l'année 2022, la photo est plus floue. Les collectivités territoriales doivent faire face à des dépenses supplémentaires, telles que l'augmentation du point d'indice ou la hausse de prix de l'énergie et de l'alimentation. Toutefois, certaines recettes continuent leur progression, notamment les impositions foncières ou la TVA. Ce matin, lors du comité des finances locales, j'ai annoncé qu'en 2022 la fraction des recettes de TVA allouée aux collectivités territoriales augmenterait de 9,6 %, contre des prévisions établies à 2,89 % au mois de mars dernier. Cela représente une recette supplémentaire d'un milliard d'euros tant pour les conseils régionaux que pour les conseils départementaux. La ville de Paris recevra quant à elle une somme de 500 millions d'euros. Certes, la situation n'est pas parfaite pour toutes les collectivités, mais certaines recettes ont globalement progressé deux fois plus vite que l'inflation en 2022.

Les communes assurant des charges de centralité sont davantage fragilisées. Je me réjouis de l'adoption cet été du filet de sécurité et je tiens à remercier les sénatrices et les sénateurs d'avoir enrichi le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Le décret d'application sera publié dans les prochains jours. Les premiers acomptes seront versés durant le mois de novembre aux communes éligibles à ce dispositif – soit environ 25 % d'entre elles. La hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation sera prise en charge à hauteur de 70 %. Le soutien pour faire face à l'augmentation des charges de la masse salariale pourra aller jusqu'à 50 %.

Indexer la dotation globale de fonctionnement (DGF) serait irréaliste. Durant le quinquennat de François Hollande, cette pratique avait justifié les coupes claires qui avaient ensuite été décidées par le gouvernement. Comme je l'expliquais ce matin à M. André Laignel, il serait difficile de retirer demain aux collectivités locales un filet de sécurité indexé sur l'inflation si notre pays entrait en récession. Nous privilégions l'accompagnement des collectivités qui en ont le plus besoin. L'année prochaine, nous pourrions adapter ce dispositif en fonction des résultats constatés en 2022.

Et pour répondre à la question de Christine Lavarde, nous allons en effet adapter le texte qui vous est transmis aujourd'hui à la suite des « dialogues de Bercy ». Nous n'avons pas eu le temps d'indiquer dans le texte initial que nous allions abonder la DSU et la DSR de 210 millions d'euros. Très concrètement, cela représente 90 millions d'euros sur la DSU, 90 millions d'euros sur la DSR et 30 millions d'euros pour les intercommunalités.

Si nous ne prenions pas cette mesure, deux tiers des communes verraient, du fait des règles de la péréquation, leur DGF baisser l'an prochain, alors même que l'enveloppe globale est stable et sanctuarisée depuis 2017. Avec cette mesure en revanche, 70 % des communes verront leur DGF augmenter l'an prochain. Cette garantie a été qualifiée d'historique, y compris par des spécialistes du sujet et nous réfléchissons ainsi à renforcer la DSR péréquation.

M. Mizzon a demandé si, dans le cadre de l'actualisation des valeurs locatives, les commissions devaient poursuivre leurs travaux. La réponse est oui : ce travail est utile, ne serait-ce que parce que les premières remontées des commissions départementales nous ont permis de faire une forme de synthèse et d'arriver à la conclusion qu'il fallait suspendre l'application de la réforme.

En effet, ces synthèses affichaient des hausses de fiscalité de plus de 40 % pour les commerces de centre-ville et des baisses de 40 % pour des hypermarchés de périphérie. Quand bien même on appliquerait des mesures correctives – plafonnement, « planchonement », lissage, etc. –, on arriverait toujours à +15 % pour le centre-ville et -15 % pour la périphérie. La décision a donc été prise – c'est aussi l'intérêt des « dialogues de Bercy » – de suspendre l'actualisation.

Tant que le système restera basé sur les valeurs locatives, la valeur locative au mètre carré en centre-ville sera supérieure, par définition, à celle de la périphérie. Aussi, j'estime qu'il convient probablement de réinterroger le modèle et les critères. Certains évoquent la valeur vénale, d'autres le chiffre d'affaires au mètre carré sur les dernières années. Voilà un beau sujet de débat et de travail en commun qui pourrait nous permettre d'imaginer un système plus efficace, qui ne pénalise pas l'activité économique en centre-ville.

En ce qui concerne la CVAE, je ferai remarquer que la fraction de TVA est plus dynamique que la CVAE : ces dernières années, les recettes de TVA ont ainsi progressé davantage que les recettes de CVAE. Au travers de cette compensation, les collectivités sont donc gagnantes. Par ailleurs, la fraction de TVA est moins volatile que ne le sont les recettes de CVAE, qui varient beaucoup d'une année sur l'autre. L'exemple le plus édifiant est celui des collectivités disposant sur leur territoire d'un réacteur nucléaire à l'arrêt pour maintenance. La commune de Civaux, dans la Vienne, verra ainsi son montant de CVAE passer de 3,8 millions d'euros cette année à 53 000 euros l'année prochaine. Avec le système que nous proposons – suppression de la CVAE et compensation –, aucune commune ne pourra voir, par définition, sa CVAE baisser à l'avenir. Au mieux cette dernière sera stable et s'il existe une activité économique, elle augmentera. Cette garantie me semble intéressante.

La taxe d'aménagement a fait l'objet, elle aussi, d'une alerte dans le cadre des « dialogues de Bercy ». Il était demandé aux collectivités de rendre une délibération avant le 1^{er} octobre pour le partage avec les EPCI. À la suite de cette alerte, nous avons accordé un délai supplémentaire, jusqu'au 31 décembre. Toutes les collectivités n'en ont pas encore connaissance, je vous remercie donc de nous aider à relayer cette information.

Concernant la taxe de séjour, nous sommes toujours ouverts pour examiner les dossiers, mais nous devons, me semble-t-il, nous poser les bonnes questions sur la manière d'équilibrer des budgets. La taxe de séjour ne me semble pas être le moyen d'équilibrer durablement un budget. Méfions-nous des solutions de court terme qui font rentrer plus d'argent sur une année, mais pénalisent sur le long terme et font chuter l'activité touristique dans la capitale. Cela me fait penser aux loyers capitalisés. Nous avons voulu mettre fin à ce système de fuite en avant qui engrangeait des recettes de court terme sur l'année n, mais engageait en même temps la ville sur des dépenses pour les années à venir.

Afin d'équilibrer les budgets de certaines collectivités, nous considérons, il est vrai, qu'appliquer les trente-cinq heures aux fonctionnaires serait plus efficace que d'aller chercher des recettes supplémentaires en taxant les touristes. Sur cette question, il existe encore des marges de progrès.

M. Rémi Féraud. – Les trente-cinq heures s'appliquent déjà aux fonctionnaires de la ville de Paris !

M. Gabriel Attal, ministre. – Des contournements ont encore lieu.

S'agissant enfin du fonds vert, Christophe Béchu et Caroline Cayeux mènent actuellement un travail visant à définir les meilleures modalités. Notre ministère débloque les fonds ; il revient ensuite à mes collègues de définir les critères. Je peux vous dire néanmoins que j'ai attiré leur attention sur deux points particuliers : d'abord, la nécessité d'essayer de sortir de la logique d'appel à projets, qui représente un coût d'entrée trop important pour les collectivités ; ensuite, le souhait de déconcentrer au maximum le fonds, pour que l'interlocuteur des collectivités puisse être le préfet.

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

La réunion est close à 19 h 45.

Mercredi 28 septembre 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Contrôle budgétaire – Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) – Communication

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, les rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », Thierry Cozic et Frédérique Espagnac, ont mené un contrôle budgétaire sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – L'idée de ce contrôle nous est venue à l'occasion de l'audition de la DGCCRF dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2022.

Si des enjeux importants concernant cette administration étaient apparus au cours de cette audition, tels que la réduction des effectifs ou les questions d'organisation, c'est en réalité au cours des auditions et déplacements conduits dans le cadre du contrôle que la profondeur de certains enjeux s'est révélée.

La DGCCRF dispose d'importants atouts et fait preuve d'une véritable capacité d'adaptation et de modernisation. Pour autant, elle apparaît affaiblie, d'abord en raison des réductions significatives d'effectifs qu'elle a connues depuis 2007, ensuite par la succession de réformes et de projets avortés de réformes la concernant. Ce double contexte déstabilise en outre les agents de la DGCCRF, qui nous ont souvent fait part d'un sentiment de « fatigue » et ont déploré la « perte de sens » de leur métier.

Or la DGCCRF accomplit de manière très concrète des missions qui sont indispensables au bon fonctionnement de l'économie et à la protection du consommateur. Cette utilité est structurelle, mais elle l'est encore davantage aujourd'hui du fait du contexte économique. En effet, l'inflation, l'explosion des coûts de l'énergie ou encore le contexte économique international augmentent aussi bien les risques de fraude que l'importance de la protection des consommateurs et de leur pouvoir d'achat.

Attendre beaucoup d'une administration affaiblie et à laquelle l'on donne de moins en moins, c'est le dilemme auquel est confrontée la DGCCRF. Dans ce contexte, nous formulons des recommandations qui nous semblent pouvoir renforcer cette administration, au service de l'économie et des consommateurs.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Je commencerai par détailler les missions de la DGCCRF, ainsi que ses atouts et sa capacité d'adaptation et de modernisation.

Depuis sa création en 1985, la DGCCRF est chargée de trois grandes missions : elle s'assure du respect des règles de concurrence, de la protection économique des consommateurs et de la sécurité des produits et des services.

Dans ces domaines, elle n'est pas le seul acteur administratif à intervenir. D'autres administrations et autorités administratives sont compétentes, parmi lesquelles les douanes, la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'Autorité de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles, comme l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Dans ces conditions, une coordination entre ces autorités administratives est indispensable. En effet, si leur nombre contribue à une spécialisation fructueuse, il crée mécaniquement un risque de chevauchement et un risque d'impasses. Il est aussi susceptible de conduire à une utilisation des informations et des données en silo.

Nous avons constaté que la coopération entre ces acteurs s'est significativement accrue, en particulier ces dernières années. Toutefois, des marges d'amélioration existent et nous considérons que des efforts doivent encore être fournis pour que ces institutions forment un front commun contre la fraude. C'est pourquoi nous formulons deux recommandations, qui visent l'approfondissement de la coopération entre ces acteurs publics, avec un point d'attention spécifique concernant le partage de données.

Mais si la DGCCRF n'est pas la seule autorité administrative à intervenir en matière de concurrence et de protection du consommateur, elle en est l'acteur central.

D'une part, ses compétences ne sont pas spécifiques à un secteur ou à un domaine, contrairement à ce qu'il en est pour les autres acteurs administratifs. Elles touchent tous les champs de la consommation, que ce soit les produits ou les services, tous les stades de l'activité économique et toutes les formes de commerce.

D'autre part, ses pouvoirs sont importants, que ce soit ses pouvoirs d'information, de contrôle et d'enquête ou sa capacité à sanctionner les manquements et fraudes.

La DGCCRF est en outre une administration très active et inscrite dans le concret. En 2021, elle a mené près de 135 000 contrôles, dans plus de 90 000 établissements. Elle a adressé près de 25 000 avertissements, émis 8 000 injonctions, conduit à l'ouverture de 4 000 dossiers pénaux et prononcé 1 300 amendes.

Pour exercer ses missions, la DGCCRF sait, par ailleurs, faire évoluer ses priorités. Depuis 2019, sur le fondement de son plan stratégique 2020-2025, elle se fixe trois priorités : préférer l'enquête au contrôle routinier, se concentrer sur les risques les plus importants, et investir les nouvelles formes de l'économie et les nouveaux risques.

La DGCCRF apporte donc une plus forte valeur ajoutée à son travail en privilégiant l'enquête sur le contrôle « standard ». Elle peut ainsi s'attaquer aux risques forts et aux fraudes les plus préjudiciables. En 2022, elle a par exemple identifié les enjeux de la transition écologique et de l'économie numérique pour guider le choix de ses enquêtes.

Nous estimons que ce recentrage sur les enquêtes constitue une bonne stratégie, *a fortiori* dans un contexte d'effectifs contraints. Néanmoins, nous émettons une réserve. En effet, il est important qu'en parallèle de ces enquêtes, un certain nombre de contrôles routiniers soient maintenus. Sans eux, la « peur du gendarme » ne serait plus garantie.

Ensuite, la DGCCRF s'adapte aux évolutions de l'économie en s'intéressant aux nouveaux modèles économiques. Elle investit ainsi en particulier le domaine du numérique, en traitant du commerce en ligne ou des pratiques des influenceurs par exemple. Elle identifie et lutte contre les risques émergents, par exemple sur l'origine des produits et les allégations environnementales ou nutritionnelles.

En parallèle, la DGCCRF adapte ses outils et moyens d'action avec une célérité qu'il convient de souligner. En moins de trois ans, elle a mis en place un logiciel d'enquête perfectionné nommé « Sesam », utilisable par les agents lors de leurs déplacements, une structure centralisée et spécialisée d'échanges avec les consommateurs baptisée « Réponse Conso », un site internet interministériel centralisant les alertes sur les produits dangereux (rappel.conso.gouv.fr), une plateforme de signalement par les consommateurs de fraudes ou manquements d'entreprises, nommée « Signal Conso », et, enfin, une cellule de renseignement antifraude économique (la CRAFE) pour mieux détecter et enquêter sur les fraudes les plus complexes et les plus préjudiciables.

En outre, elle s'appuie sur des pratiques et pouvoirs élargis et modernisés, parmi lesquels la transaction pénale et administrative pour simplifier la procédure de sanction, le déréférencement de sites internet pour lutter contre les pratiques illégales sur internet, et la politique du *name and shame* pour les entreprises les plus indélicates.

Enfin, la plus grande force de la DGCCRF que nous ayons identifiée à l'occasion de notre contrôle est peut-être la qualité et l'implication de ses agents, dont le mode de recrutement et de formation spécifique a fait ses preuves. La DGCCRF peut donc s'appuyer sur des atouts importants et une véritable capacité d'adaptation et de modernisation.

Pour autant, le contrôle a été l'occasion de constater que la DGCCRF est également une administration affaiblie.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Affaiblie, la DGCCRF l'est tout d'abord et surtout du fait de la baisse de ses effectifs. En quinze ans, depuis 2007, ses effectifs ont été réduits d'un quart. Alors que 3 723 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avaient été consommés en 2007, 2 812 ETPT devraient l'être au maximum en 2022, soit une diminution de 911 ETPT. C'est considérable pour une petite administration avec des missions étendues. Une part de la baisse des effectifs est certes liée à des transferts de compétences, notamment vers l'Autorité de la concurrence ou le service commun des laboratoires, mais la réduction nette d'effectifs concerne près de 400 ETPT.

Dans ces conditions, nous avons constaté sans surprise que les équipes étaient mises sous tension, et que la bonne exécution des missions de la DGCCRF était parfois menacée. C'est *a fortiori* le cas dans les territoires peu dotés en personnels. Pour vous donner une idée, en 2010, dans l'Hexagone et en Corse, aucun département ne comptabilisait moins de 8 ETPT. En 2021, quatorze départements disposaient de 5 ETPT ou moins. Au-delà de ces chiffres, un exemple montre la gravité de la situation dans certains territoires : dans le Lot, le nombre très faible d'agents, auquel il faut ajouter les congés et départs, a abouti à ce que les services de la répression des fraudes n'aient temporairement qu'un seul agent en poste pour tout le département au cours de l'année 2022...

Or les réductions d'effectifs conduisent mécaniquement, *in fine*, à limiter le nombre des enquêtes et des opérations de contrôle. En outre, en dessous d'un certain seuil d'agents, ceux-ci perdent en spécialisation et les enquêtes et contrôles baissent en qualité. Et si les mutualisations interdépartementales mises en place dans les territoires les moins dotés peuvent être utiles, elles ne suffiront absolument pas à répondre à la baisse des effectifs.

Face à cette situation, nous estimons qu'il est indispensable de réagir, afin de donner à la DGCCRF les moyens d'exercer ses missions sur l'ensemble du territoire.

Nous proposons donc l'établissement d'un effectif « socle » de 7 ETPT par département. Ce seuil a été identifié comme un plancher garantissant un minimum de spécialisation des équipes. Nous rappelons de nouveau, pour ceux qui s'inquiéteraient de la légitimité d'une telle hausse, qu'en 2010 tous les départements de l'Hexagone disposaient d'au moins 8 ETPT.

La mise en place de ce socle ne pourra raisonnablement se faire par le biais du redéploiement d'agents au niveau national. En effet, la tension sur les effectifs est une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF. Il faudra donc prévoir de recréer quelques postes : moins de 50 ETPT selon notre estimation sur les 911 ETPT qui ont été supprimés au cours des quinze dernières années. Nous notons d'ailleurs que, dans le dossier de presse du projet de loi de finances pour 2023, le Gouvernement annonce des renforts d'effectifs pour l'année prochaine. Si nous n'en connaissons pas le détail exact, nous nous félicitons de cette évolution.

La deuxième raison pour laquelle la DGCCRF est affaiblie tient à la succession des réformes l'affectant, qu'elles soient d'ailleurs mises en œuvre ou finalement avortées. La DGCCRF a d'abord connu d'importantes modifications de son organisation déconcentrée depuis 2009. Depuis cette date, les services déconcentrés sont en effet rattachés à des directions départementales ou régionales interministérielles. Depuis 2021, les services régionaux sont ainsi rattachés au pôle « concurrence, consommation et métrologie », dit « pôle C », des nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets). Les services départementaux dépendent quant à eux soit d'une direction départementale de la protection des populations (DDPP), soit d'une direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP), selon la taille de la population.

Le rattachement à un directeur départemental interministériel, lui-même soumis au préfet, en lieu et place de l'ancienne ligne hiérarchique directe de la DGCCRF, a déstabilisé les agents départementaux. Ces derniers continuent de s'en plaindre aujourd'hui, pour diverses raisons, parmi lesquelles ce qu'ils estiment être une dilution de leurs compétences spécifiques et un manque de lisibilité de la ligne hiérarchique.

Un certain nombre de réformes ont également concerné ses compétences, parmi lesquelles le transfert en cours de la police de sécurité sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture. Au demeurant, nous considérons que cette réforme est opportune. En premier lieu, elle simplifie utilement l'organisation administrative des compétences dans un domaine aussi stratégique. En second lieu, elle recentre la DGCCRF sur ses compétences premières, la protection économique du consommateur et l'ordre public économique.

Nous formulons toutefois une recommandation, qui vise à préserver la compétence du service commun des laboratoires s'agissant des analyses sanitaires des aliments qui relevaient de la compétence de la DGCCRF. Cela permettra à la fois d'assurer la qualité des analyses et de préserver le savoir-faire du service commun des laboratoires.

Plus largement, cette réforme, même opportune, appelle à la vigilance. Elle ne doit en aucun cas conduire à une dispersion progressive généralisée des compétences de la DGCCRF vers d'autres administrations. Son positionnement administratif et son rattachement direct au ministère de l'économie ne doivent pas non plus être mis en cause.

Enfin, l'hypothèse d'une fusion avec l'administration des douanes est évoquée depuis de nombreuses années, y compris au niveau du Gouvernement. Elle suscite à la fois intérêt et inquiétudes.

En définitive, au-delà de l'opportunité ou non de ces réformes ou projets de réformes, il faut reconnaître que le climat général a causé chez les agents, confrontés à une « perte de sens », un sentiment de « fatigue » assez fort – ce sont des termes qui sont revenus très souvent lors de nos échanges. Ces changements ont mis sous tension, plus généralement, l'ensemble de la DGCCRF.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est temps que cette dernière et ses agents puissent se focaliser sur leurs missions. Il est donc nécessaire de s'abstenir de toute réforme d'ampleur concernant l'organisation de la DGCCRF à moyen terme. Une hypothétique fusion avec les douanes doit ainsi être écartée, même si des coopérations concrètes renforcées entre ces deux administrations peuvent être développées. Cette fusion se heurterait en effet, en dépit de certains avantages, à de sérieux obstacles, que nous décrivons dans notre rapport. Surtout,

elle créerait davantage d'instabilité au détriment du travail des agents, déjà trop peu nombreux. Nous le répétons : il faut aujourd'hui donner la priorité à la stabilité et laisser les agents de la DGCCRF se concentrer sur leurs missions.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Les relations de la DGCCRF avec les entreprises constituent ce que l'on pourrait considérer comme sa troisième faiblesse.

Certes, cette administration garantit une information satisfaisante des consommateurs et des entreprises sur leurs droits et devoirs, quand bien même il existe malgré tout des marges d'amélioration dans ce domaine, exposées dans notre rapport. Nous recommandons notamment de maintenir l'accueil physique des consommateurs et de rapprocher la DGCCRF de ces derniers par le biais du réseau France Services.

Mais ce qui pêche surtout, malgré des efforts tangibles en ce sens, c'est l'établissement d'une relation de confiance avec les entreprises et d'une logique d'accompagnement de ces dernières. Nous avons ainsi constaté que la DGCCRF ne produit pas un effort pédagogique suffisant vis-à-vis des professionnels, sans doute parce qu'elle se définit dans le fond avant tout comme une administration de contrôle.

Or nous considérons que pour garantir l'ordre public économique et la protection du consommateur, la prévention, la pédagogie et l'accompagnement des professionnels doivent primer sur la répression. De manière générale, nous invitons la DGCCRF à adopter cette logique de prévention et d'accompagnement, y compris à l'occasion des contrôles.

Nous formulons à cet égard deux recommandations concrètes. D'une part, nous estimons que la DGCCRF doit davantage adopter une position de conseil vis-à-vis des entreprises : il faut donc notamment envisager l'élargissement aux professionnels du service « Réponse Conso », actuellement chargé de répondre aux sollicitations des consommateurs. D'autre part, il est indispensable de renforcer la confiance des entreprises, même celles qui ont été sanctionnées : il convient donc notamment que la DGCCRF adopte une approche proportionnée de sa politique de communication autour de ses sanctions, notamment dans le cadre du *name and shame*.

À l'issue de ce contrôle, nous estimons que la DGCCRF est bien un acteur central du bon fonctionnement de l'économie et de la protection des consommateurs. Elle est en outre efficace et s'inscrit dans le réel. Toutefois, elle est affaiblie par la réduction continue de ses effectifs, la succession des réformes mises en œuvre et avortées et le manque d'accompagnement des entreprises. Nos recommandations concrètes visent à lui donner les outils, les moyens et l'approche nécessaires pour retrouver son efficacité, au moment où l'on a le plus besoin d'elle.

M. Claude Raynal, président. – Je laisse la parole à Anne-Catherine Loisiert, rapporteure pour avis de la mission « Économie » pour la commission des affaires économiques.

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je suis particulièrement intéressée par le rapport de nos deux collègues, dans la mesure où la commission des affaires économiques, dans le cadre du suivi de la loi Égalim, s'interroge sur un certain nombre de dispositions.

Je pense tout d'abord à l'encadrement du régime des pénalités logistiques, car on constate divers abus sur le terrain, notamment le fait que certains acteurs économiques utilisent ces pénalités comme des sources de trésorerie auprès de leurs fournisseurs.

J'évoquerai ensuite le dispositif de relèvement du seuil de revente à perte, prévu par la loi Égalim 1 en 2018, qui avait pour objet de favoriser un meilleur ruissellement, et donc une meilleure rémunération des agriculteurs en fonction des coûts de production. La DGCCRF est censée remettre un rapport sur cette question le 1^{er} octobre prochain au plus tard : qu'en est-il ? Nous avons hâte de savoir si l'administration conclut à un processus de ruissellement effectif au bénéfice des agriculteurs, ce dont nous doutons.

Enfin, Daniel Gremillet et moi-même sommes les auteurs d'un récent rapport sur les négociations commerciales et l'inflation, qui met en évidence l'absence d'une hausse massive, généralisée et suspecte des tarifs de la part des fournisseurs. Or la DGCCRF a lancé une plateforme de signalement des pratiques contestables : comment ces phénomènes sont-ils suivis dans le contexte d'inflation que nous connaissons ?

M. Claude Raynal, président. – Avant de donner la parole au rapporteur général, je tiens à vous faire part de mon propre sentiment : la situation dans laquelle se trouve la DGCCRF aujourd'hui traduit, selon moi, un mal typiquement français, à savoir une absence de prise de décisions au niveau de notre administration.

Au fond, on a créé des autorités administratives indépendantes à qui l'on a demandé d'assumer une partie des missions qu'exerçait déjà l'administration, ce qui a conduit à une baisse des effectifs et à une confusion générale. La preuve en est que, bien souvent, tout cela se termine en réunions de concertation au niveau des préfetures pour tenter d'y voir clair dans ce maelstrom et parvenir à coordonner les actions des uns et des autres.

Ne serait-il pas plus simple de clarifier le rôle de chacun, et de décider, par exemple, que les autorités administratives indépendantes ne devraient pas être chargées de la répression des fraudes ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le rapport de nos collègues est un peu le symbole du grand flou de certaines réformes.

D'un côté, depuis 2010, quelle que soit la majorité au pouvoir, plus de 900 ETPT ont été supprimés. De l'autre, les missions de l'administration ne sont plus menées avec efficacité, ce que veulent pourtant avant tout les Français.

Je partage l'idée selon laquelle il faudrait un redéploiement des personnels et leur interdépartementalisation mais, en l'absence de pilotage, je crains un émiettement des effectifs et une perte de repères. On assiste actuellement à une sédimentation des structures et des compétences sans stratégie ni réflexion globale. Résultat : une baisse des effectifs qui s'accompagne d'une perte d'efficacité, et cela coûte toujours beaucoup d'argent !

La proposition des rapporteurs spéciaux d'un effectif socle de 7 ETPT par département permettrait de redonner du sens aux missions exercées par la DGCCRF.

À ce jour, l'échelon départemental reste le plus pertinent. L'interdépartementalisation est utile, mais il est indispensable de désigner un pilote, de fixer un périmètre, et de se doter des effectifs suffisants.

Ce contrôle est évidemment très utile, notamment en vue du prochain projet de loi de finances.

M. Claude Nougain. – En tant qu’ancien vice-président du conseil départemental de Corrèze chargé de l’économie – c’était il y a vingt ans environ –, je souhaite témoigner des difficultés que la DGCCRF causait à tout le monde. Si elle subit aujourd’hui une baisse de ses effectifs, de ses compétences et de son efficacité, elle l’a bien cherché !

J’ai pu constater que les contrôles étaient parfois menés à charge contre certaines entreprises, selon le bon vouloir d’agents tout-puissants. J’ai aussi assisté à plusieurs échanges entre le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de l’époque et le préfet, qui montraient bien que cette administration ne tenait aucunement compte des messages de prudence et de prévention du représentant de l’État.

J’ai connu un directeur départemental, en poste pendant huit ans, qui a coûté 500 emplois à mon territoire ! J’ai également vu des agents de la DGCCRF se comporter comme des cow-boys dans les entreprises. C’est pourquoi j’adhère aux propos de Frédérique Espagnac sur la nécessité pour la DGCCRF de faire preuve de davantage de pédagogie, car une autorité disproportionnée, une répression déséquilibrée et discrétionnaire posent problème.

Dernière remarque, je considère que l’on devrait pouvoir faire appel des décisions de ces agents avant d’en arriver à une action en justice.

M. Vincent Capo-Canellas. – Les rapporteurs spéciaux ont évoqué l’hypothèse d’une fusion de la DGCCRF avec l’administration des douanes. On comprend bien les risques et inconvénients d’un tel rapprochement, mais pouvez-vous nous dire ce qui explique qu’un tel scénario ait été mis en avant ?

D’une certaine façon, votre communication conduit à rejeter ce scénario, tout autant que celui d’une hausse des effectifs : dans ces conditions, comment envisagez-vous l’avenir ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Dans notre pays, les associations de consommateurs sont très bien organisées et plutôt efficaces. J’observe que les usagers et les clients, quand ils rencontrent un problème, se tournent naturellement vers ces associations, parce qu’elles ont pignon sur rue. La DGCCRF, de son côté, a-t-elle entrepris des actions de communication pour se faire connaître ?

Autre question : est-on en mesure d’évaluer le volume des affaires traitées par la DGCCRF qui n’aboutissent pas à une action en justice ?

M. Marc Laménie. – Je partage la position des rapporteurs spéciaux.

Cela étant, je m’interroge comme Claude Nougain sur le lien hiérarchique auquel sont soumis les agents de la DGCCRF : ces agents sont-ils réellement sous l’autorité des représentants de l’État, préfets et sous-préfets ?

Je me demande également s’il est réellement possible de renforcer la communication et la pédagogie au sein de la DGCCRF.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Je comprends les remarques de Claude Nougein ; nous avons d’ailleurs entendu durant ce contrôle des représentants d’entreprises nous indiquer ce type de préoccupations, que nous développons dans le rapport. Nous considérons que la DGCCRF fait un travail sérieux auprès des entreprises, mais que cette administration doit adopter une démarche plus pédagogique.

Sur le sujet de l’autorité du préfet sur le directeur départemental, je peux vous assurer que ce dernier agit bien aujourd’hui, en droit et dans les faits, sous l’autorité du préfet. C’est un sujet qui fait l’objet de développements dans le rapport.

Autre point sur lequel je souhaite rassurer nos collègues Claude Nougein et Marc Laménie : les décisions de la DGCCRF concernant une entreprise, *a fortiori* s’agissant des sanctions administratives, peuvent faire l’objet d’un recours administratif hiérarchique ou gracieux, ou d’un recours devant le juge administratif. Par ailleurs, les sanctions administratives se sont pour une part substituées à ce qui relevait auparavant du pouvoir du juge : 1 300 amendes administratives ont par exemple été prononcées en 2021. Mais encore une fois, celles-ci peuvent faire l’objet de recours.

À toutes fins utiles, je tiens à préciser que, fidèles à la culture du compromis du Sénat, nos recommandations traduisent la recherche d’un certain équilibre entre la nécessité de renforcer la DGCCRF, notamment au service de ses enquêtes et contrôles, et la nécessité de la mettre également au service d’un accompagnement des entreprises.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Nous sommes nombreux ici à connaître des entreprises mises au pilori, parfois à plusieurs reprises, à la suite de contrôles de la DGCCRF.

C’est l’une des raisons pour lesquelles nous avons estimé que son rôle ne pouvait se cantonner à celui de gendarme : elle doit également accompagner les entreprises et faire preuve de pédagogie. C’est le sens de notre rapport.

Pour répondre à Jean-Marie Mizzon et Marc Laménie, nous estimons effectivement que la DGCCRF doit encore communiquer de façon plus efficace notamment à destination des consommateurs. De même, une coordination plus forte doit être opérée avec les associations de consommateurs sur ce point. Nous développons ces éléments dans le rapport. Nous recommandons en outre que l’accueil physique des consommateurs soit maintenu et développé, notamment dans le cadre du Réseau France Services.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à M. Vincent Capocannellas, la fusion de la DGCCRF avec les Douanes (DGDDI) est évoquée depuis longtemps, y compris au niveau gouvernemental.

Cette idée résulte sans doute du fait que les deux administrations sont rattachées à un même ministère, que certaines de leurs compétences sont proches et que leurs agents ont une culture du contrôle partagée. Cette fusion présenterait en effet quelques avantages, développés dans le rapport.

Mais, il existe de sérieux obstacles concrets à cette réforme hypothétique. En voici quelques uns.

Tout d’abord, il y a des différences très importantes entre les catégories de personnels, les agents de la DGCCRF appartenant pour leur grande majorité à la catégorie A

quand ceux des douanes peuvent majoritairement des catégories B et C. J'ajoute que les personnels de catégorie A de la DGCCRF ne sont pas formés pour encadrer une équipe mais pour mener des enquêtes. Il y aurait donc de lourds problèmes catégoriels et de perspectives de carrière à gérer en cas de fusion des deux administrations.

Ensuite, on observe une différence de taille : la DGCCRF est petite par rapport à l'administration des douanes. La fusion pourrait donc se transformer en absorption, ce qui déstabiliserait encore davantage les agents de la DGCCRF, au détriment de l'exercice des missions.

En outre, l'implantation territoriale de ces deux administrations est très différente. Les services des douanes ne sont pas présents de façon permanente dans tous les départements. En effet, leur travail dépend des frontières nationales. A l'inverse, la DGCCRF est présente dans tous les départements.

Surtout, il s'agirait d'une réforme lourde à négocier et mettre en place, qui déstabiliserait encore la DGCCRF et ses agents.

En définitive, nous considérons qu'il est préférable de tendre vers une meilleure coordination entre ces deux structures, en excluant leur fusion. Il y a beaucoup à gagner à améliorer les échanges d'informations, d'autant que les administrations – j'ai découvert cela durant le contrôle – sont encore trop cloisonnées. Ainsi, le partage d'informations et de données, qui s'est amélioré, doit encore être largement développé.

Enfin, je précise que l'établissement d'un effectif socle de 7 ETPT par département conduit à une hausse d'effectifs de la DGCCRF de 49 ETPT selon notre estimation. Nous estimons qu'une telle hausse permettra de renforcer la DGCCRF.

Le président Claude Raynal et le rapporteur général Jean-François Husson ont évoqué la création des autorités administratives indépendantes et ses conséquences en termes de problèmes de coordination et de baisse d'effectifs des administrations. En ce qui concerne la protection du consommateur et le respect de la concurrence, il y a en effet plusieurs administrations et autorités administratives indépendantes. Le nombre d'acteurs publics génère effectivement mécaniquement des risques de chevauchements voire d'impasses. Une meilleure coordination est donc indispensable. Mais je veux préciser que le nombre d'acteurs publics présente aussi des avantages, en particulier la spécialisation de certaines autorités ou administrations sur certains secteurs ou activités spécifiques, que les agents généralistes de la DGCCRF aborderaient moins efficacement.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – J'indique, pour répondre à notre collègue Anne-Catherine Loisier, que le rapport attendu sur le dispositif de relèvement du seuil de revente à perte qu'elle évoque n'a pas été abordé par nos interlocuteurs durant le contrôle. Par conséquent, je m'engage à discuter de ce point précis avec la DGCCRF lors de son audition prochaine dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Nous aborderons également le sujet des pénalités logistiques. Par ailleurs, la plateforme Signal Conso est un outil dont nous saluons l'utilité dans le rapport ; il peut permettre de signaler des manquements de toutes sortes et est de plus en plus utilisé.

J'ajouterai que l'augmentation des effectifs annoncée dans le dossier de presse du PLF pour 2023 concernant la DGCCRF, dont je parlais dans mon intervention liminaire, prendrait la forme de renforts en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et

viserait également à renforcer le contrôle de l'accessibilité des biens et services pour les personnes porteuses de handicap. C'est une bonne nouvelle mais cela ne suffira pas à répondre aux enjeux qui pèsent sur la bonne exécution des missions de la DGCCRF dans tous les territoires.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Comme le rapporteur général Jean-François Husson, j'estime que l'échelon départemental est le plus pertinent pour la DGCCRF, même si les mouvements d'inter-départementalisation, présentés dans le rapport, sont utiles. Je pense notamment à l'exemple vertueux du rapprochement entre les services des départements du Doubs, de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort.

Nous remercions le rapporteur général pour son soutien à nos recommandations, notamment celle sur l'établissement d'un effectif socle par département de 7 ETPT.

La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de leur communication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Dispositif d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine – Communication

M. Claude Raynal, président. – Je laisse maintenant la parole au rapporteur spécial de la mission « Santé », Christian Klinger, qui a mené un contrôle budgétaire sur le dispositif d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine.

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – En tant que rapporteur spécial de la mission « Santé », j'ai choisi de consacrer un contrôle budgétaire au dispositif d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine, dispositif qui a été créé par la loi de finances pour 2017, à la suite de ce que l'on a appelé « l'affaire de la Dépakine ».

Il me semble pertinent de faire un bref retour sur cette affaire, afin que nous puissions bien comprendre les enjeux de ce dispositif.

La Dépakine est le nom d'un médicament contenant du valproate de sodium, qui est utilisé pour lutter contre l'épilepsie. Produit par Sanofi, il s'agit du médicament le plus utilisé dans le monde contre l'épilepsie.

Or on sait depuis les années 1980 que la prise de ce médicament par les femmes enceintes provoque des malformations congénitales graves. De plus, il a été établi dans les années 2000 que sa prise durant la grossesse est également à l'origine de troubles du neurodéveloppement, comme l'autisme par exemple.

Le nombre des victimes est élevé : on estime qu'entre 2 150 et 4 100 enfants seraient touchés par des malformations, et qu'entre 16 600 et 30 400 enfants souffriraient de troubles du développement consécutifs à l'exposition au valproate de sodium.

En 2011, la lanceuse d'alerte Marine Martin a médiatisé l'affaire. Elle a également fondé l'association d'aide aux parents d'enfants souffrant du syndrome de l'anticonvulsivant, mieux connue sous son acronyme d'Apesac, qui est la principale association des familles victimes de la Dépakine.

Depuis lors, de nombreux contentieux ont été portés devant les tribunaux.

Tout cela a mené à la création d'un dispositif d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine, adossé à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), qui se veut une procédure d'indemnisation amiable permettant d'éviter aux familles de passer par la voie contentieuse.

Prévu au départ pour une durée de six ans, ce dispositif devrait perdurer neuf ans de plus, soit quinze ans au total.

En raison des dysfonctionnements de son organisation initiale, celui-ci a fait l'objet d'une réforme d'ampleur en 2019.

J'en présente brièvement le fonctionnement actuel.

Chaque victime peut déposer un dossier à l'Oniam, qu'un collège d'experts se charge ensuite d'instruire avant de rendre un avis dans lequel il se prononce sur l'imputabilité des dommages liés à la prescription du valproate de sodium, ainsi que sur la nature et l'étendue des dommages. Le collège d'experts se prononce également sur les personnes responsables.

Ensuite, il y a deux possibilités : soit l'État est reconnu responsable ou personne n'a été identifié comme responsable et dans ce cas l'Oniam formule directement une offre, soit une personne a été désignée comme responsable – pour l'essentiel, il s'agit de Sanofi – et celle-ci doit alors présenter une offre dans un délai d'un mois. Si elle ne présente pas d'offre ou une offre manifestement insuffisante, l'Oniam présente alors une offre de substitution et se tourne vers la personne désignée responsable pour recouvrer les fonds.

La personne désignée responsable a bien entendu la possibilité de contester la décision de recouvrement de l'Oniam devant les juridictions. Jusqu'à présent, les personnes désignées responsables ont contesté tous les titres émis par l'Oniam.

À ce stade, il me semble pertinent de se demander si ce dispositif d'indemnisation fonctionne correctement.

La première constatation que met en avant le contrôle est l'importance du non-recours au dispositif. Environ 850 dossiers ont été déposés à l'Oniam, alors que les estimations initiales, qui se fondaient pourtant sur des prévisions épidémiologiques plus optimistes que celles que nous avons actuellement, prévoyaient le dépôt de 8 000 à 10 000 dossiers en six ans.

Ce non-recours se traduit donc par une sous-exécution budgétaire continue et importante du dispositif depuis sa création. Ainsi, jusqu'au 30 juin 2022, seuls 46,6 millions d'euros ont été engagés et 38 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés. L'exécution des crédits a atteint 16,8 millions d'euros, ce qui est presque cinq fois inférieur aux prévisions initiales pour une année.

Les explications à ce non-recours sont multiples.

La première est que l'indemnisation accordée aux familles est en moyenne inférieure de 30 à 50 % à l'indemnisation accordée par les juridictions civiles. La procédure amiable est ainsi moins intéressante pour les victimes à mesure que les préjudices sont importants.

En contrepartie de cette indemnisation moindre, le dispositif amiable était censé être plus simple et plus rapide que la voie contentieuse. Or le dispositif d'indemnisation ne tient malheureusement pas ses promesses sur ces deux points. Il est obligatoire pour les familles de constituer des dossiers qui font, en règle générale, des centaines de pages, sachant que certains documents sont particulièrement difficiles à retrouver – je pense à des pièces médicales datant de plusieurs décennies.

Il faut également rappeler que les femmes qui font ces démarches sont fragiles : elles souffrent d'épilepsie, maladie chronique fortement handicapante.

Par ailleurs, le délai réglementaire de six mois prévu pour que le collège remette son avis est loin d'être respecté. Actuellement, le délai moyen de la procédure tourne autour de trente-deux mois. Ce délai résulte certes de l'accumulation du stock de dossiers à la suite des défaillances de l'organisation initiale du dispositif, de la complexité médicale et juridique des dossiers, de ralentissements liés à l'épidémie de la covid-19, mais il n'en est pas moins inacceptable pour les victimes. De tels délais viennent remettre en cause l'un des intérêts du dispositif amiable qui était de proposer une procédure plus rapide que la justice.

Toutes ces difficultés étaient prévisibles et auraient dû être mieux anticipées.

Aujourd'hui, le rythme de traitement des dossiers est satisfaisant. En 2021, le collège d'experts s'est réuni 130 fois, ce qui correspond à environ trois séances par semaine. Il est difficile d'exiger davantage de praticiens en exercice. Pour cette raison, une nouvelle réforme du dispositif ne serait pas pertinente. Par contre, celui-ci pourrait être renforcé.

Néanmoins, le recrutement de ce collège présente des fragilités. Tous les membres du collège d'experts n'ont pas un nombre de suppléants correspondant à ce qui est prévu par les textes. Une revalorisation de leur indemnité devrait être envisagée : pour mémoire une séance est actuellement indemnisée à hauteur de 230 euros par demi-journée, montant qui est inférieur aux indemnités prévues devant les juridictions civiles.

La contestation systématique par Sanofi des titres de recette émis par l'Oniam a donné lieu à un contentieux important. En mars 2022, ce sont 240 procédures qui ont été enregistrées par l'Oniam. Cet afflux de contentieux est un risque pour le bon fonctionnement du dispositif. Il convient donc de s'assurer que l'Office dispose d'un nombre de juristes suffisant pour le traiter.

La relation avec les familles est l'un des points faibles du dispositif actuel. Bien qu'il ait été prévu, il n'existe toujours pas de baromètre de satisfaction des personnes ayant eu recours au dispositif d'indemnisation. Plus généralement, d'après les témoignages que nous avons eus, les familles témoignent d'une forte incompréhension vis-à-vis de la procédure.

Pour ces raisons, il est essentiel que le personnel support de l'Oniam soit en mesure d'accompagner convenablement les familles ayant saisi le dispositif d'indemnisation et d'énoncer des règles claires quant aux documents pouvant être communiqués au collège d'experts.

Ces recommandations, rapides à mettre en œuvre, devraient être accompagnées d'une réflexion sur un temps plus long.

Aujourd'hui, l'hypothèse de la transmission intergénérationnelle des dommages causés par la Dépakine est sérieusement envisagée. Il reste des études à mener sur la question,

mais l'INSERM l'identifie comme un axe prioritaire de recherches. Toujours est-il qu'elle pourrait avoir des conséquences importantes sur l'indemnisation des victimes, puisqu'une nouvelle génération aurait à être indemnisée, et que les victimes actuelles connaîtraient un préjudice d'anxiété. Des scénarios d'adaptation du dispositif doivent donc être envisagés.

Depuis la mise en place du dispositif amiable, aucune somme n'a été recouvrée auprès de personnes désignées comme responsables – autres que l'État. Le laboratoire conteste systématiquement devant les tribunaux les titres de recette émis par l'Oniam. Les sommes avancées par l'Office lorsqu'il indemnise en substitution représentent 91 % des montants alloués, soit plus de 34 millions d'euros. Au rythme où vont les procédures judiciaires, de nombreuses années pourraient encore s'écouler avant que Sanofi ne soit obligé de participer au dispositif d'indemnisation.

Enfin, il est à noter que le mécanisme d'indemnisation des victimes est souvent appelé « fonds d'indemnisation » des victimes de la Dépakine dans les médias, comme s'il était implicitement admis que l'État paierait l'ensemble des victimes.

La situation est délicate : les victimes doivent évidemment être indemnisées, mais la présomption d'innocence doit aussi être respectée. En effet, aucune décision de justice définitive condamnant Sanofi n'a été rendue jusqu'à présent. Mais pour autant, l'État a-t-il vocation à assumer le risque lié aux accidents dus aux médicaments ? Il serait souhaitable d'engager une réflexion plus globale pour faire face à ce risque.

En outre, le médicament relève du régime de responsabilité du fait des produits défectueux. Ce régime est celui de l'article 1245-15 du code civil, aux termes duquel « sauf faute du producteur, la responsabilité de celui-ci est éteinte dix ans après la mise en circulation du produit même qui a causé le dommage ». Or ce délai de dix ans est particulièrement contraignant dans le secteur des médicaments.

Si la position du laboratoire précité devait faire école à l'échelle de l'ensemble des autres laboratoires, le risque lié aux médicaments finirait par être supporté essentiellement par la collectivité et non par les laboratoires. C'est pourquoi il serait intéressant de lancer une réflexion sur l'implication des exploitants de médicaments dans la couverture du risque lié à ces médicaments, et de profiter de la réécriture de la directive sur les produits défectueux par la Commission européenne pour envisager la sortie des médicaments de ce régime.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, vous aurez compris que ce dispositif est perfectible. L'Oniam souffre qu'à chaque scandale sanitaire une mission nouvelle lui soit à nouveau confiée. Je propose donc une réflexion plus large, afin que l'État ne soit pas dans la réaction, mais dans l'anticipation.

M. Claude Raynal, président. – À titre personnel, je trouve cette communication très intéressante car, au-delà du dispositif concerné, c'est la question plus générale de la manière de gérer le risque qui est posée.

J'ai deux interrogations : l'État est-il mis en cause en tant que tel au titre de la mise en circulation du médicament sur le marché ? Dans son offre de substitution, l'Oniam intègre-t-il les coûts intermédiaires ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce contrôle budgétaire nous donne l'occasion d'évoquer des situations humaines très délicates. Le dispositif

d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine a le mérite d'exister et de proposer une solution intermédiaire avant la saisine des tribunaux. Hélas, le mécanisme prévu ne facilite pas autant les choses qu'on l'espérait...

Ma question porte sur votre recommandation de mieux indemniser les experts, qui sont au nombre de neuf : pour quelle raison sont-ils moins bien rémunérés que devant les autres juridictions ? Sont-ils mobilisés toute l'année ?

M. Roger Karoutchi. – La mise sur le marché de la Dépakine a-t-elle résulté d'une décision favorable de nos autorités de santé ou d'une autorisation européenne, auquel cas la responsabilité de l'État serait indirecte ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je souhaite m'attarder sur la recommandation n° 10, au titre de laquelle le rapporteur spécial préconise d'engager un dialogue au niveau européen : quelle est la répartition exacte des responsabilités entre États et Union européenne dans ce domaine ?

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Pour répondre au président Raynal, je précise que l'État est bien mis en cause au travers de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. D'après l'Oniam, sa responsabilité serait engagée dans 9 % des cas, les 91 % des cas restants étant imputables à Sanofi.

Je précise à l'attention du rapporteur général que, même si la comparaison est difficile, la rémunération des neuf experts est effectivement relativement faible. Les experts bénéficient d'un montant forfaitaire de 230 euros par demi-journée de séance, et la rémunération des experts dans les juridictions civiles est de 1 500 euros à 2 000 euros par dossier. Une rémunération plus faible est partiellement justifiée par le fait que les revenus du collège d'experts sont plus réguliers, mais cela ne suffit pas à compenser le déficit d'attractivité du collège d'experts.

S'agissant de la question de Vincent Capo-Canellas, je rappelle que le médicament relève d'une loi de 1998, qui transpose une directive européenne relative à la responsabilité pour les produits défectueux, texte qui prévoit une prescription de dix ans pour engager la responsabilité du fabricant. Ce délai de dix ans me paraît insuffisant tant il est vrai que les effets nocifs d'un médicament peuvent se révéler très longtemps après ; sans parler d'imprescriptibilité, l'exemple de l'Allemagne montre qu'il est envisageable de mettre en place une procédure spécifique pour les médicaments.

Concernant les coûts intermédiaires, il n'existe à ma connaissance aucun projet de faire peser ces coûts sur les laboratoires.

Autre précision, 240 titres de recettes sont actuellement contestés par Sanofi, ce qui fait peser sur les finances de l'Oniam des frais d'avocats, qui excèdent le coût du fonctionnement du collège d'experts. Il conviendrait certainement de renforcer temporairement l'équipe de juristes de l'Office pour procéder à ces recouvrements.

Je précise à l'attention de Roger Karoutchi que la Dépakine a bel et bien obtenu une autorisation de mise sur le marché, et que le contentieux porte sur la question de savoir si Sanofi a suffisamment alerté les autorités de santé. Cette question n'est pas tranchée à l'heure actuelle.

M. Roger Karoutchi. – Sanofi est une très grande entreprise, qui reçoit de considérables commandes de la part de l'État et qui bénéficie pour ces divers projets de subventions publiques importantes : j'ai du mal à comprendre que l'État ne dispose pas de moyens suffisants pour obliger ce laboratoire à assumer ses responsabilités concernant ce médicament défectueux qu'est la Dépakine !

Mme Frédérique Espagnac. – Il faut savoir qu'un tiers de la production mondiale de Dépakine est produit dans mon département et que Sanofi emploie dans son usine une cinquantaine de personnes. Pourtant, j'ose le dire, Sanofi est régulièrement mis en cause pour des rejets toxiques près de Pau. C'est pourquoi je rejoins Roger Karoutchi sur le fait que Sanofi se doit d'être exemplaire.

M. Christian Klinger, rapporteur spécial. – Mon intention n'est évidemment pas de faire le procès de Sanofi. Cela étant, j'observe une différence entre l'attitude de ce laboratoire et celle du laboratoire Servier, qui commercialisait le fameux Mediator et qui, aujourd'hui, rembourse l'intégralité du montant réclamé par l'Oniam au nom des victimes.

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Projet de loi de finances pour 2023, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 - Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 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](#).

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

Mercredi 28 septembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Proposition de loi visant à actualiser le régime de réélection des juges
consulaires dans les tribunaux de commerce - Examen du rapport et du texte
de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons en urgence la proposition de loi déposée par notre collègue Nathalie Goulet visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je tiens d'abord à remercier Nathalie Goulet d'avoir déposé cette proposition de loi visant à régler diverses questions liées à l'éligibilité des juges consulaires des tribunaux de commerce. Les élections annuelles, qui devaient avoir lieu la première quinzaine du mois d'octobre 2022, ont été décalées par le Gouvernement à la fin du mois de novembre.

C'est la deuxième fois, et j'espère la dernière, que notre collègue doit prendre une initiative pour que nous examinions la question de l'élection des juges consulaires des tribunaux de commerce. À l'automne dernier, nous avons déjà approuvé, sur le rapport de François Bonhomme, un texte pour régler des malfaçons héritées de la loi Pacte, la très volumineuse loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises que nous avons dû adopter dans une certaine précipitation...

La loi du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce, votée conforme en première lecture dans les deux chambres, a réintégré les membres en exercice et anciens membres des tribunaux de commerce dans le vivier des candidats aux élections des juges consulaires. Il s'agirait aujourd'hui de renouveler l'exercice, car la Conférence générale des juges consulaires de France et le ministère de la justice ont de nouveau relevé des difficultés relatives au régime de l'élection des juges consulaires.

Je tiens à vous rassurer tout de suite : mes auditions n'ont pas mis en lumière de risque d'invalidation des mandats des juges consulaires ou de « disparition des tribunaux de commerce » comme certains le craignaient... Aucun contentieux n'a remis en cause les élections organisées depuis 2019. L'enjeu est de corriger certaines erreurs de plume, mais surtout d'élargir le vivier des candidats en permettant aux cadres dirigeants de se présenter aux futures élections.

Avant l'adoption en 2019 de la loi Pacte, les cadres dirigeants salariés faisaient partie du corps électoral des délégués consulaires et étaient, à ce titre, éligibles aux fonctions de juge consulaire. La suppression et le remplacement des délégués consulaires par les

membres élus des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat ont mis, indirectement, un terme à leur éligibilité.

Or leurs compétences spécialisées, en droit bancaire ou cambiaire par exemple, et leur disponibilité sont précieuses pour la résolution des litiges soumis aux juridictions commerciales. À titre d'exemple, la Conférence générale des juges consulaires de France estime que les cadres dirigeants salariés représentent actuellement plus de 40 % des juges consulaires en exercice dans les tribunaux de commerce de grande taille.

Il me semble donc tout à fait opportun de rétablir l'éligibilité des cadres dirigeants salariés, qui seraient soumis aux mêmes règles déontologiques et disciplinaires que l'ensemble des juges composant les tribunaux de commerce.

L'article 1^{er} apporte une modification qui dépasse cet objectif puisqu'il vise à modifier le corps électoral des chambres de commerce et d'industrie en permettant aux cadres dirigeants salariés de l'intégrer. Je vous proposerai, avec un premier amendement, de supprimer l'article 1^{er} et de modifier l'article 3 qui porte sur l'éligibilité des juges consulaires pour y intégrer les cadres dirigeants.

L'article 2 de la proposition de loi aborde un tout autre sujet. Il vise à créer une cinquième cause de cessation des fonctions des juges consulaires en cas de refus de siéger sans motif légitime. Je relève que ce sujet n'est pas frappé du sceau de l'urgence et que, dans un rapport de la commission des lois de l'an dernier, François Bonhomme et moi-même avons relevé qu'une réponse disciplinaire pouvait être apportée à la situation du refus de siéger. Nous avons recommandé que les chefs de cour se saisissent de leur pouvoir disciplinaire.

Il me semble préférable de limiter nos débats à la problématique qui justifie l'urgence de la proposition de loi, à savoir le vivier des candidats aux élections des juges des tribunaux de commerce.

L'article 3, qui traite des conditions d'éligibilité aux fonctions de juge consulaire, constitue vraiment le cœur de la proposition de loi. Il tend à rectifier certaines malfaçons issues de la loi Pacte. Il vise en particulier à clarifier la question de l'inscription sur les listes électorales des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat. Le législateur de 2019 n'a pas souhaité qu'il s'agisse d'une obligation de double inscription : il convient donc de modifier la rédaction.

Cet article vise également à permettre aux juges en exercice et aux anciens juges ayant six ans d'ancienneté d'être réélus dans leur tribunal ou un tribunal limitrophe sans condition de résidence, tout en prévoyant un régime dérogatoire spécial, fixé par décret, pour les tribunaux non limitrophes.

Sur cette question, j'étais beaucoup plus réservé. En effet, les conditions actuelles résultent de la loi du 11 octobre 2021 et il ne me paraissait pas justifié de les retoucher aussi rapidement sans élément nouveau.

En l'état, les juges en exercice et les anciens juges doivent justifier d'une domiciliation ou d'une résidence dans le ressort du tribunal où ils candidatent ou d'un tribunal limitrophe. L'attachement à un territoire assoit la légitimité de ces candidats aux fonctions de juge du tribunal de commerce. En effet, la particularité historique de la juridiction

commerciale réside dans le fait que les justiciables sont jugés par des pairs. Ces derniers ont une connaissance fine de la vie économique locale du territoire dans lequel ils exercent. Or, en supprimant l'obligation du lien géographique avec le tribunal, nous risquerions de modifier la typologie des juridictions commerciales.

Ce matin, juste avant notre réunion, la direction des services judiciaires m'a enfin fait parvenir des éléments concrets justifiant la demande de modification de la règle de résidence. Il semblerait que 307 juges consulaires soient concernés. Il s'agit de personnes qui étaient domiciliées dans le ressort du tribunal dans lequel elles étaient élues en raison de leur activité professionnelle et qui, à la retraite, ne disposent plus de cette domiciliation. En l'état de la législation, il leur est difficile de se porter candidats sauf à se faire domicilier chez un tiers.

Compte tenu de cette information, il me semble que nous pouvons envisager de modifier la règle.

Je sou mets à votre appréciation les deux options que nous avons. Première option : lever la condition de résidence pour les seuls cas que l'on nous décrit, c'est-à-dire lorsque le juge veut se représenter dans son tribunal d'origine ; deuxième option : lever cette condition lorsque le juge veut se représenter dans son tribunal d'origine ou un tribunal limitrophe, ce qui est plus souple.

En fonction de notre position, je modifierai en conséquence mon amendement n° 3.

S'agissant de ce texte, Nathalie Goulet parlait d'une deuxième rustine : c'est devenu un plâtre imposant... Et comme tout plâtre, ce n'est qu'en l'enlevant que nous verrons s'il a permis d'améliorer les choses !

Mme Nathalie Goulet. – Je remercie le rapporteur. Le président du tribunal de commerce d'Alençon m'avait saisie des difficultés qu'il rencontrait. Nous sommes dans un cas classique de malfaçons. Je suis d'accord avec la proposition de suppression de l'article 1^{er} et de modification conséquente de l'article 3. S'agissant des options qui nous ont été proposées, je suis favorable à la seconde, qui prévoit des conditions plus souples en matière de domiciliation.

En revanche, je ne partage pas la position du rapporteur sur le refus de siéger. Certes, ce n'est pas une urgence, mais nous n'aurons pas le temps en septembre prochain de poser une troisième rustine sur ce texte. Un président de tribunal de commerce n'a pas de sanctions à sa disposition. Le refus de siéger conduit à désorganiser les juridictions consulaires. Or le travail que nous menons depuis l'année dernière a pour but de rendre le fonctionnement de ces juridictions plus fluide et efficace.

La version de la Chancellerie n'est pas forcément celle des praticiens, auxquels nous devons nous fier sur ces sujets.

M. Jérôme Durain. – Je remercie Nathalie Goulet et le rapporteur, qui s'est transformé en mécanicien pour mettre des rustines là où il en fallait !

Cette proposition de loi vise à corriger une loi qui corrigeait une loi... Elle est nécessaire pour pallier les insuffisances de la rustine législative que nous avons apportée

l'année dernière. Les tribunaux de commerce risquent d'être fortement sollicités compte tenu de la situation économique : il faut leur faciliter le travail.

Nous souscrivons aux propositions du rapporteur.

M. Alain Richard. – Je me joins aux appréciations positives de mes collègues.

Sur l'assouplissement de la condition de résidence, je suis pour l'option incluant le tribunal limitrophe. En effet, les acteurs économiques peuvent voir leur centre d'activité se déplacer à la faveur d'une relocalisation. Par ailleurs, la tradition qui tend à rattacher tous les juges de la juridiction à un ressort donné peut donner lieu à une certaine forme d'endogamie.

Il faudra statuer sur la question de la privation de fonctions d'un juge délibérément absentéiste. Néanmoins, s'agissant de la cessation de fonctions de juges qui sont en principe inamovibles, il est préférable de prendre le temps de mener les consultations nécessaires.

M. André Reichardt. – À Strasbourg, nous n'avons pas de tribunal de commerce, mais une chambre commerciale. D'après les informations communiquées par les services de la commission, le texte ne devrait pas avoir d'impact sur le droit local alsacien-mosellan. Néanmoins, je souhaiterais que nous nous assurions de ce point. En Alsace-Moselle, les cadres des entreprises artisanales et commerciales ne sont pas membres de droit du collège électoral des chambres de métiers et de commerce : une délégation du chef d'entreprise à ces cadres est nécessaire.

Par ailleurs, pourquoi procrastiner sur la question du refus de siéger si nous pouvons régler le problème aujourd'hui ?

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je remercie mes collègues pour leurs observations.

Le refus de siéger est un manquement aux obligations déontologiques du magistrat. Il y a un an, avec François Bonhomme, nous avons proposé une position qui a été validée par la commission. Nous appelions les premiers présidents à se saisir de leur pouvoir disciplinaire. Certes cette solution ne satisfait pas tout le monde. Mais le sujet n'est pas mûr ; attendons le projet de loi qui doit être proposé à la suite des États généraux de la justice.

Le texte ne comprend pas de disposition spécifique pour le droit alsacien-mosellan : il n'y a donc, à ma connaissance, pas de risque de perturbation. Nous avons posé spécifiquement cette question à nos interlocuteurs.

M. François-Noël Buffet, président. – La commission retient donc la deuxième option sur la modification de la règle de résidence des juges en exercice et anciens juges. L'amendement n° 3 devra donc être modifié en conséquence...

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'éligibilité des juges consulaires et des membres de chambres de commerce et d'industrie, ainsi que la sanction du refus de siéger.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à supprimer l'article.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-2 tend à supprimer l'article. La question du refus de siéger n'a pas sa place dans ce texte d'urgence.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise principalement à ajouter les cadres dirigeants salariés des entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers à la liste des personnes éligibles aux fonctions de juge de tribunal de commerce, élargissant ainsi le vivier des candidats.

Je propose de le modifier pour prendre en compte la position de la commission permettant d'assouplir la condition de résidence exigée des juges en exercice et anciens juges lorsqu'ils candidatent dans leur tribunal d'origine ou un tribunal limitrophe.

L'amendement COM-3, ainsi modifié, est adopté.

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

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. MOHAMED SOILHI, rapporteur	1	Amendement de suppression	Adopté
Article 2			
M. MOHAMED SOILHI, rapporteur	2	Amendement de suppression	Adopté
Article 3			
M. MOHAMED SOILHI, rapporteur	3	Ajout des cadres dirigeants parmi les personnes éligibles aux fonctions de juge consulaire	Adopté avec modification

Mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire – Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale

M. François-Noël Buffet, président. – Nous accueillons M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale. Le Gouvernement envisage en effet de modifier l'organisation territoriale de la police nationale, en créant des directions départementales qui incluraient notamment les services de police judiciaire, au même titre que la sécurité publique ou la police aux frontières, alors qu'aujourd'hui ceux-ci ne répondent qu'à l'autorité d'une direction centrale spécifique et autonome.

Cette évolution inquiète la police judiciaire ainsi qu'un certain nombre de magistrats.

Nous avons décidé de créer il y a quinze jours une mission d'information au sein de notre commission afin de mieux comprendre la situation. Monsieur le directeur général, nous souhaitons donc que vous nous exposiez en quoi consiste la réforme annoncée. Nos deux rapporteurs Nadine Bellurot et Jérôme Durain, puis nos collègues, vous poseront ensuite un certain nombre de questions.

Je précise que cette audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale. – La police nationale fait face à de nombreux défis grâce à la capacité d'adaptation, au courage et à l'engagement de ses personnels, dans un environnement toujours plus complexe et particulièrement exposé, comme l'actualité nous le rappelle malheureusement trop régulièrement.

Les efforts budgétaires exceptionnels consentis par la Nation au cours des deux derniers exercices et dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), dans l'hypothèse où ce texte serait adopté par le Parlement, permettent de disposer de moyens et d'équipements qui nous rendent plus performants et nous

conduisent à envisager l'avenir avec confiance. Nous avons donc le devoir d'être encore plus efficaces.

La réforme de l'organisation de la police judiciaire s'inscrit dans une réforme plus vaste et ambitieuse de l'organisation et de la gouvernance de la police nationale, importante non seulement pour ses agents, mais aussi pour toutes celles et tous ceux qui aspirent légitimement à bénéficier du meilleur service public dans le domaine de la sécurité intérieure.

La dernière grande réforme de la police nationale remonte à 1966, lorsqu'a été actée la fusion de la sûreté nationale et de la préfecture de police pour créer la direction générale de la police nationale. Plusieurs adaptations ont été réalisées depuis cette date, mais la structuration de la police nationale n'a pas été fondamentalement modifiée. Notre organisation actuelle, avec des directions centrales assez autonomes et un fonctionnement très vertical, est peu adaptée aux défis auxquels nous devons faire face, qui appellent un pilotage coordonné de chacun des métiers, un nécessaire décloisonnement et davantage de déconcentration pour travailler le plus possible autour de problématiques territoriales.

L'unification de la police nationale au niveau départemental avait déjà été tentée dans les années 1990. Certaines directions n'y étaient pas associées, comme la direction centrale de la police judiciaire. Je ne m'engagerai pas dans l'analyse des raisons de l'échec de cette tentative qui était aussi la conséquence d'une alternance politique. Le constat d'une organisation qui peut être améliorée est partagé depuis longtemps par de nombreux acteurs ou observateurs des questions de sécurité intérieure. Le Livre blanc de la sécurité intérieure, publié à l'automne 2020, aborde notamment le sujet de l'organisation de la police nationale, résumé en quelques phrases dans la synthèse du document final : « les forces de sécurité intérieure doivent appréhender leur mission selon une approche plus intégrée ».

D'autres institutions ont pu établir un constat identique et appeler à une réforme des structures. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat relative à l'état des forces de sécurité intérieure, conduite en 2018 sous la présidence de Michel Boutant, dont le rapporteur était François Grosdidier, avait émis de nombreuses propositions sur la base du constat d'une organisation « en tuyaux d'orgue ». Il avait souligné que « la police nationale souffre de sa forte segmentation et d'un manque patent de cohésion qui pèse, au quotidien, sur les agents comme sur l'efficacité des services », constaté qu'« un tel cloisonnement se vérifie également au niveau territorial », et déploré que ce fonctionnement en silos nuise indéniablement à l'exercice d'un véritable pilotage ainsi qu'à la définition d'une stratégie globale d'emploi des forces de police sur le territoire.

Dans le rapport du 3 juillet 2019 sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, les députés Jean Michel Fauvergue et Christophe Naegelen ont également évoqué la nécessaire réorganisation sur la base du constat d'un morcellement des services préconisant la restructuration des forces de sécurité en grandes directions par métiers pour mettre fin au fonctionnement en tuyaux d'orgue tout en redonnant des marges de manœuvre aux responsables locaux.

Je peux également mentionner le référé de la Cour des comptes du 22 décembre 2014 relatif à la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales, qui notait un fonctionnement cloisonné des services d'enquête de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et prévoyait de ne pas écarter l'hypothèse d'une réforme de l'organisation territoriale de la police nationale visant à intégrer dans un même réseau les services de la DCSP et de la

DCPJ, en les dotant localement d'un commandement commun selon le modèle en vigueur à Paris et dans sa petite couronne.

Forte de près de 150 000 personnels, dont plus de 30 000 à la préfecture de police et 4 700 à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la police nationale – direction générale de la police nationale (DGPN) et préfecture de police comprise – traite environ 70 % de la délinquance générale et plus de 83 % de la grande criminalité.

Je n'aborderai pas, dans le cadre de votre mission, le cas particulier de la préfecture de police de Paris, qui n'est pas concernée par cette réforme et qui présente une organisation proche de ce que nous voulons mettre en place, même si elle n'est pas aboutie en raison du traitement d'une partie de la délinquance par une direction un peu équivalente à la direction centrale de la sécurité publique : la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

Pour ce qui concerne les services placés sous mon autorité directe, deux directions couvrent l'essentiel des missions de police judiciaire.

La première est la direction centrale de la sécurité publique, direction généraliste qui est la plus grande direction active de la police nationale en termes d'effectifs – plus de 65 000 personnels, dont 17 400 sont affectés à la filière judiciaire, répartis dans 280 circonscriptions de sécurité publique et 92 directions départementales de la sécurité publique – et qui traite quantitativement la part la plus importante des infractions enregistrées par les services de police.

La seconde est la direction centrale de la police judiciaire, direction spécialisée chargée de lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme, la cybercriminalité, ainsi que les formes graves et complexes de la délinquance spécialisée. Elle est composée de 5 640 personnels, dont 3 800 enquêteurs répartis dans des services centraux et territoriaux, services centraux organisés autour notamment de quatre sous-directions opérationnelles : la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée, la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière, la sous-direction antiterroriste, la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité, ainsi que l'Office anti-stupéfiants rattaché directement au directeur central de la police judiciaire.

L'organisation territoriale de la DCPJ compte 7 directions zonales, 18 directions territoriales et 39 services de police judiciaire. Je ne peux pas ne pas mentionner le service national de police scientifique – 1 245 personnels – qui pilote l'ensemble de la police technique et scientifique de la police nationale, et les laboratoires de police scientifique qui concourent à l'efficacité de tous les services d'investigation.

À ma connaissance, personne ne semble contester le fait que notre organisation est cloisonnée et très centralisée, entraînant de fait la cohabitation sur un même territoire de services qui relèvent de directions différentes, avec chacun son directeur et son état-major, des bases de données qui ne sont pas toutes partagées, des outils métiers différents, des priorités et une stratégie qui leur sont propres. Il en découle des conflits de compétence, positifs ou négatifs, des doublons et parfois des logiques de concurrence qui nous font perdre en efficacité. L'organisation de la police nationale est difficilement compréhensible par nos partenaires et nos interlocuteurs, en particulier les élus et la population.

Par ailleurs, l'exercice d'une même mission aujourd'hui répartie entre plusieurs directions rend par exemple très compliqué, voire impossible, de concevoir une stratégie globale, en particulier pour la mission de police judiciaire. Pour surmonter cette difficulté, nous avons donc signé des protocoles entre les services de la police nationale pour tenter d'harmoniser nos pratiques et coordonner nos actions. Le dernier d'entre eux date du 12 avril 2016 et porte sur la doctrine de coordination de l'investigation entre les services territoriaux de la sécurité publique et de la police judiciaire. Je ne suis pas certain qu'il ait été vraiment mis en œuvre. Même si ces protocoles ont apporté un peu de fluidité, leur multiplication est révélatrice de la faiblesse de notre organisation.

On peut trouver de bonnes raisons de conclure des protocoles avec la gendarmerie, les polices municipales, l'éducation nationale ou les pompiers, mais protocoliser dans la même institution est bien l'illustration d'un défaut d'organisation.

Cette réforme est donc particulièrement nécessaire pour la filière police judiciaire, qui est confrontée à de grandes difficultés. Les causes de la crise que connaît cette filière sont multiples, dues notamment à une complexification excessive et toujours plus grande de la procédure pénale et une politique des ressources humaines peu adaptée aux spécificités de ces métiers, causes que nous avons identifiées en 2020 dans le cadre d'une initiative de la direction générale de la police nationale rassemblant tous les services autour d'une coordination nationale de l'investigation.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à ce que la filière investigation de la police nationale soit malheureusement moins efficace qu'elle n'a pu l'être dans le passé. Sur la période 2010-2019 – je ne prends pas en considération l'année 2020, qui est singulière en raison de la crise sanitaire –, le volume global de la délinquance traité par les services de police a varié assez peu avec une moyenne de 2,4 millions de faits enregistrés par an. Il convient de souligner que la direction centrale de la sécurité publique traite l'essentiel de la délinquance enregistrée par la police nationale, y compris pour les faits relevant de la criminalité organisée : 59 % de l'agrégat de la grande criminalité pour la DCSP contre seulement 8 % pour la DCPJ et 29 % pour la préfecture de police.

Toujours sur la période 2010-2019, les taux d'élucidation ont baissé de manière constante et significative, quel que soit l'agrégat concerné : atteintes aux biens, atteintes aux personnes ou délinquance économique et financière : moins 12 points pour les violences non crapuleuses, moins 15 points pour les violences sexuelles, moins 2 points pour les atteintes aux biens, qui sont déjà très faiblement élucidées, moins 16 points pour les infractions économiques et financières. Cette évolution n'est donc pas la conséquence d'une augmentation du volume des faits à traiter. La baisse de la performance globale de la filière contribue aussi en partie à la constitution de stocks de procédures dans les services généralistes. Au mois de juin 2022, le nombre total des procédures en portefeuille pour les services de la direction centrale de la sécurité publique s'élevait à plus de 1,5 million, soit une moyenne de 104 procédures par enquêteur, avec de fortes disparités selon les départements.

Par ailleurs, j'entends certains magistrats dire publiquement que la qualité des procédures est en baisse et exprimer le constat d'un retrait de l'encadrement, officiers et commissaires, dans la conduite des enquêtes. Il est vrai que les policiers du corps d'encadrement et d'application, qui constituent aujourd'hui l'ossature de la filière investigation des services de la sécurité publique, ne sont pas assez formés et insuffisamment encadrés. Ce dernier point est à mettre en relation avec le faible taux d'encadrement des services d'investigation généralistes : 5 % pour la direction centrale de la sécurité publique,

contre environ 30 % pour la direction centrale de la police judiciaire, conséquence directe de la déflation des corps d'officiers et de commissaires. En général, la réponse attendue aux difficultés s'exprime souvent sous la forme de demandes de renforts, qui sont parfois nécessaires même s'ils ne sont pas tous porteurs de la solution.

En effet, en ce qui concerne l'investigation, on observe que la hausse des effectifs des enquêteurs – de 17 % entre 2015 et 2020 – n'a pas été suffisante pour enrayer cette crise. Hors préfecture de police, la filière investigation de la direction générale de la police nationale était ainsi composée de 21 300 enquêteurs en 2020, contre 17 800 en 2015, cette hausse concernant non seulement la direction centrale de la sécurité publique, mais aussi la DCPJ avec une augmentation de l'ordre de 20 %. On ne peut donc pas réduire la question de la crise à la seule question des moyens alloués à la filière. La question de son pilotage global doit être posée et ne pourra se résoudre dans le cadre de notre organisation actuelle, qui doit impérativement évoluer.

Je ne veux pas laisser penser que ce constat n'est que négatif, l'activité des services d'investigation de la police nationale ayant été très fortement dirigée vers la lutte contre les trafics de stupéfiants et contre le terrorisme pendant cette période très singulière.

Cette démarche de transformation de la police nationale a été entreprise dès le mois de janvier 2020 avec la création de trois directions territoriales de la police nationale en outre-mer. Des directions territoriales de la police nationale ont ainsi été mises en place le 1^{er} janvier 2020 à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Guyane, département qui comptait alors une direction départementale de la sécurité publique, une direction départementale de la police aux frontières, une antenne de police judiciaire et une antenne de l'Office anti-stupéfiants, puis à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et en Polynésie française le 1^{er} janvier 2022.

Les raisons avancées à l'époque conservent toute leur pertinence, puisqu'il s'agissait notamment d'améliorer l'efficacité de la gouvernance en développant un pilotage et une vision uniques de l'activité policière, cette unicité de commandement permettant de dépasser l'organisation en silos des directions centrales et de fonctionner davantage dans une logique métier sur ces territoires délimités.

Des enseignements sont tirés de ce qui relevait donc non pas d'une expérimentation, mais bien d'une mise en œuvre concrète : davantage de solidarité entre les services et de fluidité dans le travail quotidien, une simplification, représentée par le fait de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour toute la police nationale qui dispose de l'ensemble des leviers et des métiers de la police pour répondre aux préoccupations, la disparition des logiques de concurrence entre services et une meilleure prise en charge des victimes grâce à des services territoriaux de police judiciaire mieux organisés et plus réactifs, un meilleur suivi des dossiers et une plus forte implication de la chaîne hiérarchique dans la gestion des portefeuilles de toute la filière permettant de rétablir localement des situations en s'appuyant sur le savoir-faire de la police judiciaire en ce qui concerne la Guyane.

La police nationale dispose désormais, dans ces territoires, d'une capacité de mobilisation plus importante sans que l'expertise de la police judiciaire soit remise en cause ou que ces moyens soient réorientés vers le traitement de la délinquance de masse.

En métropole, huit expérimentations à droit constant sont menées dans le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales et la Savoie, depuis le mois de janvier 2021, et dans le

Calvados, l'Hérault, l'Oise, le Puy-de-Dôme et le Haut-Rhin depuis le mois de février 2022. La particularité est que nous procédons à ces expérimentations à droit constant, avec un fonctionnement moins intégré, l'efficacité du dispositif reposant principalement sur la bonne volonté des personnes concernées. Nous enregistrons cependant des progrès opérationnels significatifs grâce à un regroupement des différents états-majors en un seul, compétent pour toute la police nationale, avec un partage exhaustif des informations entre les filières et la capacité de mettre en place une stratégie globale à l'échelle du territoire et des opérations associant mieux les diverses spécialités de la police, avec la mise en place d'une conférence radio unique pour toutes les directions, de façon à mutualiser les moyens et accroître le nombre de patrouilles disponibles en cas d'intervention complexe, et enfin avec la prise en charge de déferrements au tribunal par des effectifs en tenue, alors que jusqu'à présent les enquêteurs avaient l'obligation de les assurer.

Un des objectifs de cette réorganisation est de rendre le travail de tous les policiers plus simple et plus fluide : pas de concurrence entre services, un renoncement à la conduite d'actions sur la base d'informations parcellaires détenues par chacune des directions, des réponses plus rapides de la chaîne hiérarchique, des possibilités d'évolution professionnelle à l'intérieur d'une filière ou entre filières en fonction des aptitudes et de la motivation, une politique de formation continue plus proche des besoins du terrain, de véritables parcours de carrière pour disposer de profils plus diversifiés et polyvalents, des capacités de renfort plus importantes en cas de coup dur opérationnel. Nous aspirons à une police plus efficace, plus proche des victimes, capable de réaliser des enquêtes de qualité, quelle que soit la nature des infractions.

La future organisation permettrait un pilotage coordonné de la filière police judiciaire, non seulement pour orienter l'activité opérationnelle des services mais également pour améliorer la conception et la mise à la disposition de tous les enquêteurs de référentiels professionnels communs et d'outils numériques qui seront de nature à simplifier leur activité ; l'identification précise des besoins en formation et la mise en place de modules de formation en adéquation avec ces besoins ; le suivi des portefeuilles d'affaires pour identifier rapidement les services en difficulté et mettre en place des dispositifs de soutien.

Ce pilotage unique, difficile à mettre en place actuellement en raison de l'éclatement des services, sera également de nature à accélérer la modernisation de nos méthodes de traitement du renseignement criminel et plus largement de la circulation de l'information opérationnelle. Il nous permettra par ailleurs de garantir une bonne allocation des moyens grâce à une vision plus précise des niveaux d'activité et des charges des services. On ne peut pas négliger non plus que la mutualisation des états-majors, des structures d'analyse et des fonctions support pourra conduire à la réalisation d'économies dans le domaine de l'équipement et à des gains sur des fonctions redondantes.

Enfin, nous souhaitons moderniser la gestion des ressources humaines (RH), créant de nouvelles perspectives d'évolution professionnelle pour tous grâce à une RH unifiée, offrant des parcours plus diversifiés et plus enrichissants avec un processus de décision plus rapide.

Dans l'attente du projet définitif, les grandes lignes de cette réorganisation ont été affinées à partir des retours du terrain. Le niveau des directions nationales doit être un échelon non plus de gestion des personnels mais essentiellement de stratégie et de pilotage. C'est la raison pour laquelle les directions centrales deviendront des directions nationales chargées de définir et d'animer l'activité des quatre grandes filières métiers de la police nationale : la

sécurité et la paix publique, le renseignement territorial, la police judiciaire, les frontières et l'immigration irrégulière. Les directeurs disposeront d'une capacité de pilotage stratégique sur l'ensemble du métier concerné. Ils auront également, placées directement sous leur autorité, des entités nationales opérationnelles.

En ce qui concerne la future direction nationale de la police judiciaire, les offices centraux et les autres services à compétence nationale ou de soutien opérationnel seront maintenus, certains d'entre eux, comme l'office cyber, verront leurs attributions et leurs moyens renforcés. Ces filières seront déclinées au niveau zonal et au niveau départemental dans des configurations différentes d'un territoire à l'autre, tenant compte des spécificités de la criminalité et des enjeux sécuritaires locaux.

Le niveau zonal permettra à la direction générale de la police nationale d'avoir un relais territorial pour animer et coordonner l'action des directions départementales dans le strict respect – j'insiste sur ce point – des prérogatives des préfets et de l'autorité judiciaire. Pour la filière police judiciaire, il est envisagé d'y implanter certaines structures de soutien opérationnel, comme les brigades de recherche et d'intervention, le service interministériel d'assistance technique, des fonctions cyber qu'il est difficile de multiplier à l'infini, l'aspect saisie des avoirs criminels, et un service chargé des enquêtes sur les atteintes à la probité.

Le directeur zonal sera assisté d'adjoints en charge des filières métiers, dont un pour la police judiciaire qui veillera à ce que tous les services territoriaux de police judiciaire fonctionnent selon les règles fixées par une doctrine. Les quatre futures filières métiers disposeront chacune d'une doctrine d'emploi et de fonctionnement, permettant ainsi de connaître précisément le périmètre des missions assignées.

Cette méthode de la doctrine a été instaurée en 2013, pour définir le cadre d'action du renseignement territorial. Jusque-là, ce service ne disposait d'aucune doctrine, ses missions et son organisation fluctuant au gré des priorités. Ce document a ainsi permis d'empêcher que certains directeurs départementaux soient tentés de confier aux policiers de ses services des missions qui ne relevaient pas de leur compétence.

Enfin, le niveau départemental sera l'échelon territorial de référence pour l'animation et la coordination opérationnelle de l'action de l'ensemble des services implantés sur ce territoire, sans préjudice de la compétence interdépartementale des futurs services de police judiciaire qui sera préservée.

En ce qui concerne le service interdépartemental de la police judiciaire, qui verrait ses marges de manœuvre anormalement contrariées par le DDPN du lieu de son implantation, le directeur zonal de police judiciaire (DZPJ) aura pour mission de veiller au respect des règles de fonctionnement.

La chaîne hiérarchique, en lien étroit et permanent avec l'autorité judiciaire, devra garantir la meilleure réponse possible aux départements limitrophes, dont les capacités d'enquête pourraient être limitées.

Sous l'autorité des directeurs départementaux de la police nationale, les circonscriptions de sécurité publique deviendront des circonscriptions de police nationale. Ce regroupement des missions de police judiciaire dans une seule filière favorisera le meilleur niveau de spécialisation des services d'enquête en tout point du territoire national.

Le maintien de l’empreinte territoriale et de l’expertise de l’actuelle direction centrale de la police judiciaire est essentiel, car elle dispose en effet de pôles d’excellence.

Alors que la direction actuelle est constituée de 5 000 agents, la future direction nationale de la police judiciaire animera et pilotera le travail de plus de 23 000 enquêteurs, ce qui apportera une vue et une approche globales qui ne pourront qu’être bénéfiques à l’ensemble.

Contrairement à ce qui peut être dit ou écrit, les structures de la police judiciaire ne disparaîtront pas ; elles seront maintenues partout où il existe une implantation d’un service de police judiciaire.

Le parquet ou le juge d’instruction choisira évidemment toujours librement la formation qu’il souhaite saisir. L’autorité judiciaire continuera d’exercer sa mission de direction et de contrôle de la police judiciaire. La réforme évitera le risque de conflit négatif de compétence auquel les parquets sont parfois confrontés lorsqu’aucun des services d’enquête du ressort ne souhaite traiter une saisine.

Enfin, les directeurs départementaux de la police nationale seront choisis pour leur aptitude à prendre en compte toutes les filières métiers de la police nationale. Les DDPN de demain ne seront pas systématiquement les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) d’aujourd’hui : des profils seront identifiés au sein de toutes les directions actuelles pour exercer un nouveau métier, celui de chef de police.

Notre système d’évaluation des cadres de la police nationale a été renforcé en nous inspirant du dispositif du Conseil supérieur de l’appui territorial et de l’évaluation (CSATE), c’est-à-dire une évaluation à 360 degrés, en vigueur pour les membres du corps préfectoral. Le choix des femmes et des hommes qui dirigeront ces directions départementales est en effet déterminant pour la réussite de cette transformation.

Afin de dissiper certaines inquiétudes, j’ai tenu à adresser un courrier à chacun des agents de la direction centrale de la police judiciaire pour expliquer le sens de la réforme et prendre des engagements que je vais rappeler devant vous.

Les enquêteurs de la police judiciaire continueront à agir en dehors de leur territoire d’affectation, sur la base de compétences judiciaires élargies ; les capacités opérationnelles spécialisées dont dispose aujourd’hui la direction centrale de la police judiciaire seront renforcées ; la doctrine garantira les capacités d’initiative et la préservation du temps long nécessaires à l’aboutissement des affaires les plus complexes ; les effectifs relevant actuellement du périmètre de la direction centrale de la police judiciaire ne seront pas mis à contribution pour traiter les stocks de procédure. Enfin – j’insiste là-dessus –, aucun agent de la police judiciaire ne sera contraint de changer de métier ou de résidence administrative.

Nous souhaitons que cette nouvelle organisation soit mise en place au cours de l’année 2023, soit plus de deux ans après le début des travaux, et avant l’échéance de l’année, sans doute difficile pour les forces de sécurité intérieure, des jeux Olympiques et Paralympiques.

En conclusion de ce propos introductif, je veux être très clair et ferme à propos de la direction centrale de la police judiciaire et de ma détermination intacte et totale à lutter

contre la criminalité organisée et à faire traiter les faits les plus graves par les services spécialisés.

Toute réforme suscite des inquiétudes, des interrogations : je les entends et je les comprends. Elles ne doivent cependant pas nous faire perdre de vue l'essentiel : la réforme de l'organisation de la police nationale est nécessaire pour permettre aux agents d'accomplir leur mission dans les meilleures conditions possible, aux magistrats de disposer de services encore plus efficaces, capables de produire des procédures de meilleure qualité, quelle que soit l'infraction concernée, et aux victimes d'être prises en charge à la mesure du préjudice et du traumatisme qu'elles subissent.

Ce projet de réforme se fonde sur des constats, des rapports et des expérimentations.

Ayant servi pendant trente années au sein de la police judiciaire dans des services opérationnels, territoriaux et centraux, spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée ou le terrorisme, ma conviction est très personnelle.

Je suis entré dans la police pour faire un travail de police judiciaire. Je connais la valeur des femmes et des hommes avec qui nous avons fait face à des situations très difficiles, et résolu bon nombre d'affaires très complexes. Je n'imagine pas les trahir et renoncer à l'idéal que nous avons partagé et qui m'anime toujours.

Je peux donc vous l'affirmer : non, les services de la direction centrale de la police judiciaire ne vont évidemment pas disparaître. Dans certains territoires et pour certains contentieux, ils seront même renforcés.

Oui, l'autorité judiciaire aura toujours la même capacité à choisir la formation qui lui paraît être la mieux à même de traiter un dossier et d'exercer son contrôle sur les services de police chargés de l'investigation.

Nous allons bâtir une organisation qui nous permette de mettre un terme aux défauts relevés par toutes les institutions qui se sont penchées sur notre fonctionnement, afin de répondre encore mieux aux nombreux défis que nous imposent l'exigence de protection des personnes et des biens, les aspirations légitimes des victimes et la protection des libertés individuelles et collectives.

Mme Nadine Bellurot, rapporteure. – Merci pour cette présentation, complète, qui appelle un certain temps de digestion au vu de la quantité d'informations fournies.

Nous allons tâcher par nos questions de vous faire expliciter certains points de manière détaillée et technique. En tant que parlementaires, n'ayant pas une expérience de trente ans dans la police, nous avons besoin de comprendre, de manière très pratique, comment cela fonctionne.

Vous avez rappelé la genèse du projet et évoqué le calendrier. Sur ce dernier point, j'ai entendu que la réforme interviendrait « au cours de l'année 2023 ». Est-ce à dire que ce ne sera pas au 1^{er} janvier, ce qui laisserait un temps de réflexion et de travail, notamment pour notre mission d'information ?

Vous avez abordé en quelques mots les expérimentations en cours sur le territoire, en outre-mer et dans trois départements hexagonaux. Quelles améliorations avez-vous pu

constater, de façon très pratique, dans ces territoires ? Nous savons que les choses ne se règlent pas d'un coup de baguette magique ; à quelles difficultés avez-vous été confronté ?

Des craintes s'expriment au sein de la police judiciaire sur un risque de dilution du cœur du métier, à savoir la lutte contre la grande criminalité et le terrorisme, au sein de ces nouvelles DDPN. Vous nous avez dit que les personnels n'avaient pas lieu de s'inquiéter, mais j'aimerais que vous nous apportiez des éléments sur les nouvelles activités qu'ils pourraient être amenés à réaliser.

La direction centrale de la PJ est actuellement dotée de huit offices centraux et d'organes de coopération internationale policière pour lutter contre la grande criminalité. Comment la future direction nationale de la police judiciaire va-t-elle coordonner cette cohabitation et ce prolongement territorial ?

Enfin, j'ai bien compris que le choix de l'enquêteur resterait soit au procureur, soit au juge d'instruction, et non pas, donc, au directeur départemental – à moins de changer le code de procédure pénale, ce qui n'est, me semble-t-il, pas prévu.

M. Jérôme Durain, rapporteur. – Monsieur le directeur général, vous nous dites que les travaux sont en cours depuis deux ans ; or, nous observons une levée de boucliers massive, au point qu'une nouvelle instance représentative des officiers de police judiciaire a été créée. Au-delà des questions de fond, il existe sans doute un sujet de méthode. Nous ne pouvons pas le réduire à une forme de corporatisme, ce serait injurieux pour les officiers qui s'expriment. Cela révèle donc des craintes assez profondes de ces personnels quant à l'exercice de leur métier.

Ces inquiétudes sont d'ailleurs partagées par-delà la police judiciaire : le Conseil national des barreaux ou la Conférence nationale des procureurs de la République se sont exprimés sur la question avec beaucoup d'allant.

Vous disiez hier que les préfets n'étaient pas politiques. Le haut fonctionnaire que vous êtes a dû constater, au cours de sa carrière, qu'il arrive malgré tout qu'il y ait des tentatives d'influence du politique dans les affaires judiciaires.

Cette question de l'interférence du politique a notamment été posée par Éliane Houlette, ancienne procureure de la République du parquet national financier (PNF), qui a dit avoir parfois ressenti des formes d'entrave à son action dans l'affectation des moyens.

N'y a-t-il pas un risque pour l'autonomie de la police judiciaire ? Les DDPN ne seront-elles pas dotées d'une capacité d'arbitrage sur le choix des dossiers au détriment du travail d'enquête indépendant ?

Vous nous expliquez que le choix du département comme échelon de base est naturel, compte tenu de l'évolution de la criminalité, de la délinquance et des nécessités opérationnelles. Pourtant, François Molins estime pour sa part que, si elle a effectivement beaucoup évolué, la criminalité se joue désormais à l'échelle des interrégions et de l'international. Il y a là une contradiction.

Vous nous avez précisé que les agents pourraient agir en dehors de leur territoire d'affectation. Pour autant, ne risque-t-on pas, avec cette départementalisation, de réduire notre capacité à nous projeter sur les affaires les plus complexes et la criminalité organisée, qui dépassent les frontières départementales ?

Enfin, vous avez mentionné un courrier adressé à vos agents pour expliciter des choses qui, visiblement, n'étaient pas si claires que cela. Pouvons-nous en être destinataires ?

M. Loïc Hervé. – Un projet de loi se trouve actuellement sur le bureau du Sénat : le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi), dont le rapport annexé comporte des références à cette réforme. Il en va de même pour le texte lui-même, notamment sur la question de la création des assistants d'enquête. Comment comptez-vous articuler la Lopmi, en préfiguration – ou pas – de cette réforme, et cette réforme ?

Mme Marie Mercier. – Merci, monsieur le directeur général, pour cette présentation qui montre que vous maîtrisez parfaitement tous les arcanes de la police nationale.

Vous êtes revenu sur le cloisonnement étanche des services qui peut nuire à la protection et à la sécurité de nos concitoyens. Je veux revenir à la période, si étrange, du confinement, au cours de laquelle les cambriolages ont diminué mais les violences intrafamiliales ou la cybercriminalité ont augmenté. Nous avons pu voir une présence importante de policiers sur la voie publique puisqu'il fallait faire des contrôles.

Je m'interroge sur un service en particulier : la police aux frontières. Celle-ci ne devait pas avoir grand-chose à faire. Ses agents ont-ils apporté leur aide à leurs collègues ? Dans le cas contraire, le nouveau système permettra-t-il ce type de coordination et de coopération entre les différents services ?

M. Philippe Bonnecarrère. – Vous avez évoqué une augmentation du nombre d'enquêteurs. Cet élément me semble paradoxal : ce n'est pas ce que nous entendons sur le terrain ni ce que j'ai entendu du garde des sceaux ou de votre propre ministre de tutelle.

Nous avons plutôt le sentiment que la police peine à disposer d'enquêteurs, notamment, au regard des responsabilités qui sont les leurs, sur le plan qualitatif. Le fait qu'il n'y ait plus d'oral au concours et que vous soyez amené à proposer de recruter dès le début de la carrière me laissent penser qu'il y a un problème d'effectifs et de formation. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est ?

Dans le cadre de la Lopmi, évoquée par Loïc Hervé, vous prévoyez la création d'assistants d'enquête. Est-ce vraiment une bonne idée ? Cela ne rendra-t-il pas plus administratif le fonctionnement de la police ? N'est-ce pas abandonner l'idée d'améliorer la procédure elle-même ?

Je ne doute pas de la cohérence de votre réforme, mais on imagine assez volontiers qu'elle donne lieu à des débats internes à la police. Les agents vont devoir se repositionner. Combien de temps faudra-t-il pour mettre en œuvre une telle réforme ? Est-il raisonnable, dans une approche pragmatique, de vous épuiser pendant plusieurs années sur cette réforme au moment où les moyens de la police nationale vont considérablement augmenter ? N'allez-vous pas perdre le bénéfice de cette montée en puissance ?

M. Alain Marc. – Vous avez parlé de la nécessité de traiter au mieux les crimes et délits constatés. Nous travaillons auprès des maires, avec lesquels nous faisons un constat : avant de traiter les faits, il faut les prévenir.

Malgré la qualité de nos policiers, nous avons un vrai problème de présence sur le terrain. La difficulté pour les commissariats à rassembler ne serait-ce qu'un seul équipage le week-end pose tout de même question.

Le travail de police judiciaire est capital, mais avez-vous réfléchi au sujet de la présence sur le terrain ? Nous la souhaitons plus forte, avec une meilleure organisation ou une augmentation des effectifs.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Vous avez évoqué le sujet de la réforme de la DDPN dans les territoires d'outre-mer depuis 2020. Trois territoires étaient d'abord concernés : Mayotte, la Guyane et la Polynésie française.

La commission des lois s'est déplacée en Guyane fin 2019 et à Mayotte en septembre 2021 et a constaté que des résultats positifs se profilaient. Une flambée de violences inouïe frappe ces territoires.

Comment, dans le cadre de cette réorganisation, mieux répondre à ces violences perpétrées par des bandes de jeunes ?

Quatre ans après sa mise en place, où en est la compagnie départementale d'intervention (CDI), qui était censée appuyer les forces de l'ordre et lutter contre ces violences urbaines ?

La deuxième ville de Mayotte, Koungou, compte 30 000 habitants et ne dispose pas d'un commissariat. *Idem* pour les deux communes de Petite-Terre. Est-il prévu, pour mieux répondre aux violences urbaines, de doter ces territoires de commissariats ?

M. Mathieu Darnaud. – Pour avoir participé à la mission d'information sur le trafic de stupéfiants en provenance de Guyane, je souscris aux propos de mon collègue Thani Mohamed Soilihi.

Je souhaite par ailleurs aborder la cybercriminalité, qui explose et dont l'impact est parfois dramatique, notamment dans le secteur hospitalier. Ma collectivité a récemment été victime d'une attaque cyber aux conséquences douloureuses. Nous avons une impérieuse nécessité de renforcer nos moyens humains et de nous réorganiser sur ce sujet.

En ce qui concerne l'évolution des DDSP en DDPN, ces dernières auront, nous avez-vous dit, un profil un peu différent ; pouvez-vous nous en dire plus, notamment en matière de prérogatives ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le directeur général, j'ai été sensible à votre propos et essentiellement aux trois dernières phrases, dans lesquelles vous vous êtes engagé personnellement au regard de votre expérience.

Pour le reste, j'ai été frappé par le ton que vous avez employé, qui m'a presque fait penser à celui d'un avocat, en faveur de cette réforme. Vous avez utilisé le futur simple, en ayant l'air de dire que la réforme irait forcément dans le bon sens.

Je ne doute pas de votre sincérité et j'ai un grand respect pour la police nationale, mais j'ai été comme sidéré du contraste avec les propos de François Molins, qui est tout de même procureur général près la Cour de cassation et estime que cela pose un problème par

rapport à la justice et à l'indépendance des magistrats. Comment concilier ces propos contradictoires ? Ne trouvez-vous aucun point d'accord avec François Molins ?

Cela pourrait conduire à des positions moins absolues sur cette réforme dont nous ne serons pas saisis – elle relève du domaine réglementaire – et qui tient en quatre lignes dans le rapport annexé au projet de loi qui nous sera présenté.

Vous avez évoqué la complexité de la procédure pénale, soit ; mais en quoi une direction départementale la simplifierait-elle ?

Je formule le vœu, peut-être pieux, que s'exprime un peu plus de nuance.

Plusieurs de mes collègues ont dit combien il apparaissait nécessaire que la PJ fonctionne à un niveau bien supérieur au niveau départemental. Vous le savez, vous l'avez vécu, les affaires auxquelles vous êtes confrontés sont plutôt d'ampleur régionale, nationale, internationale.

Mme Laurence Harribey. – Votre présentation m'a mise mal à l'aise, car, à vous écouter, cette réforme a été bien pensée, donc « circulez, il n'y a rien à voir ». Or vous êtes tout de même devant des législateurs.

Vous avez dit à la fin de votre propos que toute réforme suscitait des inquiétudes. Pour ma part, j'aime travailler selon la méthode de nos collègues québécois, pour lesquels une réforme, pour qu'elle soit acceptée, doit être comprise.

Une réforme n'est ni définitive ni exempte de potentielles dérives. C'est pourquoi les études d'impact sont fondamentales pour prévoir ces dérives et permettre l'acceptation d'une réforme.

Je m'interroge sur la départementalisation, sur le niveau de technicité de la police judiciaire, et j'ai l'impression qu'au bout du compte, il s'agit plus d'un problème de ressources humaines que d'organisation.

Cela me fait penser à ces entreprises qui, lorsqu'il y a un problème, changent l'organigramme. La question est plus profonde et a trait à un sentiment d'adhésion. Le problème essentiel, ce sont les effectifs, la formation et l'évolution des métiers.

Dans la presse, ce matin, nous avons appris qu'une spécificité du territoire corse serait prise en compte dans l'application de la réforme. Si le Gouvernement envisage des exceptions avant même que la règle soit édictée, cela ne signifie-t-il pas que cette dernière ne convient pas, et que tout cela va trop vite ? Une réforme est certes nécessaire, mais de manière beaucoup plus concertée.

M. Philippe Bas. – Monsieur le directeur général, lorsque vous parlez de la police judiciaire, on sent que vous y mettez beaucoup de cœur et d'expérience. Votre constat me paraît lucide. Ce n'est pas parce qu'une réforme suscite des critiques qu'elle est mauvaise, mais peut-être ces critiques peuvent-elles servir à l'améliorer.

Vous avez livré des clarifications et rappels nécessaires, notamment concernant l'autorité des parquets sur le déroulement des enquêtes qui est, vous l'avez rappelé, une exigence du code de procédure pénale, qu'une réforme d'organisation ne saurait remettre en

cause. Je ne doute pas que vous avez réfléchi à la compatibilité de cette nouvelle organisation avec cette exigence, que des évolutions pourront d'ailleurs encore conforter.

Vous évoquez la simplification de la procédure pénale. Un consensus existe sur ce point, mais nous avons parfois l'impression, une fois qu'on a dit qu'il fallait simplifier, d'avoir tout dit... Pouvez-vous nous donner quelques pistes sur ce qui vous paraîtrait indispensable pour favoriser la tâche des enquêteurs tout en maintenant les protections nécessaires pour les personnes faisant l'objet des enquêtes ? Qu'attendez-vous d'une réforme du code de procédure pénale ?

Par ailleurs, vous n'avez pas suffisamment abordé à mes yeux la crise des vocations. J'ai l'impression que la police judiciaire, qui était une activité particulièrement noble et recherchée au sein de la police, est aujourd'hui délaissée. Dites-moi si je me trompe, mais si je dis cela, c'est parce que j'entends des procureurs, des directeurs départementaux, des responsables des services régionaux de police judiciaire.

Je m'inquiète, car je me demande si cette évolution ne coïncide pas avec certaines évolutions de la société ayant pour conséquence, à cause des exigences de ce métier et de sa complexité croissante, qui vont de pair avec la complexité croissante de la procédure pénale, de décourager les vocations. Et ce n'est pas une réorganisation, même bien faite, qui règlera ce type de problèmes.

Nous devons engager une réflexion sur la carrière, sur les avantages qui pourraient compenser les contraintes particulières que ce métier impose.

Quel est le niveau des recrutements actuels par rapport au passé, non seulement au niveau des effectifs, mais aussi des qualifications ? Avez-vous fait une analyse approfondie des raisons qui pourraient expliquer que la police judiciaire soit délaissée pour d'autres missions au sein de la police ? Comment conforter les vocations ?

Mme Valérie Boyer. – Vous avez déploré l'organisation en tuyaux d'orgue de la police nationale et vous estimez que cette réforme permettra de l'améliorer.

Mais ne pensez-vous pas qu'il y a aussi une crise de sens ? Ce cloisonnement que vous décrivez existe aussi dans le continuum police-justice-prison. Comment mettre à profit une réforme si la justice ne suit pas et si, une fois les enquêtes élucidées, il n'y a pas de suites données ? Nous avons un problème autour de la prison et de l'effectivité des peines.

Comment imaginer la réussite d'une telle réforme si elle ne s'inscrit pas dans un continuum police-justice-prison ?

M. Frédéric Veaux. – Madame la rapporteure, concernant le calendrier, je vous indique que nous n'avons pas arrêté de date. Cette réforme est compliquée à mettre en œuvre, notamment sur le plan réglementaire. Nous devons terminer la cartographie budgétaire, la cartographie des emplois, et laisser un peu de temps aux échanges. Je peux simplement vous dire qu'elle interviendra avant le 31 décembre 2023 pour que nous puissions nous consacrer uniquement aux jeux Olympiques et Paralympiques en 2024.

Je distingue ce qu'il se passe en outre-mer et en métropole. Curieusement, la mise en place de cette réforme en outre-mer n'a suscité aucune réaction. Nous étions pourtant confrontés aux mêmes enjeux et éventuelles difficultés que c'est le cas aujourd'hui en métropole.

La Guyane fait en quelque sorte office de laboratoire, car sa situation est proche de celles dans lesquelles nous pouvons nous retrouver en déclinant cette réforme en métropole.

Après quelques difficultés, que l'on rencontre à l'occasion de tout changement de méthode et de responsabilités exercées, la chaîne est désormais très fluide. Les cadres de la police judiciaire s'impliquent dorénavant dès la prise de plainte ou les constatations au moment où un fait se déroule.

L'un des objectifs de cette réforme est d'aborder cette chaîne du traitement des infractions de la constatation ou de la prise de plainte jusqu'au moment où l'affaire peut devenir extrêmement complexe et rebondir sur des enjeux que l'on n'avait pas imaginés au départ, tels que des règlements de compte ou des trafics très élaborés.

J'ai auprès de moi, à la direction générale de la police nationale, un chef de la mission outre-mer qui se trouve être l'ancien directeur interrégional de la police judiciaire Antilles-Guyane. Il se déplace souvent et connaît très bien ces territoires et me fait état de retours extrêmement positifs, surtout pour les enquêteurs, qui sont en première ligne et constataient jusqu'à maintenant un abandon de la chaîne hiérarchique – je l'ai indiqué précédemment, le taux d'encadrement pour la sécurité publique est très faible.

Au premier niveau du traitement de la délinquance, les enquêteurs sont souvent un peu livrés à eux-mêmes, insuffisamment pilotés, formés et accompagnés, alors que ce sont eux qui traitent au quotidien avec le magistrat du parquet qui les a saisis.

Le premier effet bénéfique, c'est donc la prise en compte de cette chaîne, essentielle pour le fonctionnement quotidien de la police judiciaire.

Par ailleurs, les affaires complexes se nourrissent aussi de tout petits faits du quotidien et de la connaissance du terrain. Donc, en matière de partage de renseignements, c'est aussi un progrès considérable : nous avons dorénavant des bases communes pour exploiter les renseignements et effectuer des rapprochements entre différents faits.

Je ne dispose pas de retours négatifs sur l'expérimentation en outre-mer. Nous constatons de nombreux effets positifs sur d'autres métiers de la police nationale, tels que l'ordre public ou le traitement de l'immigration irrégulière.

Pour ce qui est de la métropole, ces expérimentations reposent largement sur la personnalité des préfigurateurs et sur la manière dont les choses s'organisent localement. Nous avons des départements où cela fonctionne très bien, et d'autres moins bien. Cela tient à des questions de personnes ou de manières d'aborder les choses, mais aussi à des singularités locales.

Par exemple, dans le Pas-de-Calais, l'antenne de police judiciaire locale se situe sur le littoral – elle est implantée à Coquelles, à côté de Calais – et n'exerce donc pas ses compétences sur l'ensemble du département.

Par ailleurs, certains préfigurateurs ont parfois tenté de remplir des missions qui n'entraient pas dans le périmètre défini, ce qui a fait l'objet de rappels à l'ordre.

Ces pratiques ont montré que nous avons besoin d'une doctrine fixant très précisément à la fois les missions de chacun et les objectifs qu'on leur assigne. L'organisation doit être mise en place dans un second temps.

L'une des craintes le plus souvent mise en avant, c'est que la police judiciaire se dilue dans la masse des affaires traitées par la sécurité publique, avec toutes les contraintes que cela comporte. C'est la raison pour laquelle j'ai pris des engagements fermes, notamment pour ce qui relève du traitement des stocks de procédure.

Le but est d'éviter toute tentation de la part d'un cadre, qui n'aurait pas compris les objectifs fixés, de s'écarter des règles.

Je reviens à l'outre-mer, car j'ai oublié de mentionner un point très positif. Il a souvent été reproché à la police judiciaire de ne pas être présent à la Réunion et en Polynésie française. Si les parquets ou les juges d'instruction locaux avaient besoin d'un service spécialisé dans le domaine économique et financier, ils saisissaient de manière très exceptionnelle l'office central situé à Paris. Cet office central envoyait des enquêteurs faire les perquisitions, avant de revenir quelques semaines ou mois plus tard pour procéder aux gardes à vue.

Avec la mise en place de la réforme en outre-mer, nous avons créé un troisième niveau d'investigation à la Réunion, et bientôt en Polynésie, en envoyant sur place des enquêteurs économiques et financiers « brevetés » par la direction centrale de la police judiciaire. Cela nous a donc permis de créer des moyens d'investigation qui n'existaient pas auparavant.

Madame la rapporteure, vous avez posé une question à propos de la direction nationale de la police judiciaire. Actuellement, les directions centrales doivent gérer les ressources humaines pour les effectifs dont ils ont la charge. Cela a un effet très négatif : l'avancement, les mutations, les parcours de carrière ne sont considérés que sous le prisme de la direction à laquelle ils appartiennent.

Je cite souvent l'exemple – que les directeurs concernés me pardonnent, mais il est absolument révélateur du caractère parfois ubuesque de notre organisation – de trois commandants de police, chefs de brigade de recherche et d'intervention (BRI), qui quittaient la DCPJ. Ils exerçaient des responsabilités importantes, étaient très bien notés, et rejoignaient la direction de la coopération internationale de sécurité.

Ils étaient éligibles à un avancement. Le directeur central de la police judiciaire m'a dit : « Ils le méritent, ils sont compétents, mais ils s'en vont, donc je ne les propose pas. » Je suis donc allé voir la directrice centrale de la coopération internationale de sécurité qui m'a dit : « Ils sont sans doute très bons puisqu'on les a choisis, ils vont occuper des postes à responsabilité, mais moi je ne les propose pas parce qu'ils arrivent. »

C'est révélateur de l'aspect cloisonné de cette organisation. J'insiste, car il ne faut pas perdre de vue ce qui nous a amenés à envisager cette réforme, et la manière dont les diagnostics ont été posés par d'autres que nous. Ce cloisonnement, constaté par tous, nuit énormément à notre efficacité. Celui ou celle qui, demain, aura la responsabilité de la filière police judiciaire disposera de la capacité à définir une stratégie commune à l'ensemble de la filière.

Je l'ai dit tout à l'heure, et on vous remettra le document, le dernier protocole qui a été signé sur la coordination des investigations a dû être signé par deux directeurs, puis validé par le directeur général, pour indiquer à tous comment procéder, avec une liste de choses à faire. Ce n'est pas ma façon de concevoir le fonctionnement d'une direction comme celle de la police nationale.

Sur une mission identifiée, nous devons être capables de définir une stratégie et de s'assurer de sa mise en œuvre en fournissant des objectifs clairs, des moyens adaptés, des formations et des outils de pilotage qui nous permettent d'y voir clair et ne diffèrent pas selon les directions.

Le futur directeur national de la police judiciaire sera le garant de la bonne cohérence et de l'efficacité de cet ensemble.

Madame la rapporteure, vous avez posé une question sur le choix de l'enquêteur ; je crois y avoir répondu : nous n'avons aucunement l'ambition de réécrire le code de procédure pénale. Peut-être, pour répondre à d'autres questions, mériterait-il de l'être, mais il est hors de propos d'imaginer qu'on puisse faire autrement concernant le libre choix des magistrats.

Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué une levée de boucliers massive ; tout dépend de la définition qu'on donne de la masse... J'observe, il est vrai, qu'elle concerne une partie des enquêteurs de la police judiciaire. Ils ne sont pas très nombreux si on les rapporte au nombre de policiers de cette administration, ce qui ne veut évidemment pas dire que leur inquiétude ne doit pas être prise en compte.

C'est pour cette raison que j'ai essayé, dans un document que je partagerai bien sûr avec la mission d'information, de répondre à certaines des interrogations d'une manière la plus concrète et la plus directe possible.

Vous évoquez aussi le Conseil national des barreaux ; je m'étonne toujours de voir ce dernier s'intéresser au fonctionnement de la police. Je pense que cette instance n'a pas une bonne connaissance de ce que nous projetons de faire.

Pour ce qui est de la Conférence nationale des procureurs de la République, je précise que je me suis évidemment adressé à son bureau pour expliquer le sens de la réforme. C'était en visioconférence, car les échanges étaient alors compliqués, mais, grâce à la Chancellerie, j'ai pu m'adresser à l'ensemble des procureurs de la République et des procureurs généraux au tribunal judiciaire de Paris, ce qui regroupe toutes les juridictions.

Par ailleurs, nous avons proposé à la Chancellerie de déléguer un magistrat pour intégrer l'équipe projet afin de prendre en compte les attentes, les questions et les inquiétudes de la magistrature. Ils n'ont pas pu de le faire pour des raisons d'organisation interne. Pour autant, l'équipe projet de la DGPN a des contacts extrêmement réguliers avec un magistrat du bureau de la police judiciaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). Moi-même, dans le cadre de mes déplacements dans les directions de la police judiciaire, je prends le soin d'aller voir les procureurs de la République du ressort et le président du tribunal.

La justice doit être associée à ce projet et en comprendre tous les enjeux, c'est incontournable.

La police judiciaire ne doit évidemment renoncer à rien et nous devons être attentifs aux défis de demain. Mais je regarde aussi tout le reste, et en premier lieu le quotidien de la population. Quand quelqu'un se fait arracher son sac ou son collier dans la rue, il ne se demande pas si c'est par un dealer du coin, un SDF, un voleur d'habitude ou un membre d'un groupe criminel organisé venant des Balkans ou d'ailleurs. Ce que veut cette victime, c'est d'être bien accueillie dans un commissariat, que sa plainte soit traitée, d'être informée de la manière dont l'enquête se déroule et, surtout, que l'auteur soit arrêté et d'obtenir réparation pour le préjudice qu'elle a subi.

C'est la direction centrale de la sécurité publique, si on se réfère aux agrégats de la statistique, qui traite l'essentiel des faits de criminalité organisée, dont on sait qu'elles tirent leurs profits de la multiplication de tout petits faits, et de manière itinérante. Nous devons donc être en mesure d'analyser de manière sérielle un ensemble de petits faits qui, pris de manière isolée, ne justifient pas qu'un parquet engage des poursuites, mais qui, réunis, vont nous permettre d'avoir un impact pénal beaucoup plus important.

Vous avez, monsieur le rapporteur, parlé du lien entre le préfet et les politiques. Mon intervention d'hier sur France 2 a été mal comprise. J'ai exercé ces fonctions pendant quatre ans, j'en retire une certaine fierté et je suis convaincu que les préfets sont de grands serviteurs de l'État et de la République. Le préjugé selon lequel les préfets se mêleraient d'enquêtes judiciaires, au regard des relations qu'ils entretiennent localement avec des élus, est injurieux.

Je ne dis pas ça pour vous, monsieur le rapporteur, mais cela ressort notamment d'observations formulées par des syndicats de magistrats. Le préfet est le représentant du Gouvernement dans le territoire. Il est à ce titre en relation avec des élus mais, sur le plan local, il n'est pas soumis à des pressions politiques, en tout cas certainement pas dans le cadre d'un suivi éventuel de procédures judiciaires.

Si je me réfère au fonctionnement de Paris, dont le préfet a sous son autorité la direction régionale de la police judiciaire de Paris, qui compte une brigade financière, je n'ai jamais entendu dire que les préfets de police se mêlaient des enquêtes judiciaires. Ce n'est ni ce qu'on leur demande ni leur intérêt et, dans le cadre du contrôle social qui est aujourd'hui en place, si un jour cela devait arriver cela se saurait immédiatement.

Par ailleurs, à mon niveau, je dépends directement de l'autorité du ministre de l'intérieur et j'ai à mes côtés un directeur central de la police judiciaire qui est placé sous mon autorité et s'occupe des services les plus spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière. Or, je ne me mêle pas de la manière dont les enquêtes sont conduites.

Dans la police et dans le corps préfectoral, tout le monde a bien en tête la répartition des compétences et des prérogatives. C'est la prérogative de l'autorité judiciaire que de diriger et contrôler la mission de police judiciaire. Pour cette raison, nous souhaitons d'ailleurs introduire dans le système d'évaluation des futurs directeurs départementaux de la police nationale la possibilité pour l'autorité judiciaire d'exprimer une appréciation circonstanciée sur la manière dont ces directeurs s'intéresseront à la mission de police judiciaire.

J'entends ce que dit M. le procureur général près la Cour de cassation. Je n'ai pas à discuter à distance avec lui. Je pense d'ailleurs que les extraits repris par les médias sont

issus de propos plus construits. Je partage son exigence relative à la préservation des conditions dans lesquelles les services de la direction centrale de la police judiciaire exercent leurs compétences ; j'y suis tout autant attaché que lui.

Mais que fait-on pour le reste ? Je n'entends personne parler de la petite et moyenne délinquance, qui couvre l'essentiel des faits. Or, ne nous faisons pas d'illusions, si ça craque sur ces sujets, tout le reste suivra.

Mme Laurence Harribey. – Si c'est le sujet, il faut le dire.

M. Frédéric Veaux. – Je ne me suis pas caché, j'ai posé des constats que nous faisons au quotidien, et qui ont également été faits par les commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale, par la Cour des comptes, et par d'autres qui s'intéressent au fonctionnement des services de sécurité intérieure.

En ma qualité de directeur général de la police nationale, je ne peux pas me contenter de garder ce qui fonctionne bien si c'est au détriment de tout le reste. J'attends de mon successeur qu'il s'occupe de traiter le problème. Notre objectif, c'est de protéger ce qui fonctionne bien, de nous appuyer sur les méthodes et les principes qui font l'efficacité de la police judiciaire pour les appliquer à l'ensemble de la chaîne. Ainsi, les cadres de la police judiciaire qui se sont investis dans ce métier par vocation et ont acquis des compétences et de l'expérience seront impliqués sur toute la chaîne.

Nos métiers ont changé, les protocoles des corps et des carrières ont changé. Jeune commissaire de police à la police judiciaire, je partais faire des perquisitions, des planques, je m'occupais des gardes à vue... C'était ça le travail d'un commissaire de police à l'époque, à la manière des enquêteurs de police chez les gardiens de la paix.

Une grande réforme des corps et carrières a ensuite fait diminuer le nombre de commissaires et d'officiers de police tout en augmentant le niveau de responsabilités du corps d'encadrement et d'application en redéfinissant les missions et le rôle de chacun. En conséquence, la fonction d'un commissaire ou d'un officier de police – sauf quelques situations très spécialisées – consiste désormais d'abord à encadrer, piloter, fixer des objectifs, servir d'interlocuteurs à l'autorité judiciaire et ne pas laisser les enquêteurs sous sa responsabilité se débrouiller avec les difficultés qu'ils rencontrent.

Vous m'avez interrogé, monsieur le rapporteur, sur la réduction de nos capacités à nous projeter. Non, nous ne réduisons pas ces capacités. D'abord parce que nous ne touchons pas aux offices centraux ni à leurs antennes un peu partout sur le territoire et, ensuite, parce que j'ai pris l'engagement de maintenir, partout où elles se trouvent, les implantations de la police judiciaire avec les mêmes compétences territoriales et judiciaires.

J'aimerais vous faire part d'une situation personnelle que j'ai connue – il y a quelques années, c'est vrai – lorsque j'étais chef de la division des stupéfiants et du proxénétisme à Marseille. Nous avions des groupes qui traitaient le trafic international. Mais, pour être efficace sur le trafic international, il faut savoir ce qui se passe sur le terrain ; c'est de là que proviennent nos renseignements. Nous avons donc – déjà à l'époque – des groupes « cités ».

La police judiciaire devait récupérer les mises à disposition, que nous appelions le ramassage, mais cela a pris de telles proportions que la Sécurité publique a récupéré cette

prérogative. Or, comme le ramassage permet d'accumuler les renseignements, les services de la Sécurité publique se sont mis à traiter les mêmes dossiers sur les cités et se sont retrouvés en concurrence avec ceux de la police judiciaire. Nous nous trouvions au même endroit, à signer un protocole, à mettre en place des instances de coordination, et à nous disputer les objectifs et les renseignements.

Nous avons besoin de coordination, d'une répartition cohérente des tâches et des missions afin de ne pas nous retrouver à être plusieurs à traiter les mêmes sujets.

Monsieur Hervé, vous avez évoqué la Lopmi dont vous êtes co-rapporteur. En ce qui nous concerne, il s'agit de deux démarches très différentes. Nous attendons beaucoup de la Lopmi : sur l'aspect budgétaire, sur la dimension juridique, sur la simplification du code de procédure pénale, ou encore sur les renforts humains.

Madame Mercier, le cloisonnement des services est malheureusement une réalité de notre quotidien. Toutefois, pendant le confinement, grâce à une instruction du directeur général, les effectifs de la direction centrale de la police aux frontières (PAF) sont bien allés patrouiller sur le terrain aux côtés de ceux de la Sécurité publique puisque l'activité dans les aéroports, les ports et les centres de rétention administrative était quasi nulle.

Monsieur Mohamed Soilihi, à Mayotte, les enjeux ne relèvent pas vraiment de la police judiciaire. Il s'agit, d'une part, de faire face aux violences que vous avez évoquées, et, d'autre part, de traiter le flot de migrants irréguliers qui arrivent quotidiennement dans l'île en provenance des Comores. Ces sujets sont donc du ressort de la sécurité publique et de la police aux frontières.

Toutefois, la réforme permet dorénavant au DDPN, en fonction des situations auxquelles il est confronté, de faire appel à la PAF pour renforcer les services en charge de l'ordre public, ou, réciproquement, de faire appel aux services en charge de l'ordre public pour renforcer les services de la PAF afin d'effectuer les retours aux frontières dans les meilleures conditions possibles.

Monsieur Bonnacarrère, vous semblez douter de l'augmentation du nombre d'enquêteurs ; je vous assure qu'il n'y a pas de chiffres maquillés. Je m'en suis moi aussi inquiété : lorsque l'on s'exprime devant le Sénat ou l'Assemblée nationale, on aime bien être certain de ses chiffres. Nous faisons la différence entre des chiffres budgétaires et la réalité, car il arrive qu'une mission de police judiciaire soit donnée à des agents qui n'exercent pas véritablement une fonction d'enquête. Nous nous sommes concentrés sur les agents qui traitaient des procédures et qui pourront se consacrer à la mission d'investigation. Ces chiffres peuvent être discutés, mais ils nous ont été communiqués par les directions centrales concernées.

Parallèlement, vous noterez que nous nous inscrivons dans une démarche d'augmentation du nombre d'officiers de police judiciaire. Une question m'a été posée à propos des assistants d'enquête. Il s'agit selon moi d'une excellente idée – d'autant plus que, je dois vous l'avouer, j'en suis un peu à l'initiative.

Lorsqu'on fait des réformes pour simplifier la procédure, les enquêteurs ont bien souvent le sentiment qu'on ressort avec encore davantage de contraintes. L'idée était donc de dégager du temps aux enquêteurs en les libérant des actes purement formels de la procédure. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur le modèle des juges d'instruction, qui disposent de

greffiers de justice. Leur tâche sera d'appeler les avocats, le médecin ou la famille, de rédiger des réquisitions — autant d'actes qui occupent actuellement près d'un tiers du temps de la procédure. Je peux vous dire que cette mesure est très favorablement accueillie dans l'ensemble des services concernés.

Est-ce raisonnable de faire la réforme maintenant ? Il y a toujours de bonnes raisons pour ne pas faire de réforme : des échéances électorales, des événements... Lorsqu'on pose un diagnostic sur des difficultés quotidiennes, il faut avoir le courage de ne pas se contenter de petites mesures ponctuelles si l'on veut redonner une dynamique et du sens au travail policier. Nous n'avons pas vraiment le choix ; à mon sens, soit on fait cette réforme en 2023, soit on ne la fera jamais.

Monsieur Mohamed Soilihi, je vous remercie d'avoir souligné les effets positifs en Guyane et à Mayotte, pour des raisons et des problèmes différents. À Mayotte, nous sommes confrontés à des flambées de violences, plutôt d'ordre public, tandis qu'en Guyane ce sont plutôt des questions de délinquance. Le ministre de l'intérieur se rendra en Guyane le week-end prochain – je suppose qu'il fera des annonces.

Je vous confirme par ailleurs que la CDI est mise en place à Mayotte et qu'elle fonctionne. J'ai bien conscience que permettre à des territoires de devenir des circonscriptions de police est une attente forte des élus locaux, notamment à Koungou. Toutefois, c'est une décision qui n'appartient évidemment pas au directeur général de la police nationale, mais au Gouvernement.

Monsieur Marc, vous nous dites que la présence de policiers sur le terrain est nécessaire pour la prévention. C'est tout le sens des instructions que nous donne, de manière répétée, le ministre de l'intérieur. La réforme des cycles horaires, dont la création d'un cycle binaire, en cours de généralisation, nous permet d'avoir plus de policiers sur le terrain.

Des renforts permanents ou des compagnies de CRS et de gendarmerie mobile sont également envoyés dans certaines métropoles. Demain, nous l'espérons, la présence importante de réservistes de la police nationale apportera un concours décisif aux missions de police. Nous continuerons, j'en suis sûr, à renforcer le lien police-population.

Sur la cybercriminalité, nous allons dévoiler un plan cyber dans les semaines qui viennent. Nous vous en communiquerons les éléments.

Les escroqueries en ligne sont un fléau qui a tendance à se répandre et à se généraliser. Nous avons mis en place, depuis le mois de mars dernier, la possibilité de porter plainte en ligne, ce qui présente plusieurs avantages.

D'abord, elle facilite le dépôt de plainte des victimes.

Ensuite, la multiplication des escroqueries sur internet provoque des dépôts de plainte dispersés, ce qui conduit à une multiplication des enquêtes sans grande cohérence. Nous pouvons désormais faire des rapprochements et lancer une seule enquête là où on en faisait auparavant vingt-cinq ou trente. Le dispositif de traitement harmonisé des enquêtes et signalements pour les e-escroqueries (Thesee) est la démonstration de ce que nous devons mettre en place à l'avenir.

Monsieur Sueur, je vous remercie des compliments que vous m'avez adressés au sujet de la conclusion de mon propos liminaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ils sont sincères !

M. Frédéric Veaux. – Pour revenir au propos de M. le procureur général près la Cour de cassation, je pense que les problèmes doivent être traités dans leur ensemble, et non petit bout par petit bout. Nous dialoguons avec le ministère de la justice – cela me paraît absolument nécessaire –, avec les magistrats sur place, et avec la direction des affaires criminelles et des grâces. L'indépendance de la justice est un principe auquel personne ne peut déroger. Vous avez évoqué la complexité de la procédure pénale. Alors même que des projets ou des propositions de loi nous paraissent aller dans le bon sens, nous avons parfois le sentiment que quelques amendements viennent compliquer les choses.

M. Jean-Pierre Sueur. – Seule solution, les ordonnances ! (*Sourires.*)

M. Frédéric Veaux. – Il faut aussi prendre en compte les effets de la jurisprudence. Les normes européennes vont s'imposer à nous, nous devons y réfléchir.

L'épaisseur du code de procédure pénale montre qu'il est indispensable de s'atteler à ce chantier, ce qui, si j'ai bien compris, semble être la volonté du garde des sceaux.

Vous avez parlé d'affaires d'ampleur nationale ou internationale. J'ai connu Marseille à une époque où des Corses, des Lyonnais ou des Parisiens venaient tuer des voyous marseillais. Aujourd'hui, les choses se jouent davantage entre la Castellane et la Paternelle, avec des enjeux plutôt locaux, même si nous savons que l'activité de ces groupes criminels peut avoir des répercussions nationales et internationales. L'organisation de la DCPJ, qui sera la même pour la DNPJ, nous permettra d'aborder ces problèmes.

Problème supplémentaire, avec l'explosion de la cybercriminalité, une grande partie de cette délinquance sera demain virtualisée. La question de la compétence territoriale sera un sujet secondaire.

Madame Harribey, vous avez dit que mon propos vous avait mis mal à l'aise, que j'avais considéré que c'était « circulez, il n'y a rien à voir ». Je le redis, nous nous appuyons sur des rapports et sur des diagnostics, faits notamment dans le Livre blanc de la sécurité intérieure. Nous nous rejoignons sur les constats ; certains proposent des solutions – en général, toujours la même – et d'autres non. Je suis partisan de trouver une solution au problème. Mais je suis d'accord avec vous, une réforme doit être comprise.

C'est ce que j'essaie de faire du mieux possible avec les mots qui sont les miens, au sein d'une organisation, celle de la police nationale, qui est hiérarchisée. Ce n'est ni un club ni un forum, c'est une administration où s'exerce l'autorité, où l'on emploie la force, où chacun à son niveau doit exercer et assumer ses responsabilités, ce qui revient aussi à expliquer le sens des décisions prises, à faire remonter les observations dans le cadre du dialogue social, qui est parfois compliqué. Les organisations syndicales de la police nationale peuvent être turbulentes, mais j'en accepte le principe car celles-ci tiennent leur légitimité d'un vote.

Vous avez évoqué un problème de ressources humaines. Nous avons eu des renforts, nous faisons des efforts de formation des officiers de police judiciaire. Des efforts supplémentaires doivent sans doute encore être faits : la création de l'Académie de police nous permettra d'aller en ce sens.

Vous m'avez interrogé sur la Corse. À ma connaissance, nous n'avons pas de projet relatif à l'organisation de la police en Corse, à part celui que je porte pour la direction générale de la police nationale.

Monsieur Bas, je ne peux qu'adhérer à votre remarque sur la nécessité de simplifier la procédure pénale pour faciliter la tâche des enquêteurs. Vous avez parlé d'une crise possible des vocations, un constat que nous avons dressé. Nous y avons travaillé au travers de la coordination nationale de l'investigation pour identifier l'ensemble des problèmes auxquels nous sommes confrontés. La police judiciaire est la dernière mission dans la police nationale : on est personnellement responsable de ce que l'on fait. On doit des comptes à son chef, au magistrat qui vous a saisi, à la société, aux avocats et à la presse qui peut vous interpeller sur votre action à l'occasion d'un procès. C'est sans doute difficile à assumer pour les enquêteurs. Ces métiers nécessitent une grande disponibilité : il est difficile de travailler sur une affaire de trafic de stupéfiants aux heures ouvrées. Il faut répondre jour et nuit, 7 jours sur 7. Je l'ai fait pendant de très nombreuses années et je comprends que ces contraintes soient aujourd'hui difficilement supportables comparé à d'autres formes d'organisation du temps de travail. D'autres champs d'activité ont des contraintes équivalentes – je pense au parquet, pour lequel le ministère de la justice a aussi du mal à trouver des candidats.

Les exigences et les complexités sont croissantes. Cette réforme concerne l'organisation ; pour tout ce qui touche au quotidien des enquêteurs, nous y travaillons dans d'autres cadres afin de susciter des vocations. Certains jeunes hésitent à entrer dans la police en craignant de devoir faire du police-secours pendant cinq ou dix ans avant de pouvoir rejoindre une unité d'investigation : c'est pourquoi nous permettons de suivre une formation d'OPJ dès l'école de gardiens de la paix pour permettre l'intégration dans un service d'investigation 30 mois après l'entrée à l'école.

Nous devons aussi imaginer d'autres formes de recrutement. La police offre un panel de métiers : la police judiciaire, le renseignement, l'ordre public, l'international... Heureusement, on constate toujours un intérêt pour tout ce qui touche à l'investigation.

Madame Boyer, vous avez déploré l'organisation en tuyaux d'orgue avec la justice et l'administration pénitentiaire. Je vais d'abord essayer de franchir cet obstacle pour la police nationale, avant de m'attaquer aux autres ! Nous sommes très attachés au continuum de sécurité, depuis la police municipale jusqu'à la décision finale – la sanction – et son exécution.

M. François-Noël Buffet. – Je vous remercie d'avoir partagé avec la commission ces informations – et parfois vos doutes. Les constats semblent être assez largement partagés : la crise des vocations dans la police judiciaire est connue depuis plusieurs années maintenant. Nous assistons sans doute à un changement de culture s'agissant de la capacité à s'investir 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Les problèmes viennent aussi probablement du statut, de la rémunération et de la question de la reconnaissance des difficultés rencontrées par cette partie de la police.

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

La réunion est close à 11 h 45.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 3 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 4 octobre 2022

À 18 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition, en commun avec la délégation aux entreprises, de Mme Olivia Grégoire, ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme

Mercredi 5 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport de M. Franck Menonville et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 731 rect. (2021-2022) présentée par MM. Jean-Pierre Decool, Pierre-Jean Verzelen, Pierre Médevielle, Daniel Chasseing, Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de leurs collègues en faveur du développement de l'agrivoltaïsme

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 3 octobre à 12 heures

- Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2023

Commission des affaires étrangères

Mardi 4 octobre 2022

À 17 heures

Salle René Monory

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

. le projet de loi n° 517 (2021-2022) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour (Mme Michelle Gréaume, rapporteure)

. le projet de loi n° 522 (2021-2022) autorisant la ratification de la convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime (M. Philippe Folliot, rapporteur)

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation n° 876 (2021-2022) du ministère de l'intérieur (M. Philippe Paul et Mme Gisèle Jourda, rapporteurs)

Mercredi 5 octobre 2022

À 9 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

À 9 h 30 :

- Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sur le projet de loi de finances pour 2023

À 10 h 45 :

- Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, sur le projet de loi de finances pour 2023

Commission des affaires sociales

Mercredi 5 octobre 2022

À 9 heures

Salle n° 213

- Examen des rapports et des textes de la commission sur :

- la proposition de loi de M. Retailleau et plusieurs de ses collègues visant à la consolidation et à la professionnalisation de la formation des internes en médecine générale afin de lutter contre « les déserts médicaux » (n° 419, 2021-2022) (Mme Corinne Imbert, rapporteure)

- la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faire évoluer la formation de sage-femme (n° 224, 2021-2022) (Mme Raymonde Poncet-Monge, rapporteure)

- la proposition de loi de Mme Valérie Létard et plusieurs de ses collègues créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (n° 875, 2021-2022) (Mme Jocelyne Guidez, rapporteure)

- la proposition de loi de Mme Denise de Saint-Pé visant à accompagner la mise en place de comités sociaux et économiques à La Poste (n° 874, 2021-2022) (Mme Brigitte Devésa, rapporteure)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission pour ces quatre textes : lundi 3 octobre à 12 heures

À 16 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 5 octobre 2022

À 10 h 15

Salle Médicis

Captation vidéo

-° Table ronde sur les enjeux du développement des véhicules électriques autour de représentants de :

. la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la Transition énergétique

. Avere France

. Enedis

. Stellantis

. Renault

. et RTE

- Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023

À 16 h 30

Salle n° 67

Captation vidéo

-° Audition de M. Clément Beaune, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé des Transports

Commission de la culture

Mercredi 5 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n° 245

- Désignations des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2023

Captation vidéo

- Audition de M. Manuel Tunon de Lara, président de France Universités

Commission des finances

Mercredi 5 octobre 2022

À 10 heures

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire – communication de M. Dominique de LEGGE, rapporteur spécial, sur les forces de souveraineté
- Contrôle budgétaire – communication de M. Vincent CAPO-CANELLAS, rapporteur spécial, sur l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)
- Contrôle budgétaire – communication de M. Emmanuel CAPUS, rapporteur spécial, sur les entreprises adaptées
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi (procédure accélérée) (A.N., XVI^e législature, n° 272) de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, sous réserve de sa transmission
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 5 octobre 2022

À 9 h 30

Salle n°216

Ouverte à la presse – Captation presse

- Désignation des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2023

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen des amendements éventuels au texte n° 902 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi n° 768 (2021-2022) visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce, présentée par Mme Nathalie Goulet (rapporteur : M. Thani Mohamed Soilihi)- Examen du rapport de MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 876 (2021-2022) d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (procédure accélérée) |
|---|

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 3 octobre 2022, à 12 heures

À 16 h 30

Salle n°216

Captation presse

- Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les « revenantes » du djihad

Commission des affaires européennes

Mercredi 5 octobre 2022

À 13 h 30

Salle Médicis

- Travailleurs de plateformes : examen du rapport, de la proposition de résolution européenne et de l'avis politique de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey