

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Audition commune de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>5</i>
• <i>Proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	17
• <i>« La puissance chinoise en Europe aujourd'hui » - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>17</i>
• <i>Audition de M. Pierre-Eric Pommelet, président-directeur général de Naval Group</i>	<i>34</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>34</i>
• <i>Audition de M. Bernard Emié, directeur général de la sécurité extérieure</i>	<i>34</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>34</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	35
• <i>Plafond annuel de la sécurité sociale - Examen du rapport d'information</i>	<i>35</i>
• <i>Soins palliatifs – Examen du rapport d'information.....</i>	<i>41</i>
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>54</i>
• <i>Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale (deuxième lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>54</i>
• <i>Proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>59</i>
• <i>Proposition de loi instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>68</i>
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	<i>78</i>

• <i>Rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de MM. Pierre Moscovici, Premier président et Denis Morin, Président de la sixième chambre de la Cour des comptes</i>	78
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	97
• <i>Audition d'organismes nationaux spécialisés dans la maîtrise des risques technologiques et la surveillance de la qualité de l'air</i>	97
• <i>Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental (GIEC)</i>	110
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 - Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis.....</i>	133
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	135
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	137
• <i>Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)</i>	137
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 - Désignation des rapporteurs pour avis</i>	152
• <i>Proposition de loi visant au gel des matchs de football le 5 mai – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	152
COMMISSION DES FINANCES.....	163
• <i>Contrôle budgétaire - communication sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011</i>	163
• <i>Contrôle budgétaire – Protection des épargnants – Communication (sera publié ultérieurement).....</i>	167
• <i>Contrôle budgétaire – Situation et action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire – Communication</i>	167
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	177
• <i>Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence - Audition de M. Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense.....</i>	177
• <i>Propositions du Sénat en matière de justice – Communication</i>	186
• <i>Projet de loi et projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements aux textes de la commission</i>	191

• <i>Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information</i>	230
• <i>Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire</i>	247
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	247
• <i>Proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État – Examen du rapport et du texte proposé par la commission</i>	247
• <i>Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements au texte de la commission</i>	257
• <i>Propositions du Sénat en matière de justice – Communication</i>	258
• <i>Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Audition commune de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement)</i>	263
• <i>Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Audition de M. Stéphane Richard, président-directeur général d'Orange (sera publié ultérieurement)</i>	263
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des rapporteurs pour avis</i>	264
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	265
• <i>Projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Communauté européenne d'Alsace – Échange de vues sur une éventuelle demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i>	265
• <i>Proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État – Examen des amendements au texte de la commission</i>	265
• <i>Proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	267
• <i>Proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	274
• <i>Questions diverses</i>	289
• <i>Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	290
• <i>Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Audition de M. Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publié ultérieurement)</i>	296

COMMISSION MIXTE PARITAIRE	297
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs</i>	297
• <i>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (sera publié ultérieurement).....</i>	315
MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS	317
• <i>Situation sanitaire outre-mer – Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des Outre-mer (sera publié ultérieurement).....</i>	317
MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS »	319
• <i>Examen du rapport de la mission d'information relative à la méthanisation.....</i>	319
MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES.....	333
• <i>Examen du projet de rapport de la mission d'information.....</i>	333
MISSION D'INFORMATION SUR LES INFLUENCES ÉTATIQUES EXTRA-EUROPÉENNES DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE ET ACADEMIQUE FRANÇAIS ET LEURS INCIDENCES	349
• <i>Examen du projet de rapport de la mission d'information.....</i>	349
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 OCTOBRE ET À VENIR	365

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 5 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Audition commune de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons la proposition de loi visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables, qui sera examinée en séance publique jeudi 14 octobre.

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

M. Guillaume Gontard, auteur de la proposition de loi. – Le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) a déposé cette proposition de loi pour maintenir les barrages dans le domaine public et créer un service public des énergies renouvelables.

L'article 1^{er} porte sur 450 barrages dont la puissance dépasse 4,5 mégawatts. Les concessions de 140 d'entre eux sont arrivées à terme, sans solution. Cela pose problème.

Il est important de maintenir ces barrages dans le domaine public, car la production d'électricité n'est pas leur seule vocation, loin de là : il s'agit aussi de la disponibilité et de la gestion de la ressource en eau, à des fins de biodiversité, d'agriculture, ou du refroidissement des centrales nucléaires. C'est aussi un patrimoine important, qui concerne la sécurité et la sûreté – gestion des inondations – et qu'il faut entretenir.

Avec les directives européennes imposant une ouverture à la concurrence, il existe un vrai risque de « revente à la coupe » des barrages. Ce serait le pire pour la gestion de l'eau et des bassins.

Nous avons actuellement trois opérateurs semi-publics, mais avec des bases privées : EDF, la Société hydro-électrique du Midi (SHEM) et la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Il existe déjà des conflits d'usage dans la vallée du Rhône : CNR fait payer EDF pour lui délivrer de l'eau pour ses centrales nucléaires. Cette chaîne n'est donc pas optimale.

Il y a urgence : 450 concessions n'ont pas de solution actuellement. Or sans renouvellement et donc sans visibilité, les opérateurs sont incapables d'investir sur le long terme.

Cette situation n'est pas acceptable. Le Gouvernement a répondu par le projet « Hercule », qui a été suspendu depuis. La création d'*« EDF Azur »* permettait de sortir de l'ouverture à la concurrence, ce qui prouve une inflexion du discours. C'est la seule solution prévue.

C'est aussi un sujet européen, lié aux directives. Une des pistes évoquées est donc de sortir de cette obligation d'ouverture à la concurrence en passant à une quasi-régie, 100 % publique. À l'intérieur de cette quasi-régie, différents établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) peuvent d'ailleurs se trouver.

Le GEST a déposé une proposition de loi « d'appel » pour alerter sur ce sujet urgent et pour connaître les orientations du Gouvernement. Une telle évolution serait-elle entendable par le Gouvernement ? Elle est compatible avec les directives européennes et permettrait de reprendre toutes les concessions et de mettre un coup d'arrêt à la privatisation d'EDF.

Le second article de la proposition de loi, plus général, vise à mettre en place un service public des énergies renouvelables. Nous devons développer notre mix énergétique à partir de l'hydroélectricité – elle représente 12 % de notre mix énergétique et est facilement stockable – de l'éolien, du solaire, et de la méthanisation – notre collègue Daniel Salmon vient de rendre un rapport sur le sujet.

Nous connaissons les difficultés pour mettre en place ces différentes énergies renouvelables. Il est nécessaire de produire localement, et qu'il y ait une reprise en main citoyenne. Mais cela suppose l'organisation d'un service public à l'échelle nationale pour planifier, pour apporter de l'ingénierie et réfléchir au développement de ce mix énergétique.

Le secteur éolien est en proie à une mainmise du secteur privé : nous avons eu ce débat car un opérateur privé pouvait faire ce qu'il voulait, en y mettant le prix auprès des communes, qui avaient l'impression d'être dépossédées de la planification.

Ce service public des énergies renouvelables permettrait d'avoir un regard global sur ce mix énergétique à l'échelle du pays, et d'accompagner et d'encadrer certaines structures, sans empêcher la présence de structures privées ou semi-privées.

Nous avons souhaité esquisser une vision de notre développement énergétique *via* les énergies renouvelables, notamment l'hydroélectricité. C'est un moyen de production indispensable, notamment pour le nucléaire. Remettons la main sur ces moyens de production et retrouvons un cadre public.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – La proposition de loi poursuit un double objectif.

Son article 1^{er} applique aux concessions hydroélectriques le dispositif de quasi-régie, qui leur permet de déroger à la mise en œuvre des règles de concurrence. Dans le même temps, il supprime le dispositif des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH).

Son article 2 fixe à l'État l'objectif de créer un « *service public des énergies renouvelables* », dont le rôle serait de participer à la structuration de la recherche et du développement, planifier et coordonner le déploiement des énergies renouvelables, favoriser l'organisation des filières et la gestion des matériaux, accompagner les porteurs de projets, encourager l'appropriation citoyenne et favoriser l'atteinte des objectifs de développement.

Notre commission est très attentive au devenir des concessions hydroélectriques. Le renouvellement des concessions est l'objet d'un contentieux avec la Commission européenne, qui a transmis deux lettres de mise en demeure à la France, en 2015 et 2019. Sur 400 concessions, 300 sont exploitées par EDF et 100 par ses concurrents. Par ailleurs, 40 sont arrivées à échéance : elles ont été placées sous un régime transitoire, dit des « délais glissants », qui permet de prolonger les concessions aux conditions antérieures, en contrepartie du versement d'une redevance *ad hoc* proportionnelle aux recettes.

Dans ce contexte, nous avons constitué un groupe de travail sur les réformes du marché de l'électricité, avec mes collègues Daniel Gremillet et Jean-Claude Tissot, qui s'est réuni à quinze reprises l'an passé.

Par ailleurs, nous avons fait adopter une proposition de loi relative à l'hydroélectricité, déposée par notre collègue Daniel Gremillet et notre présidente Sophie Primas et dont j'étais le rapporteur pour notre commission : son contenu a été largement repris dans le cadre du projet de loi « Climat et résilience ».

Ainsi, l'obligation de « *maintenir la souveraineté énergétique* » a été reconnue dans le domaine de l'hydroélectricité.

De plus, les concessions hydroélectriques ont été intégrées à la « loi quinquennale » sur l'énergie, prévue à compter de 2023, ainsi qu'au rapport annuel sur l'impact environnemental du budget.

Plus concrètement, les maires et les présidents de groupement de communes seront informés en amont de tout projet de réorganisation des concessions porté à la connaissance de l'État. Ils pourront plus systématiquement participer aux comités de suivi de l'exécution des concessions. Ils pourront plus simplement constituer des SEMH.

Enfin, une proposition de résolution a été déposée en complément de la proposition de loi, à l'initiative des mêmes auteurs. Elle demande notamment au Gouvernement de « *préserver notre modèle concessif dans les négociations européennes relatives aux concessions hydroélectriques, en défendant les enjeux de souveraineté énergétique, de sûreté hydraulique et d'aménagement du territoire soulevés par elles* ».

C'est donc avec un réel intérêt, mais aussi une réelle expertise que notre commission s'est penchée sur cette proposition de loi.

Or, ce texte pose trois lourdes difficultés.

La première est une difficulté de principe. Offrir une solution pérenne aux concessions hydroélectriques nécessiterait de trouver un accord préalable avec la Commission européenne. Cette solution pérenne s'inscrirait plutôt dans un projet global, car le devenir des concessions hydroélectriques, la réorganisation du groupe EDF et la régulation du nucléaire sont des sujets de négociation liés. Adopter le dispositif proposé, unilatéral et parcellaire, car non négocié en amont, n'éteindrait donc en rien le contentieux en cours ; cela serait même le contraire en ajoutant un nouveau motif de litige !

La deuxième est une difficulté de méthode. Dans le cadre de mes travaux, j'ai auditionné l'ensemble des parties prenantes : le groupe EDF, le groupe Engie, les autres hydroélectriciens, les syndicats du groupe EDF, les représentants des professionnels des énergies renouvelables, et le Gouvernement. La quasi-totalité des acteurs interrogés sont opposés au texte : l'article 1^{er} est jugé peu opérant, l'article 2 peu novateur.

La troisième est une difficulté de fond.

L'article 1^{er} sur les concessions hydroélectriques n'est pas opportun juridiquement.

Il n'est pas utile, car la quasi-régie existe déjà à l'article L. 3211-1 du code de la commande publique : inutile de légiférer, il suffit d'appliquer, le cas échéant, la loi.

Pire, l'article abroge deux bases légales : celle qui distingue le régime des concessions de celui des autorisations, créant un flou sur le régime applicable à nos 2 100 installations autorisées et à nos 400 installations concédées ; celle des SEMH qui, même si elles n'ont pas encore été appliquées, constituent une faculté pour nos collectivités territoriales de participer au capital des concessions. La première abrogation est contradictoire avec l'objectif poursuivi, car la mise en œuvre d'une quasi-régie s'appuierait, sans s'y substituer, sur le régime des concessions. La seconde abrogation est prématurée, car nos élus locaux n'ont pas été consultés sur l'opportunité de supprimer les SEMH locales au profit d'une quasi-régie nationale.

Plus substantiellement, l'article présente plusieurs problèmes.

En premier lieu, le périmètre du dispositif de quasi-régie engloberait l'ensemble des concessions hydroélectriques françaises, celles du groupe EDF comme celles de ses concurrents. C'est bien au-delà du schéma envisagé par le projet « Hercule », devenu « Grand EDF », qui visait à sécuriser les concessions du groupe EDF puisque ce sont elles qui sont l'objet du contentieux européen ! Cela serait totalement inédit : ni la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ni la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation

de l'électricité et du gaz n'ont jamais entendu placer l'ensemble des concessions sous un timbre public, une part concurrentielle ayant toujours été maintenue !

En second lieu, les modalités juridiques du dispositif de quasi-régie sont imprécises. D'une part, aucune condition de création ou d'organisation n'est indiquée. En l'absence de telles conditions, le Gouvernement n'a pas « *la possibilité d'évaluer la compatibilité du dispositif avec le droit applicable* ». D'autre part, les différents cas de figure ne sont pas pris en compte, selon que les concessions sont échues ou non, nationales ou transfrontalières, détenues par le groupe EDF ou ses concurrents. En l'absence de telles précisions, le dispositif de quasi-régie s'appliquerait immédiatement à toutes les concessions, rendant caducs les contrats en cours de 360 concessions non échues, soit bien plus que les 40 concessions échues, dont la situation juridique est la plus précaire... Le remède pourrait donc être pire que le mal !

En dernier lieu, les conséquences financières du dispositif de quasi-régie sont omises. Pour le Gouvernement, le coût de sa mise en œuvre serait « *vraisemblablement de plusieurs milliards d'euros* ». En effet, la constitution de la quasi-régie nécessiterait des mouvements capitalistiques. Par ailleurs, les concessionnaires des concessions supprimées pourraient prétendre à une indemnisation, compte tenu de la rupture des relations contractuelles et du transfert des biens non amortis. Enfin, les salariés des concessions supprimées devraient impérativement bénéficier de mesures de transfert ou de reclassement, faute de quoi l'impact social de la réorganisation serait dramatique ! Or, la proposition de loi n'intègre aucune modalité économique, ni aucune conséquence financière. Le dispositif serait donc incomplet et resterait, en définitive, au milieu du gué !

L'article 2 sur le service public des énergies renouvelables n'est pas non plus opportun sur le plan juridique.

Il est aussi satisfait par le droit existant. L'article L. 121-1 du code de l'énergie consacre déjà un service public de l'électricité et l'article L. 121-32 du même code un service public du gaz ; ils englobent naturellement les énergies renouvelables. Sur ce sujet, je rappelle que les énergies renouvelables sont promues par des objectifs ambitieux inscrits dans le code de l'énergie, mais aussi la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ; de nombreux dispositifs de soutien, l'obligation d'achat et le complément de rémunération représentant environ 180 milliards d'euros d'ici à 2028 ; une administration étoffée, avec deux directions centrales, une agence dédiée et des services déconcentrés.

De plus, l'article est général. Son champ imprécis laisserait de côté certaines énergies renouvelables – comme l'hydrogène – ou décarbonées – comme le nucléaire. Son niveau national ferait peu de cas des services publics locaux, ce qui est contraire à la politique de décentralisation, mais aussi au principe de subsidiarité. Ses missions larges pourraient achopper sur la liberté de commerce et d'industrie et le droit de la concurrence, qui encadrent les interventions économiques des pouvoirs publics, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Pour autant, « *au regard des dispositions générales envisagées* », le Gouvernement n'a pas identifié d'incompatibilité juridique ou de surcoût financier.

Compte tenu de ces lourdes difficultés, je suis contraint de proposer à notre commission de rejeter la proposition de loi.

Si, comme tous les sénateurs, je nourris des inquiétudes sur le devenir de nos concessions hydroélectriques, la réponse suggérée par la proposition de loi n'est pas opportune, car elle est peu aboutie. La proposition de loi est peu consensuelle et mal calibrée ; elle pourrait induire des « effets de bord ». Or, l'enjeu est trop important, puisqu'il y va de l'avenir de notre transition et de notre souveraineté énergétiques.

Je sais que notre commission, dans ses fonctions législatives et de contrôle, sera très attentive à offrir une vraie réponse à la hauteur de l'enjeu, le moment venu. Je ne doute pas que les auteurs de la proposition de loi y contribueront pleinement. Dans l'immédiat, gardons-nous de toute législation hâtive.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons compris des propos du président Guillaume Gontard qu'il s'agit surtout d'ouvrir le débat ; nous l'aurons en séance publique.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie nos collègues Guillaume Gontard et Patrick Chauvet pour leur travail très important sur ce sujet stratégique.

Nous sommes très reconnaissants à la commission de s'être saisie depuis longtemps du sujet de l'hydroélectricité, qui a fait l'objet de nombreuses réflexions, notamment au sein du groupe de travail avec mes collègues Jean-Claude Tissot et Patrick Chauvet. Nous avons eu la chance d'intégrer dans la loi « Climat et résilience » une part significative des dispositions de la proposition de loi sur l'hydroélectricité, adoptée l'an passé par le Sénat à l'initiative de notre commission.

Les enjeux de l'indépendance énergétique et du prix de l'énergie pour les familles et les entreprises sont cruciaux. L'hydroélectricité fait partie – comme le nucléaire – d'une stratégie répondant à la décarbonation de notre énergie. C'est une énergie pilotable, stockable, et répartie sur le territoire.

Je me réjouis de ces échanges même si la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui pose de nombreux problèmes, quand bien même ils ne semblent pas volontaires. Nous n'allons pas détricoter des engagements territoriaux, notamment dans les SEMH, où les collectivités locales sont très engagées. Nous avons également besoin d'être forts dans la négociation européenne, qui est complexe – nous le voyons dans les positionnements sur le gaz ou vis-à-vis de l'Allemagne... La France n'est pas toujours bien positionnée sur des énergies décarbonées comme le nucléaire, énergie stratégique pour notre économie, les familles et le climat.

Cette proposition de loi nous mettrait en situation de fragilité. Or le travail antérieur réalisé par la commission nous a permis d'afficher une ambition supplémentaire pour l'hydroélectricité. Notre proposition de loi était très attendue dans nos territoires. C'est le moment de nous rassembler, non de nous fragiliser

Je remercie notre rapporteur, dont je partage l'avis.

M. Jean-Marc Boyer. – L'hydroélectricité est une énergie importante.

La Dordogne, qui prend sa source dans le Massif central et va jusqu'à Bordeaux, est une ressource essentielle pour tous les départements traversés, en matière d'apport énergétique et pour la vie économique locale.

Actuellement, l'éolien est très contesté sur l'ensemble du territoire national par les collectivités locales mais aussi des associations d'habitants, contestant son insertion – ou sa « destruction » – paysagère, ou soulignant son impact sur le patrimoine, le recyclage, les pressions faites sur les élus.

J'ai compris qu'il faut désormais l'accord du maire pour qu'un projet puisse se réaliser. Il existe un problème d'acceptabilité. Il faudrait un débat sur la stratégie énergétique et les différentes sources d'énergie pour savoir ce qui est positif et ce qui l'est moins, avant de définir les choix à faire au niveau national.

M. Bernard Buis. – Cette proposition de loi propose l'application d'une quasi-régie à l'ensemble des installations hydrauliques concédées pour éviter « *le morcellement de ce patrimoine* » hydroélectrique et « *tenir compte des enjeux spécifiques liés à la gestion de l'eau* ». Oui, les barrages sont des « *fleurons industriels* » et un « *patrimoine national stratégique garant de notre souveraineté énergétique* », comme indiqué par l'exposé des motifs de la proposition de loi. Le projet Hercule voulait sanctuariser cette production hydraulique française pour la transférer à une quasi-régie détenue par « EDF Bleu ». Faute de consensus, l'ensemble du projet a été abandonné en juillet dernier. Pour autant, l'option de la quasi-régie est une piste à travailler.

L'Europe ne propose pas la privatisation des barrages, mais la mise en concurrence pour l'exploitation de leurs concessions. Avec une concession, qu'elle soit exploitée par un opérateur privé ou par opérateur public, l'État peut continuer à définir la politique de gestion des barrages hydrauliques.

Dans la Drôme, la CNR gère plusieurs concessions depuis de très nombreuses années en assumant d'importantes obligations de service public, et cela se passe très bien. Cela met en évidence le rôle joué par d'autres opérateurs privés qu'EDF.

Le choix européen d'ouvrir les marchés nationaux d'électricité à la concurrence a bénéficié à EDF et GDF, qui ont racheté de nombreux opérateurs européens comme British Energy au Royaume-Uni ou Edison en Italie.

Au regard des missions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), il ne semble pas nécessaire de créer une nouvelle structure publique – comme prévu à l'article 2 – dont les compétences sont déjà satisfaites.

Si nous devons prioriser les enjeux sociaux, économiques et écologiques liés à l'hydroélectricité et à la gestion de l'eau, ceux-ci ne doivent pas être figés dans la loi selon un schéma inflexible, sans concertation. Ce serait contreproductif. Nous voterons contre cette proposition de loi.

M. Pierre Louault. – Cette proposition de loi a le mérite de poser le débat, même si une quasi-régie nationale n'est sans doute pas la solution.

Nous rejetons le projet « Hercule » qui apportait une solution. On critique beaucoup, mais sans régler le problème. Il faudra trouver une solution.

Une dimension régionale répond mieux aux attentes de nos concitoyens.

Les éoliennes sont rejetées, presque partout, par les habitants qui ont l'impression que l'État donne beaucoup d'argent à des entreprises privées qui s'occupent peu de la production d'électricité.

Il y a des solutions locales très peu exploitées. Si nous voulons une meilleure acceptabilité de ces nouvelles productions d'électricité, il faudra trouver des réponses plus locales et semi-publiques.

À nous d'avancer sur ces projets, sans faire l'autruche, comme c'est le cas depuis dix ans.

Mme Sophie Primas, présidente. – Pas dans notre commission !

M. Pierre Louault. – Non, mais nous n'avons pas de solution et en sommes toujours au même point.

M. Serge Mérillou. – Nous partageons le premier objectif de maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public, mais le moyen retenu pour y arriver n'est pas le bon. Il présente au moins deux défauts : la disparition des acteurs de l'hydroélectricité, notamment la branche hydroélectricité d'EDF, mais aussi la CNR dans le Rhône et la SHEM dans les Pyrénées, ce qui serait inacceptable ; ensuite le coût de la création d'une quasi-régie, évoqué par le rapporteur. Cela risquerait aussi de couper les élus locaux des barrages sur leur secteur.

La directive européenne sur la concurrence nous enferme dans une nasse. Elle réduit les barrages au seul rôle économique de production d'hydroélectricité. Or il y a aussi des enjeux plus larges de gestion de l'eau, de la biodiversité, de sécurité et de sûreté des installations, d'aménagement du territoire. Mettre les barrages en concurrence touche à notre souveraineté nationale.

Nous voulons un vrai service public intégré d'électricité autour d'EDF, qui fonde notre attachement à l'hydroélectricité. En l'état actuel, nous ne pouvons pas voter cette proposition de loi.

M. Fabien Gay. – Je salue notre collègue Guillaume Gontard et le GEST pour le travail approfondi et ancien réalisé, avec certains syndicats, sur cette proposition de loi. La question qu'elle pose est juste, mais la solution proposée inadaptée.

Le rapporteur a raison : les concessions n'arrivent pas toutes en même temps à échéance. La SHEM arrive à échéance, ce n'est pas le cas de la CNR. Dès lors, le dispositif pourrait engendrer des difficultés pour les salariés. Je crains un risque de casse sociale, même si, évidemment, ni notre collègue ni son groupe ne le souhaite.

En outre, la mise en place d'un service public des énergies renouvelables exclurait les autres activités. Je défends, pour ma part, un groupe intégré incluant la production, le transport et la distribution d'énergie. En somme, il convient de revenir à EDF au lieu de favoriser les acteurs alternatifs qui n'investissent pas dans la production mais réalisent des bénéfices... Pour répondre à notre collègue Bernard Buis, la libéralisation du secteur de l'énergie ne fonctionne pas bien. Nous ne pourrons faire l'économie d'un bilan de cette libéralisation. À la lecture de leurs factures, les consommateurs ne s'y trompent pas... En tout état de cause, il me semble difficile de séparer des modes de production complémentaires : les barrages hydroélectriques ont besoin du nucléaire pour leur fonctionnement et leur sécurité.

Enfin, je déplore que cette proposition de loi aille *in fine* dans le sens du Gouvernement et de la Commission européenne, dans le cadre du projet « Hercule », devenu « Grand EDF » : la création d'une quasi-régie reviendrait à désintégrer le groupe EDF. Ne sauvons pas les barrages hydroélectriques au détriment du reste ! Cette solution ne permet pas non plus de sortir du marché puisque la quasi-régie peut être gérée en société anonyme. Je sais, hélas, que je suis seul à défendre cette position...

Je ne voterai pas cette proposition de loi.

Mme Sylviane Noël. – Je salue le travail du rapporteur, dont je partage l'analyse. L'hydroélectricité, dans les zones de montagne, est importante au-delà du seul aspect énergétique, notamment pour le soutien à l'étiage, la pêche ou le sport en eau vive.

Cette proposition de loi a le mérite d'ouvrir le débat et d'alerter le Gouvernement sur les risques induits par l'ouverture à la concurrence et le morcellement du marché. L'Allemagne s'est libérée, en la matière, des règles européennes. Cela relève d'une volonté politique.

M. Daniel Salmon. – Les grands barrages hydroélectriques représentent un enjeu stratégique pour la France ; nous le pensons tous. Nous nous trouvons cependant au pied du mur : l'Union européenne nous demande d'ouvrir le secteur à la concurrence depuis des années. La proposition de loi, « d'appel », présente une solution en accord avec la directive européenne, tout en permettant le contrôle des barrages par la puissance publique. Pour répondre à notre collègue Fabien Gay, la quasi-régie est intégralement publique. Souvent, les barrages hydroélectriques fonctionnent en cascade : il ne semble donc pas opportun que des acteurs indépendants se partagent un même cours d'eau.

Effectivement, les installations hydrauliques autorisées, dont la production est inférieure à 4,5 mégawatts, ne devraient pas être concernées par le texte : il y a une « coquille » dans la proposition de loi car il n'aurait pas fallu écraser certains alinéas à l'article 1^{er}. Il faudrait les réintégrer.

L'article 2 porte sur le service public des énergies renouvelables. De fait, il existe des difficultés d'acceptabilité s'agissant de l'éolien, faute d'un pilotage public stratégique au service de l'équilibre territorial. On ne peut pas laisser la main au secteur privé, même avec un encadrement. Il apparaît regrettable qu'EDF, focalisé sur le nucléaire, ne se soit pas emparé des énergies renouvelables : c'est un constant criant ! Nous en débattons en séance publique.

Mme Martine Berthet. – Élue d'un département comptant une dizaine de barrages, je suis souvent interpellée à leur sujet par les syndicats et les élus locaux. Aussi, je suis sensible à l'initiative de nos collègues : les barrages sont essentiels à notre industrie – aujourd'hui en difficulté du fait de la hausse des coûts de l'énergie – et à nos emplois.

La proposition de loi a le mérite de mettre à l'ordre du jour le sujet de l'extinction des concessions. Toutefois, elle ne prend pas en considération l'avis des élus locaux, ainsi que le déplorait notre rapporteur. Dans mon département, les élus préfèrent la solution des SEMH, afin de garder la main sur les aménagements autour des barrages. Pour cette raison, je suis totalement en accord avec le rapporteur et le remercie de son travail.

M. Jean-Pierre Moga. – Au nom de notre groupe, je salue le travail de nos collègues Guillaume Gontard et Patrick Chauvet. La situation actuelle n'est effectivement pas satisfaisante ; nous l'avions déjà déploré lors des débats relatifs à la proposition de loi déposée par notre collègue Daniel Gremillet. Sur le sujet, la commission a réalisé un travail approfondi.

Je ne crois pas que les deux articles de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui soient en mesure de régler les difficultés constatées : il s'agit, comme le reconnaît son auteur, d'un texte « d'appel ». Il me semble nécessaire de prendre en compte le sujet de l'énergie et du rôle d'EDF dans sa globalité et de se conformer en la matière à la directive européenne – ou la faire évoluer.

Tous les acteurs auditionnés se sont déclarés opposés à la proposition de loi ; notre groupe suivra le rapporteur et ne la votera pas.

M. Guillaume Gontard. – Nous corrigeron effectivement en séance l'article 1^{er}, afin de ne pas viser les ouvrages de moins de 4,5 MW. Évidemment, madame Martine Berthet, le lien avec les élus locaux est indispensable s'agissant de la gestion des barrages hydroélectriques, notamment pour ce qui concerne les activités touristiques. L'ouverture à la concurrence porte d'ailleurs le risque d'une rupture de ce lien. Sur ce point, la solution de la SEMH peut sembler intéressante, mais, demeurant privée, elle ne règle en rien les difficultés soulevées par l'ouverture à la concurrence.

Notre proposition de loi ne peut seule résoudre ce problème complexe, mais elle permet d'ouvrir le débat et de présenter une solution. Pourrait-elle constituer le fondement d'une négociation avec le Gouvernement ou orienter les discussions avec l'Union européenne ? Une reprise des activités hydroélectriques sur une base 100 % pourrait-elle être d'ores et déjà actée pour servir de base à ces négociations ou discussions ?

Monsieur Fabien Gay, la quasi-régie constitue la seule solution exclusivement publique, même si elle entraîne des interrogations sur la restructuration d'EDF, de la SHEM et de la CNR, dont la situation actuelle n'est guère tenable. Pour EDF, elle n'est de surcroît pas acceptable car elle conduit à une privatisation. Pourquoi le service public que nous proposons ne porte que sur les énergies renouvelables ? Nous estimons que le secteur nucléaire diffère trop de celles-ci au regard de son fonctionnement et de son coût. De fait, le Gouvernement avait envisagé, dans le cadre du projet « Hercule », la privatisation du secteur des énergies renouvelables en raison de sa rentabilité. Vous craignez également une casse sociale, mais la quasi-régie laisse ouvertes plusieurs possibilités. Nous pourrions, par exemple, imaginer de recréer au sein de cette quasi-régie des EPIC avec différents opérateurs. La situation actuelle, avec trois opérateurs, n'apparaît pas satisfaisante en matière de gestion de l'eau et de nettoyage des sédiments, puisque le séquençage induit des coûts supplémentaires. Une reprise en main publique nous semble donc souhaitable.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous défendrons des points de vue différents en séance publique ; ainsi va le débat parlementaire.

Nous entendrons en novembre monsieur Jean-Bernard Lévy pour évoquer l'avenir du groupe EDF mais aussi les enjeux de l'hydraulique et du nucléaire.

Je vous indique par ailleurs, avec regret, que madame Élisabeth Ayrault, présidente du directoire de la CNR, quitte ses fonctions pour raisons personnelles. Nous

avions beaucoup apprécié sa présidence et l'avions rencontré au Sénat mais aussi dans le Rhône. En application de l'article 13 de la Constitution, nous serons prochainement amenés à nous prononcer sur sa succession.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux modalités d'organisation et de fonctionnement des concessions hydroélectriques prévues par le code de l'énergie, aux modalités d'application du dispositif de quasi-régie prévu par le code de la commande publique, aux SEMH prévues par le code de l'énergie et aux objectifs et aux modalités d'application du service public des énergies renouvelables.

Ne sont pas considérées comme susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives aux règles de continuité écologique applicables aux installations hydrauliques, aux objectifs généraux de la politique énergétique nationale prévus par le code de l'énergie et aux modalités d'organisation du groupe EDF, au-delà de ses activités hydroélectriques.

Le périmètre de la proposition de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution est adopté.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Je vous remercie et salue une nouvelle fois l'auteur de la proposition de loi. Nous finirons ensemble par faire émerger une solution.

M. Sophie Primas, présidente. – Je mets aux voix cette proposition de loi, avec un avis défavorable de notre rapporteur.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

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

La réunion est close à 10 h 40.

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

Mercredi 22 septembre 2021

- Présidence de M. Robert del Picchia, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

« La puissance chinoise en Europe aujourd’hui » - Examen du rapport d’information

M. Robert del Picchia, président. – Nous devons aujourd’hui examiner un rapport d’information sur la puissance chinoise en Europe. Le moment est bien choisi. La présence de la Chine est en effet de plus en plus importante, et il faut donc tenir compte de ce pays. Le rapport d’information de Gisèle Jourda et Pascal Allizard est l’aboutissement de travaux approfondis, auxquels ont participé nos collègues Édouard Courtial, Jean-Noël Guérini, aujourd’hui excusés, et André Gattolin.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, dès 2017, avec notre rapport d’information sur les nouvelles routes de la soie, notre commission s’est demandé si cette politique chinoise était un simple label économique ou l’amorce d’un nouvel ordre mondial. Nous avions examiné comment la France pouvait se positionner face à l’expression nouvelle de cette puissance chinoise dans une démarche lucide qui soulignait le rôle du parti communiste chinois (PCC), mais aussi les réelles opportunités économiques pour la France et l’Europe.

Nous avions rappelé que la réciprocité dans les partenariats avec la Chine, le respect de l’environnement, le piège de l’endettement conséquence d’une politique chinoise mêlant avec une certaine opacité les investissements, les dons et les prêts devaient être mieux pris en compte. La réponse européenne nous avait alarmés, les initiatives pour la connectivité, les messages communs au Forum mondial des nouvelles routes de la soie ne nous ayant pas semblé suffisants.

Quelques années plus tard, la situation a largement évolué. La politique des nouvelles routes de la soie connaît des ratés, comme en témoignent notamment les projets d’investissement qui tardent à se concrétiser, et le niveau d’endettement du Monténégro qui est un véritable sujet de préoccupation. Pour autant, les succès chinois sont indéniables. Ainsi, en 2021, il n’est plus question, comme en 2017, de se demander si les nouvelles routes de la soie se mettront ou non en place : elles sont en place ! Pas question non plus de se demander si les ambitions affichées par la Chine sont réalistes : elle est en passe de devenir l’une des deux premières puissances mondiales !

En 2021, comme en 2017, en revanche, il est toujours pertinent de se poser la question de la réaction de l’Union européenne, de ses États membres et des autres pays européens face à l’affirmation de la puissance chinoise sur le continent européen.

En effet, la présence chinoise en Europe est importante, protéiforme, parfois visible, parfois discrète, voire masquée. Elle est mal recensée, sous ou surestimée. La période de la pandémie de coronavirus a mis en exergue l’interdépendance de nos économies ouvertes

à l'égard du marché chinois et les modes plus assertifs d'affirmation de la puissance chinoise tels que la diplomatie des masques ou celle des Loups combattants. L'image de la Chine est devenue moins positive dans les opinions publiques, et la présence chinoise pose plus de questions.

Les confrontations sont aussi devenues plus vives entre la Chine et les organisations internationales, les États-Unis, mais aussi l'Union européenne. Ces évolutions ont rendu d'autant plus nécessaire d'interroger la puissance de la Chine en Europe.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – À l'issue de plus de trente auditions qui nous ont permis d'entendre une cinquantaine de personnes, et après avoir collecté les réponses écrites de ceux que la pandémie nous a empêchés d'entendre et des ambassades françaises dans tous les pays européens, nous avons défini quatorze recommandations pour guider la politique française et européenne vis-à-vis de la Chine, qui s'articulent autour des quatre axes suivants :

- faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe ;
- réagir à l'avance technologique prise ou en passe d'être prise par la Chine ;
- définir une stratégie géopolitique répondant aux enjeux que soulève l'accession prochaine de la Chine au statut de première puissance mondiale ;
- et enfin trouver le chemin d'une relation commerciale équitable avec la Chine.

Pour faire face aux moyens mis en œuvre par la Chine pour déployer sa puissance en Europe, nous vous proposons cinq recommandations que je vais vous présenter.

La puissance chinoise en Europe, que nous avons entendue au sens géographique du terme en ne nous limitant pas au territoire de l'Union européenne, se déploie grâce à ses investissements et ses prêts, sa conception discutable de la propriété intellectuelle, sa nouvelle puissance normative, et son *soft power*, qui n'a de *soft* que le nom. Enfin, la Chine utilise le format 16 + 1 pour asseoir son influence en Europe.

Notre première recommandation porte sur les investissements directs chinois (IDE) qui représentent des montants conséquents – 294 milliards de dollars entre 2005 et 2019 dans l'Union européenne – et se concentrent dans des domaines stratégiques : 54 % concernent les secteurs de l'énergie et des transports. Leur répartition sur le territoire européen est très inégale et bénéficie très majoritairement à l'Union européenne.

Le Royaume-Uni avant le Brexit, l'Allemagne, l'Italie, la France et la Finlande bénéficient de 64 % des IDE chinois. Certains pays européens souhaitent être une destination d'investissement. D'autres au contraire mettent en place des dispositifs de filtrage pour protéger leurs intérêts stratégiques.

La Cour des comptes européenne a alerté dans un rapport de septembre 2020 sur la méconnaissance des IDE en Europe et la nécessité pour l'Union de répondre à la stratégie d'investissement étatique de la Chine, recommandation que nous partageons. Dans ce domaine l'Union européenne et la France doivent s'efforcer de renforcer les efforts entrepris pour obtenir le recensement le plus exact possible des investissements et des prêts chinois réalisés en Europe, en distinguant les uns des autres.

Il faudra également actualiser régulièrement l'analyse des risques et perspectives que présentent ces investissements et veiller à l'articulation des investissements chinois avec les politiques européennes de transport et de connexion des réseaux d'énergie.

Enfin, nous devons encourager la Chine à appliquer les règles du Club de Paris afin que les pays qui contractent des prêts auprès des banques chinoises évitent le « piège de la dette » et ne soient pas obligés de céder leur souveraineté sur de grandes infrastructures stratégiques.

Notre deuxième recommandation part du constat que la Chine a su investir les instances internationales pour devenir une puissance normative dans le domaine numérique, mais aussi, ce qui se sait moins, dans le domaine alimentaire. Celui qui édicte les règles d'un secteur met toutes les chances de son côté pour en devenir *leader*. Nous recommandons donc que l'Union européenne et la France prêtent une attention soutenue aux politiques de normalisation déployées par la Chine. Pour cela, il faut accroître les moyens humains et financiers pour renforcer notre présence dans les instances internationales de normalisation, y compris les plus techniques. Cette présence au bon niveau doit devenir une priorité de la politique nationale et communautaire.

La pénétration du marché européen s'appuie également sur une extraordinaire économie de la contrefaçon favorisée par le développement du commerce électronique. Selon l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, 6 % des importations dans l'Union européenne sont des contrefaçons, ce qui représente 120 milliards d'euros en valeur. La source de 80 % des importations de ces contrefaçons est la Chine, le territoire de Hong Kong compris. Notre troisième recommandation vise donc la défense de la propriété intellectuelle, des brevets, des processus de production et des savoir-faire.

J'en arrive à notre recommandation sur le format 16 + 1. Ce format était déjà l'objet de notre attention dans notre précédent rapport puisqu'il apparaissait évident qu'il pouvait fragiliser la cohésion de l'Union européenne. Il est en perte de vitesse, on voit la Lituanie quitter le format. Elle est dans le même temps exposée à de fortes menaces commerciales notamment. L'intérêt du format est moins évident, mais le coût pour en sortir se veut clairement dissuasif. Il importe que les pays membres de l'Union européenne participant à ce format restent attentifs au plein respect des normes communautaires, particulièrement dans les domaines de compétences partagées qui sont abordés dans le cadre de leur coopération avec la Chine. Des positions communautaires au sein du Format devraient être définies avec le concours de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), afin de défendre au mieux les intérêts des États membres et de leur éviter de se trouver mis en concurrence sur certains sujets. Enfin, il faudrait que les réunions du format fassent l'objet, en amont, d'une concertation entre tous les pays membres de l'Union européenne, afin que la cohérence communautaire ne soit pas prise en défaut et que les membres de l'Union veillent tous ensemble à défendre leurs intérêts communs à l'occasion de chaque rencontre avec la Chine, quel qu'en soit le format.

Ce format est une illustration des instruments de *soft power* déployés par la Chine. Depuis quelques années toutefois, l'influence se confond avec l'ingérence. Le Front uni, émanation du parti communiste chinois, diffuse son influence en tout endroit : de la plus modeste association culturelle locale, et j'en sais personnellement quelque chose, aux médias, aux réseaux sociaux et jusqu'aux instituts Confucius, objets d'interdictions dans de plus en plus de pays suite à des enquêtes pour espionnage, à des tentatives de recrutement, etc. Face à cette situation inacceptable, il nous apparaît urgent de renforcer les services de l'État et de

l'Union européenne, tels que le SEAE, en les dotant des compétences techniques et linguistiques adéquates, afin qu'ils puissent mieux suivre toutes les actions diffuses menées par le Front uni et identifier ses modes d'actions sur le territoire européen, déceler les campagnes d'influence et de désinformation qu'il orchestre. Il convient ensuite que les prescriptions de ces services soient suivies, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales, mais aussi de toutes institutions publiques, notamment les universités, sur lesquelles notre collègue André Gattolin mène d'ailleurs un travail approfondi qui va bientôt aboutir. Dans le cadre de cette cinquième recommandation, nous proposons également de développer une stratégie de dissuasion structurée permettant de répondre aux ingérences constatées, assortie de sanctions sévères. Enfin, nous devons nous pencher sur les médias diffusant depuis l'étranger et leur opposer désormais les obligations qui s'imposent aux médias nationaux. Il est anormal de ne pas pouvoir réagir face aux chaînes diffusées par satellite.

Face à l'avance technologique prise ou en passe d'être prise par la Chine dans certains secteurs, nous vous proposons quatre recommandations.

Je vous présente immédiatement notre recommandation qui porte sur le domaine spatial. L'espace avait été l'un des fronts de la guerre froide entre les États-Unis et l'URSS. Il est l'un des enjeux de la course pour la place de première puissance mondiale entre Washington et Pékin. La Chine est assurément une puissance spatiale majeure, qui mène de front des programmes d'exploration lunaire et martienne, des vols habités, des lancements de satellites à vocation scientifique, commerciale ou militaire, et la construction d'une station spatiale chinoise, Tiangong-3, qui doit être opérationnelle en 2022. Entièrement conçue, construite et financée par la Chine, son accès à des partenaires potentiels pourrait être un levier fort pour inciter les pays concernés à respecter les lignes rouges politiques chinoises. Nous recommandons donc de faire preuve de la plus grande prudence en matière de transfert de technologies et d'utilisation de ces transferts en faveur du secteur militaire chinois. La France et l'Union européenne doivent agir pour préserver notre place dans le domaine spatial.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – J'en viens aux trois autres recommandations visant les avancées technologiques de la Chine.

S'agissant de la participation des acteurs économiques chinois à la construction et au fonctionnement du réseau 5G, nous estimons que la législation française mise en place avec le concours de notre commission est adaptée au contexte, mais, qu'il convient de rester attentif à l'évolution des risques sur l'ensemble du territoire européen. Tous les pays n'ont pas le même niveau d'expertise sur ces questions. Dans cette perspective, la boîte à outils de l'Union européenne, susceptible de faciliter la mise en œuvre de mesures nationales dans le domaine de la 5G et de permettre un suivi attentif de l'évolution des risques, doit être soutenue, de même que le projet Hexa-X et tous autres initiatives et financements communautaires susceptibles de favoriser l'émergence d'acteurs européens de premier plan dans le domaine de la 6G. La capacité de la France et de l'Europe à soutenir l'émergence d'acteurs alternatifs aux grands équipementiers non européens de cet écosystème est certainement l'une des conditions *sine qua non* pour garantir notre souveraineté.

Notre septième recommandation concerne le rattrapage européen dans le domaine des batteries. Le règlement européen sur les batteries en préparation, doit, selon nous, éviter certains écueils. Il doit bien sûr prendre en compte les objectifs de décarbonation de l'économie européenne, mais il faut qu'il compte au nombre de ses objectifs le rattrapage du

retard européen dans le domaine de la production de batteries en Europe et impose, à ce titre, les mêmes obligations environnementales élevées pour les batteries importées.

J'en viens à la digitalisation et l'internationalisation de la monnaie chinoise qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. La Chine déploie rapidement sa monnaie digitale, qui pourrait être pleinement opérationnelle à court terme. Elle l'a testée en avril 2021 dans quatre grandes villes du pays et envisagerait une « *certaine internationalisation* » lors des jeux olympiques de Pékin en 2022. La Chine viserait également de proposer une alternative au système de paiements bancaires internationaux SWIFT. La digitalisation des paiements avec l'application Alipay notamment et l'empreinte des BigTechs privées chinoises en la matière font l'objet d'une reprise en main qui montre l'importance que les pouvoirs chinois accordent à ce thème. La digitalisation et l'internationalisation du yuan et de l'euro sont des enjeux primordiaux et sans doute encore sous-estimés du développement financier et économique mondial de court terme. Il convient donc de rester très attentif au développement de la monnaie digitale chinoise et aux réformes de sa sphère financière et ses applications de paiement en ligne. De même, il faudra suivre les modalités de l'internationalisation du yuan et son éventuel impact sur la détention par la Chine d'une part conséquente de la dette américaine. Enfin, ce sujet est un impensé regrettable étant donné les enjeux, et nous recommandons d'encourager l'Union européenne à s'emparer des sujets de la digitalisation de l'euro et de son rôle dans le système monétaire international. L'Union européenne ne doit pas prendre plus de retard dans ce domaine.

Nous avons souhaité faire également trois recommandations permettant de définir une stratégie géopolitique européenne et de répondre aux enjeux que soulève l'accession prochaine de la Chine au statut de première puissance mondiale.

S'agissant de la boussole stratégique européenne et de la stratégie européenne dans l'indopacifique, et dans le contexte de crise profonde avec l'Australie et les États-Unis, nous recommandons que la France ait un rôle moteur, notamment lorsqu'elle sera en charge de la présidence de l'Union européenne, au premier semestre 2022. Il faudra réévaluer l'analyse des menaces dans le cadre de la préparation de la boussole stratégique. La dénonciation par l'Australie du partenariat stratégique avec la France et son équipement en sous-marins d'attaque, à propulsion nucléaire, dans le cadre du pacte Aukus conclu avec les États-Unis et le Royaume-Uni est un « *game changer* », c'est-à-dire un profond bouleversement stratégique susceptible d'ébranler la stabilité de l'indopacifique dans son ensemble. La France devra d'ailleurs réévaluer sa relation bilatérale avec l'Australie, dans les domaines stratégiques et commerciaux, d'une part, et avec les États-Unis d'autre part.

Dans ce contexte, l'évolution du positionnement de l'OTAN face à la Chine nous amène à formuler une onzième recommandation. La volonté des États-Unis d'affronter la Chine afin de l'empêcher de devenir la prochaine première puissance mondiale ne doit pas conduire à l'instrumentalisation de l'Alliance atlantique qui, basée sur des valeurs démocratiques, serait fragilisée par un tel dévoiement de sa gouvernance. Il convient donc de rappeler que l'OTAN est une institution qui doit être rééquilibrée politiquement et ne doit pas s'organiser autour de la rivalité sino-américaine, mais bien pourvoir à la défense euro-atlantique. La révision du concept stratégique de l'OTAN devra aller en ce sens.

Enfin, l'Union européenne doit s'affirmer comme la puissance géostratégique qu'elle est. Il faut sortir de l'ambiguïté en la matière. Dans le monde instable et dangereux de ce début de XXIe siècle nous voyons la Chine multiplier les marqueurs de puissance, au point de devenir probablement plus vite qu'escompté la prochaine première puissance mondiale.

Dans le même temps, nous assistons à la poursuite de la politique égoïste américaine, plus soucieuse désormais de réaliser le fameux « *America first* » que de garantir la stabilité mondiale. L’Union européenne doit s’affirmer comme une puissance stratégique stabilisatrice. Pour cela, elle doit étudier les moyens de développer son régime de sanctions politiques comme économiques et envisager cet outil de puissance géoéconomique sous toutes ses facettes : sanctions, droit extraterritorial européen, contrôle des exportations, notamment pour ce qui concerne les technologies de rupture, lutte contre la corruption et contrôle des investissements. L’Union européenne comme la France doivent également continuer de mener un dialogue de haut niveau lucide et exigeant avec la Chine sur les sujets qui constituent désormais les lignes rouges de la politique étrangère chinoise : le Tibet, Hong Kong, Taïwan, le traitement des minorités musulmanes du Xinjiang, la liberté de navigation, y compris en mer de Chine, les droits de l’homme, notamment. Il est indispensable que les États membres de l’Union européenne veillent à leur unité sur ces sujets.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Enfin pour trouver le chemin d’une relation commerciale équitable avec la Chine nous recommandons de privilégier deux axes d’effort pour l’arrimer aux bonnes pratiques du commerce mondial d’une part et pour améliorer la relation bilatérale avec l’Union européenne d’autre part.

Des efforts doivent être déployés pour mieux l’arrimer aux bonnes pratiques de l’OMC et de l’OCDE. Il nous apparaît donc nécessaire de soutenir l’adhésion de la Chine à l’accord plurilatéral sur les marchés publics de l’OMC, sous réserve que ne soient pas exclus de son champ d’application les provinces et les universités chinoises, ni les projets développés dans le cadre de la politique chinoise des nouvelles routes de la soie. Il convient également de poursuivre le dialogue avec la Chine sur ses surcapacités et de la sensibiliser à la nécessité de réduire drastiquement son soutien financier aux exportations chinoises, en adoptant l’arrangement dédié de l’OCDE.

S’agissant de la relation bilatérale commerciale entre la Chine et l’Union européenne, l’accord global d’investissement (AGI) entre l’Union européenne et la Chine est gelé, comme cela nous l’a été dit à de multiples reprises. Après une signature en décembre 2020 de l’AGI, l’application du mécanisme de sanction européen contre les atteintes aux droits de l’Homme a conduit à prononcer des sanctions en réaction aux traitements infligés aux minorités musulmanes du Xinjiang, dont les Ouïghours. Cela a déclenché des contre-sanctions chinoises inacceptables qui ont conduit le Parlement européen à geler cet accord en mai 2021. Sans céder en rien sur la défense des droits de l’homme, nous devons parvenir à mettre en œuvre des relations commerciales équitables, équilibrées et transparentes avec la Chine. Il convient, en la matière, avoir un niveau d’exigence élevé afin de rechercher un meilleur accès au marché chinois pour les investisseurs européens, notamment dans le domaine du e-commerce. Il faut également aboutir à la mise en œuvre d’un traitement équitable entre les entreprises chinoises et européennes. Nous recommandons notamment d’examiner dans cette perspective comment s’appliqueront aux entreprises européennes les lois chinoises sur le contrôle des exportations et sur la cybersécurité et, le cas échéant, de porter ces questions devant les instances multilatérales de commerce. Il faut parvenir à interdire les transferts forcés de technologies et à mieux protéger la propriété intellectuelle, les processus de production et les savoir-faire des entreprises européennes, y compris dans le cadre d’audits chinois. Enfin, il est nécessaire de renforcer la transparence des marchés chinois afin d’établir un environnement prévisible pour les entreprises européennes en matière de normes et de standards chinois.

La naïveté n'est plus de mise face à la puissance chinoise en Europe. Nous avons constaté la mobilisation de nos interlocuteurs européens, à tous les niveaux. Cette lucidité nouvelle est souvent simplifiée à l'extrême, et répéter comme un mantra que la Chine est un partenaire, un concurrent et un rival systémique ne suffit pas à définir une politique européenne efficace et cohérente, d'où le sens de nos propositions.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Vous l'aurez compris, il nous faut faire preuve de détermination et d'un certain courage pour maintenir le cap, malgré les frictions inévitables et les appels du pied des États-Unis à faire front commun avec eux, sans doute, et l'épisode australien le prouve bien, en adoptant leurs seuls objectifs et en défendant leurs seuls intérêts. La France a un rôle déterminant à jouer, elle qui plaide pour le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne depuis longtemps, et qui considère l'OTAN pour ce qu'elle est : une institution qui doit être rééquilibrée politiquement et ne doit pas s'organiser autour de la rivalité sino-américaine, mais bien pourvoir à la défense euro-atlantique.

En charge de la présidence de l'Union européenne au premier semestre 2022, la France devra donner à l'Union l'impulsion nécessaire pour prendre en compte dans sa boussole stratégique et sa stratégie indopacifique le bouleversement stratégique actuel. Le pacte Aukus entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni fragilise la stabilité de cette zone. Il conviendra également de peser sur la révision du concept stratégique de l'OTAN pour que celle-ci ne devienne pas le bras armé du pacte Aukus, dans le but de contrer toujours plus agressivement la Chine.

Nous devons maintenir les coopérations et le dialogue avec la Chine afin de progresser avec elle dans l'enjeu essentiel qu'est la protection de l'environnement. La fragilité de l'indopacifique face au dérèglement climatique, à la montée des eaux, à la raréfaction de la ressource halieutique notamment ne semble pas être le cœur de préoccupation du pacte Aukus. Là est pourtant l'urgence, et la coopération de la Chine pour réduire les impacts négatifs de sa croissance est indispensable.

Il nous faudra mener un dialogue exigeant en termes de défense des droits de l'Homme avec la Chine, et aboutir à la mise en place d'une mission d'évaluation indépendante de la situation au Xinjiang, menée par la Haute-commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme. De même, la Chine a accepté que soit menée une enquête par l'OMS sur les origines de la pandémie, mais elle gagnerait à fournir les éléments demandés dans ce cadre. C'est à ce prix que l'image ternie de la Chine auprès des opinions occidentales pourrait s'améliorer.

Enfin, nous devons renouer un dialogue commercial ambitieux avec la Chine en tenant compte des attentes des acteurs économiques en la matière, notamment en termes d'ouverture du marché chinois, de transparence des marchés publics et de protection de la propriété intellectuelle.

La présidence française de l'Union européenne interviendra donc dans un moment de profond bouleversement géostratégique, et devra permettre à l'Europe d'en sortir renforcée.

M. Robert del Picchia, président. – J'ai été pour ma part frappé de voir comment les choses se passent dans les pays limitrophes de la Chine. Lors d'une mission au Vietnam, à l'époque où l'on parlait beaucoup, en France, de la réforme de l'enseignement,

j'avais posé au ministre de l'enseignement vietnamien la question de savoir comment les choses se passaient dans son pays. Il m'avait répondu que tout allait très bien. Selon lui, chaque enseignant était libre de mettre en œuvre son propre programme. Puis, il m'avait expliqué que, dans chaque ville, chaque village, le chef du parti communiste local faisait remonter son rapport au ministère par le biais du chef de la région, le ministère n'améliorant les choses qu'en cas de nécessité. Le parti communiste chinois semble encore plus strict.

M. Joël Guerriau. – J'ai trouvé ce rapport excellent et d'une grande actualité, en particulier s'agissant de la question des sous-marins australiens.

Votre première recommandation concerne la notion de territoire. On parle de territoire européen, mais je pense important de parler « des » territoires européens. Il me semble extrêmement important dans le contexte actuel de ne pas donner le sentiment qu'on se replie sur notre continent, mais rappeler que l'Europe représente un certain nombre de territoires, en particulier avec ce qui se passe actuellement dans la zone indopacifique. Se retrancher derrière la notion de continent serait une erreur face à l'opposition américaine face à la Chine, avec les conséquences que l'on a vues récemment.

Alain Peyrefitte, dans son livre *Quand la Chine s'éveillera... Le monde tremblera*, il y a 48 ans, parlait de la concentration du pouvoir qui sévit dans ce pays. Face à cela, on se divise sur la question australienne, les Américains considérant que nous sommes trop frileux. Vous l'avez dit, le rendez-vous le plus important est celui que nous devons avoir avec la boussole stratégique. Il nous faut donc définir notre politique étrangère au niveau européen, en matière de sécurité, de défense, etc. Il est très important de tirer de ce rapport extrêmement dense et riche des arguments à proposer pour cette boussole stratégique.

M. André Gattolin. – Je tiens à féliciter les rapporteurs pour leur travail. J'ai eu la chance d'assister à une grande partie des auditions. Elles étaient foisonnantes, et j'ai hâte de lire l'intégralité du rapport, car le niveau de ces auditions était particulièrement élevé. La montée en puissance de la Chine et son assertivité sont réellement marquées. Quelque chose m'a cependant gêné. Le rapporteur a parlé, à propos de la question de l'OTAN, de la volonté des États-Unis d'affronter la Chine. Je ne suis pas sûr que les États-Unis aient envie d'entrer dans une telle confrontation.

M. Robert del Picchia, président. – Économiquement, si !

M. André Gattolin. – Ce ne sont pas eux qui en ont fait le choix ! Nos collègues américains considèrent que la plus grosse erreur remonte à 1999, après qu'ils aient voté par 82 voix sur 100 au Sénat l'entrée de la Chine à l'OMC. Ils étaient persuadés que les normes occidentales allaitent les transformer : c'est le contraire qui s'est produit. Les Chinois ont pénétré le système et sont en train de changer les normes !

Je participe actuellement à une mission d'information présidée par Étienne Blanc sur les influences extra-étatiques dans le monde universitaire et académique français. Nous avons une vision très segmentée des choses, alors que les Chinois ont quant à eux une vision globale. Leur objectif est que la Chine devienne la première puissance dans tous les domaines d'ici 2049.

Si la mobilisation des États-Unis, du Japon et de l'Australie est si forte, c'est par rapport à Taïwan, seul débouché militaire en eaux profondes pour la Chine, dont elle ne dispose pas aujourd'hui.

Enfin, je ne voudrais pas qu'on soit trop naïf sur la capacité de réaction de l'Union européenne. Une politique de filtrage des investissements étrangers a débuté il y a trois ans. La directive est passée : il s'agit d'une simple recommandation de la Commission aux États membres, qui sont libres de l'appliquer ou non.

Les autorités chinoises ont compris que la question n'était pas de réaliser des investissements, mais de peser sur eux. Ils ont donc développé des aides d'État souvent indirectes grâce à leurs grandes entreprises. Le projet de directive est sorti le 5 mai dernier. Il a été présenté par Ursula von der Leyen et les principaux commissaires, sans que la Chine y soit citée une seule fois.

L'Union Européenne, beaucoup plus que la France ou d'autres pays, a du mal à nommer les choses lorsqu'il s'agit de la Chine. On dit que cela s'applique à tout le monde, alors que l'enquête de la Cour des comptes européenne a fort bien mis en lumière la façon dont se déroulent les choses. Les assauts contre le marché de l'Union Européenne portent sur la distorsion de concurrence et non sur l'ingérence. Les divisions au sein de l'Union européenne et le rapport ambigu qu'entretient l'industrie allemande vis-à-vis de la puissance économique chinoise ne vont pas nous faciliter la tâche, et des coopérations se mettent en place.

C'est ainsi que *l'Australian Strategic Policy Institute* (ASPI), un *think tank* que j'ai beaucoup étudié, est financé par les autorités australiennes et américaines et par beaucoup d'universités ou de *think tanks* du monde entier, mais aussi par des entreprises comme Naval Group Australie ou Thales Australie. Il semble que même ces grands groupes sont inquiets et manquent singulièrement d'informations et de connaissances au sujet de tous ces investissements !

M. Olivier Cigolotti. – Ce rapport arrive à point nommé, et ses conclusions vont dans le même sens que celles du rapport de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), publié il y a deux jours. C'est un rapport de plus de 600 pages, dont le résumé est des plus intéressants. On y retrouve un certain nombre d'éléments évoqués par nos rapporteurs.

Le parti communiste chinois ne cache plus sa volonté d'être à la tête d'un nouvel ordre à l'horizon 2049, affichant sa volonté de « vaincre sans combattre », comme le dit ce rapport.

Gisèle Jourda a évoqué la différence très ténue qui existe entre influence et ingérence. L'influence relève de la séduction et l'ingérence de la contrainte. Les conclusions de nos rapporteurs peuvent s'étendre au-delà des limites de l'Union européenne et s'appliquer à bien des territoires, notamment l'Afrique.

Vous n'avez cependant pas évoqué le rôle des diasporas dans les différents pays européens. Je pense qu'elles jouent un rôle important en matière d'influence, voire d'ingérence.

En outre, depuis deux ans, la pandémie a bouleversé l'ordre mondial. L'arrivée de Xi Jinping au pouvoir et la pandémie n'ont-elles pas quelque peu écorné l'image de la Chine ? N'avez-vous pas ressenti une certaine forme d'impopularité, voire de rejet vis-à-vis de la Chine, face à sa volonté d'investissement en Europe ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous nous sommes interrogés et nous avons fait un choix : les territoires européens représentent une notion d'archipels qui donne lieu à certaines divisions. Or nous voulions plutôt appeler à l'unité. Nous avons donc fait le choix du territoire européen au sens large, car une certaine unité européenne à ce sujet était importante, dans une logique offensive et collective. Nous l'assumons.

Concernant le rôle des États-Unis, on se situe dans une situation quelque peu charnière. Les visions politiques ne sont pas les mêmes entre les États-Unis et l'Europe quant à la politique indopacifique et aux réactions vis-à-vis de la Chine.

Les États-Unis sont en effet en passe de perdre leur place de première puissance mondiale, avec toutes les conséquences que cela peut impliquer pour un pays qui, depuis des décennies, est le gendarme du monde, tant du point de vue militaire, avec les succès et les échecs que l'on connaît, que du point de vue économique ou du point de vue de la monnaie.

On peut donc concevoir que les États-Unis n'aient pas la même vision que nous à ce sujet. Néanmoins, on a encore le droit de s'interroger de manière indépendante sur la réaction des États-Unis, qui défendent leurs intérêts. Cela peut-il protéger les nôtres ? On peut avoir à ce sujet des réponses tout à fait différentes les uns et les autres.

Je rappelle qu'en mai dernier, les États-Unis ont déclaré une guerre douanière aux entreprises chinoises, en inscrivant certaines sur leur liste noire. Les sommes en jeu sont vertigineuses. Le plan d'investissement américain représente 250 milliards de dollars, dont 54 milliards pour les semi-conducteurs. Ce sont des volumes extrêmement importants.

Quant au filtrage des investissements, on peut constater que la prise de conscience des États européens et de l'Europe a été extrêmement tardive. La réaction s'est heureusement organisée, mais il y a encore bien des choses à mettre en place.

M. Robert del Picchia, président. - Les Norvégiens ont mis au point un système de contrôle d'achat d'actions à travers un fonds, avec des filtrages des demandes chinoises d'investissement.

M. André Gattolin. – Je suis président du groupe interparlementaire France-Europe du Nord. Leur grand fonds souverain porte sur des investissements durables qui, au début, étaient décarbonés. Un certain nombre de conditions sont maintenant mises dans la balance, mais cela ne concerne que ce fonds.

Par ailleurs, la Norvège a reconnu à la Chine le statut d'économie de marché à l'OMC et a signé un traité de libre-échange, qu'ils payent aujourd'hui très cher puisque, suite au Prix Nobel accordé à un dissident chinois, leurs exportations de saumon ont été boycottées par la Chine. Leurs relations avec ce pays sont très compliquées et ils demeurent très méfiants.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Le rapport n'aborde pas directement la question des diasporas. Ce n'est pas ainsi que cela fonctionne. Les associations sont infiltrées par le Front uni, de façon très diffuse. Il n'avance pas à visage découvert. Lorsqu'un club de football de province a besoin de maillots, le club Confucius ou l'Amicale franco-chinoise les lui offre.

Par ailleurs, la pandémie a peut-être eu un effet dissuasif vis-à-vis de certains pays européens, mais pas sur tous. On a en effet assisté à la mise en place d'un axe de coopération

très important avec la Serbie. Face à la pénurie, la Chine a fourni à la Serbie des vaccins, créant ainsi une relation de confiance. Il en a été de même en Hongrie également.

Dans certains domaines, les Chinois sont prêts à faire un pas en arrière et à attendre.

On ne peut tout développer dans notre présentation, mais il existe des leviers, particulièrement à l'ONU, où les Chinois sont entrés en force dans la nouvelle organisation administrative. Ils jouent à présent le rôle de tête de pont, gênant ainsi certains pays. C'est pour cela que la Grèce n'a pas souscrit à une déclaration sur la situation des droits de l'homme en Chine en 2017.

M. Robert del Picchia, président. – Les Chinois investissent dans les organisations internationales. Lorsque j'ai cherché à rassemblé, à New York, les sommes nécessaires pour le système d'information de l'UIP, certains pays, comme la France, ont donné 50 000 euros. Le représentant de la Chine, lui, a octroyé un million d'euros ! Et le jour même, il est allé voir le secrétaire général de l'UIP pour concrétiser ce don.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – La notion de diplomatie comptable de la Chine est apparue dans les auditions que nous avons menées. Elle compte les soutiens qui lui sont apportés à l'ONU, et certains pays qui ne soutiennent pas la politique chinoise et n'adhèrent pas aux directives et aux positions prises par l'ONU sont traités différemment par la Chine.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Le dernier déplacement de notre commission à l'ONU a eu lieu fin 2019. On était alors sous le mandat de Donald Trump, qui s'en désintéressait totalement. On verra si l'administration Biden le confirme ou non. Nos interlocuteurs ont à chaque fois souligné l'appétence de la Chine pour investir les ressources humaines des institutions internationales. Je n'ai plus en tête le nombre d'institutions où ils ont placé des directeurs, des directeurs généraux ou des directeurs généraux adjoints, avec les moyens financiers correspondants.

M. Olivier Cadic. – Je voudrais féliciter nos deux rapporteurs pour leur travail et leurs recommandations. Cela donne une bonne idée de la problématique à laquelle nous sommes confrontés.

J'ai cependant une analyse différente concernant leurs propos au sujet d'Aukus et de l'OTAN. Je pense qu'on sera amené à en reparler. Dans toutes choses, il faut observer le positif et le négatif. Charles de Gaulle disait que les États n'ont pas d'amis, mais que des intérêts.

Gisèle Jourda a estimé que l'influence se confondait avec l'ingérence. Elle a évoqué un *soft power*, qui n'en est plus vraiment un. Il existe une différence entre *soft power* et *sharp power*. Je conseille à tout le monde, en plus de ce rapport, de lire celui de l'Irsem sorti cette semaine à propos des opérations d'influence chinoise. L'Irsem définit le *sharp power* comme le recours à la subversion, l'intimidation, et les pressions qui se combinent afin de promouvoir l'autocensure. L'un des enjeux est précisément de tracer des lignes rouges pour les États face à ce *sharp power*.

Certains pensent que la ligne rouge est tracée pour les activités d'influence étrangère, lorsqu'elles sont secrètes, coercitives ou corrompues. Afin de situer la frontière

entre l'influence acceptable et l'ingérence inacceptable, on peut se poser la question de la réciprocité. Le parti communiste chinois tolérerait-il que nous fassions en Chine ce qu'il fait chez nous ?

Que pensez-vous d'établir une recommandation qui vise à définir des lignes rouges ? C'est précisément parce que nous ne définissons pas de limite que la Chine se croit tout permis. Par contre, de son côté, elle sait très bien nous fixer des barrières.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous partageons ce diagnostic. Nous nous sommes bien entendu procuré le rapport de 600 pages de l'Irsem.

Il ne nous a pas échappé que la Chine ne fonctionne pas comme les démocraties occidentales. Je me souviens par exemple de la visite du président chinois, il y a deux ans, à Paris : elle avait été préparée par le ministre des affaires étrangères du parti communiste chinois. Ce n'était pas le ministre des affaires étrangères du gouvernement chinois ! Ce n'est pas un point de détail.

Nous proposons donc de mettre en place un certain nombre de prérequis – on peut même parler de contraintes : soit il existe des accords bilatéraux qui permettent d'avancer, soit il n'en existe pas, et on abandonne toute naïveté.

Le rapport comporte des annexes sur l'Amérique latine, l'Afrique et l'Arctique. On ne peut pas tout développer dans une présentation mais, à chaque fois, la Chine joue sur le bilatéralisme de masse. Ils traitent avec tous les États indépendamment, mais en recourant à une diplomatie comptable. Il existe, à l'intérieur même des pays, des traitements différenciés des entreprises. C'est la politique du cheval de Troie. Nous demandons que l'ensemble des États européens de l'Union européenne adoptent une réaction concertée, avec des règles et des contraintes communes et un partage de l'information au sens large incluant le renseignement. Collectivement, les Européens sont plutôt faibles sur ce point. À la différence des rapports précédents, on enregistre une prise de conscience, mais elle doit se transformer en actions extrêmement concrètes. Nous attirons l'attention de la commission sur cet aspect des choses. Nous espérons que vous aurez la même vision que nous. Il faudra ensuite faire partager le rapport aux instances décisionnaires.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – C'est pourquoi on a parlé de la notion de réveil de l'Europe. Il faut continuer, et ne pas relâcher la pression.

M. Richard Yung. – S'agissant de la défense de la propriété intellectuelle ou industrielle, il faut avoir conscience que la Chine est devenue un acteur essentiel dans le domaine. 600 000 brevets sont déposés par an en Chine contre 250 000 au niveau européen et 300 000 environ aux États-Unis. Ils ne sont pas tous de même qualité, mais on voit là le niveau qu'ils ont atteint. Ils en sont par ailleurs à environ un million de dépôts de marques. La Chine est donc devenue le premier acteur en matière de propriété industrielle.

Nous avons beaucoup travaillé pour les aider à monter des systèmes de lutte contre la contrefaçon. Je dois dire qu'ils ont fait de grands progrès depuis 25 ans, à la fois parce qu'ils se sont dotés d'offices de brevet et d'offices de marques de très bonne qualité et de tribunaux devant lesquels une entreprise européenne ou américaine a une chance de gagner, ce qui n'était pas le cas avant. Nous devons continuer à les aider. Le pays étant énorme, le travail est considérable.

S’agissant des transferts de technologie, ce n’est pas si facile, car c’est une des conditions qui sont posées pour investir en Chine. On peut ne pas accepter, mais on perd alors le contrat. Je me rappelle des centrales EPR françaises : on en a construit une, et les cinq autres ont été construites par les seuls Chinois.

Ma deuxième observation porte sur la régulation financière. C’est un des points inquiétants : le système bancaire chinois est opaque. On ne sait pas comment fonctionnent les différentes autorités des marchés financiers, les banques, etc. Il existe des participations importantes de l’État et de l’armée dans les banques chinoises, voire d’entreprises d’État. Tout cela crée une sorte de flou. On en a vu le résultat avec la grande banque immobilière qui est en train de se replier et menace le système bancaire mondial. Je pense donc qu’on devrait chercher à obtenir des autorités chinoises davantage de transparence et de clarté dans l’application des différentes réglementations, comme Bâle, etc.

Mme Vivette Lopez. – Vous parlez du rôle des États-Unis et de leur appel du pied à constituer un front occidental face à la Chine, mais qu’en est-il de la Russie et de son rôle ?

Par ailleurs, à combien est évaluée la part des prises de marché chinoises dans les ports français ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Les relations bilatérales entre la Chine et la Russie sont extrêmement compliquées. Pour résumer la situation, le petit frère est devenu le grand frère. Des coopérations existent sur différents sujets, comme en matière logistique ou en matière d’espace, même si la Russie dispose encore des savoir-faire et reste une puissance à ne pas négliger.

Dans le précédent rapport, on avait observé la porosité entre la frontière chinoise et la frontière russe. C’est un sujet extrêmement important, qui rejoint un des soucis français. Nous disposons de la deuxième zone exclusivité économique mondiale (ZEE). Nous avons déjà eu l’occasion d’en parler : la France éprouve de grandes difficultés pour assurer sa souveraineté et la surveillance de ces millions de kilomètres carrés.

La Russie, d’un point de vue terrestre, connaît exactement le même problème avec la Chine. C’est un sujet sur lequel il faut être vigilant, car cela pourrait devenir un vrai point de friction à l’extrême Est de la frontière russe. Je ne suis pas certain que, la Russie soit en situation d’empêcher de plus grandes avancées de la Chine.

C’est une situation extrêmement complexe où les coopérations existent, mais la vigilance entre eux est largement de mise, avec des moyens asymétriques entre les deux puissances.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Pour ce qui est des ports, les investissements remontent à 2013. On en trouve à Dunkerque, avec le terminal des Flandres, à Fos-sur-Mer avec Eurofos, au Havre et à Montoir. Le plus bel exemple de réussite dans ce domaine est incontestablement Le Pirée, où le développement et la croissance sont au rendez-vous.

Dans le domaine des ports, on arrive difficilement à apercevoir la frontière entre l’investissement direct chinois, les prises de participation et le système des prêts. Les opérations étant présentées de manière globale, on a du mal à quantifier les choses.

En matière spatiale, on ne peut pas non plus quantifier précisément la nature des investissements chinois.

Pour ce qui est de la France, vous trouverez dans le rapport les pourcentages de participation chinoise. Il n'y a qu'à Dunkerque qu'ils sont à 45 %. Dans les trois autres ports les participations chinoises s'établissent à 25 %.

M. Philippe Folliot. – La Chine est un sujet éminemment complexe et difficile. Je remercie donc nos collègues pour leur éclairage et la continuité avec le rapport qu'ils avaient rédigé il y a quelques années. Ils n'ont toutefois pas abordé le sujet de la coopération et des échanges culturels entre la Chine et la France, ainsi qu'avec les autres pays européens.

Selon vous, est-il important de développer ce facteur afin de favoriser une meilleure connaissance culturelle ? Quelle forme doit-elle revêtir ? Doit-elle être réalisée au plus haut niveau, ou peut-il s'agir d'une coopération décentralisée entre collectivités françaises et chinoises ? Cela peut-il constituer un élément d'influence de part et d'autre ?

Mme Joëlle Garriau-Maylam. – Je souhaiterais vous interroger sur la présence audiovisuelle chinoise à l'étranger, point que j'ai déjà évoqué dans le cadre de notre mission sur les influences étatiques extra-européennes auprès des chercheurs de l'Irsem.

Je ne sais si vous avez abordé ce point dans votre rapport. J'imagine que c'est le cas, puisque vous avez mentionné le fait que les chaînes de télévision chinoises devraient avoir les mêmes obligations que les chaînes nationales, ce qui semble en effet indispensable.

Cette influence audiovisuelle chinoise se développe considérablement en Afrique, dans notre propre langue, et partout dans le monde. Cela constitue un handicap considérable, car nous n'avons pas les mêmes moyens que les Chinois. Nous nous battons en permanence pour essayer de maintenir au minimum le budget de nos propres chaînes audiovisuelles, comme France Médias Monde et autres. Faute de moyens, la situation est tendue et devient de plus en plus difficile. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Pascal Allizard, rapporteur. – La fragilité du système bancaire chinois est abordée dans notre rapport. La crainte d'une bulle chinoise est bien réelle.

Notre collègue prenait l'exemple d'un grand groupe immobilier défaillant. Dans un tel cas, le parti reprend immédiatement les choses en main et procède au refinancement. C'est toutefois un point sur lequel il faut demeurer vigilant.

S'agissant des émissions en langue française en Afrique, nous avons un souvenir extrêmement marquant. Nous avons effectué une visite dans un certain nombre d'établissements chinois, dans le cadre de la préparation de notre précédent rapport, dont une université située à 350 kilomètres de la frontière coréenne et de la frontière russe. Ce n'est pas une université au sens où nous l'entendons. On y trouve des enfants de sept à huit ans, jusqu'à de jeunes adultes en fin d'études universitaires. Ces jeunes Chinois recevaient tout leur enseignement en langue française. Les plus petits nous ont récité des poèmes en français, chanté des chansons en français, et les plus âgés nous ont présenté des exposés en français sur les matières qu'ils étaient en train d'étudier. Les meilleurs viendront en France. Les moins bons – qui sont toutefois excellents – auront pour vocation de devenir des cadres en Afrique francophone. C'est un effort de formation colossal.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Avant d'en venir à la question culturelle, la visite à laquelle vient de faire référence Pascal Allizard m'avait frappée. La première question qui nous a été posée par l'un de ces jeunes étudiants m'avait un peu déstabilisée. Elle portait sur la liberté d'expression. Ils avaient étudié un article dans lequel le Président de la République française était pris à partie. Il nous demandait comment il était possible de le remettre en cause, s'interrogeant sur la liberté d'expression. Ces jeunes viennent ensuite dans nos universités et on lit qu'ils vont chercher leur feuille route à l'ambassade de Chine à Paris.

Concernant l'aspect culturel, le bras armé demeure le Front uni, comme pour les diasporas. Il innervé toutes les associations. On n'a pas parlé de la dimension régionale et des marchés qui existent entre les régions et la Chine. On a voulu établir des ponts amicaux et économiques pour développer nos produits. Il faut être vigilant sur cette question. Il existe un exemple frappant à Nantes, où était prévue une grande exposition sur Gengis Khan. La Chine a eu de telles exigences en matière de muséographie que Nantes a renoncé à l'organiser. Les Chinois ne négligent donc pas les leviers culturels. Ils sont présents partout, au travers d'événements dont ils dressent l'architecture. Nous en parlons dans le rapport et conseillons d'être vigilant par rapport au Front uni, qui intervient tous azimuts et inonde la toile culturelle.

S'agissant des médias, nous souhaitons faire preuve d'une plus grande vigilance afin d'avoir une meilleure approche de ces chaînes qui ne font l'objet d'aucun contrôle.

M. André Gattolin. – Il est vrai que la *China Global Television Network* (CGTV) s'adresse d'abord à la diaspora internationale mais, depuis un an et demi à deux ans, on enregistre de plus en plus de demandes d'étudiants chinois qui souhaitent intégrer les écoles de journalisme.

Pour en revenir à la question africaine, il est clair qu'une des raisons de l'attractivité de la France pour la Chine vient du fait qu'elle constitue un point de repère pour identifier les élites africaines.

La France est une zone essentielle pour permettre à la Chine de développer son influence en Afrique.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous faisons malheureusement le même constat.

M. Yannick Vaugrenard. – Je me souviens de la présentation de votre premier rapport, en 2017, que j'avais trouvé remarquable en termes d'information générale. C'est la même chose aujourd'hui.

Je pense que l'Occident, après la chute du mur de Berlin, a fait preuve d'une grande naïveté, pensant que c'était la fin d'un monde et que tout était désormais permis dans l'organisation capitaliste d'alors. C'est une erreur profonde, dont la Chine a en partie profité. Je faisais partie du voyage à l'ONU en 2019, et je me souviens des informations qui nous ont été données à ce moment-là sur le poids de la Chine dans l'ensemble des institutions dépendant de l'ONU. Nous l'avons vu au moment du Covid-19 : la direction de l'OMS disait que la transmission humaine était impossible, influencée très fortement par la Chine.

Ce fut la même chose lorsque l'Occident a accepté que la Chine entre dans l'OMC sans aucune restriction ni aucun contrôle, sans même le minimum d'exigences par rapport à

l'organisation internationale du travail. On en arrive aux différentes conséquences que vous avez développées.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer l'influence de la Chine en Afrique. Celle-ci devient considérable commercialement, économiquement, sur le plan des prêts, mais également lorsque la Chine prête en yuan et qu'elle indexe sa monnaie sur l'or. Cela donne confiance à ceux avec qui elle commerce, mais remet en cause ce qui s'est passé en 1976, lorsque les États-Unis, unilatéralement, ont décidé de supprimer l'indexation du dollar sur l'or. C'est un grand danger pour le commerce et les finances internationales. Il ne faut pas le minorer.

Par ailleurs, vous avez tous deux insisté sur le fait que la présidence française de l'Union européenne ne va durer que six mois. Très objectivement, le problème, vu son ampleur, ne se réglera pas en six mois, même si on peut espérer qu'un certain nombre d'initiatives seront prises. Il faudra bien plus de temps.

On a évoqué le livre d'Alain Peyrefitte. Quand l'Europe s'éveillera-t-elle par rapport au phénomène chinois ? Si l'Europe continue à considérer qu'elle ne sera efficace qu'à vingt-sept, cela ne fonctionnera jamais. Il faut donc un noyau dur capable de prendre des décisions rapides et efficaces.

D'autre part, je n'ai pas entendu suffisamment évoquer l'Inde, qui va dépasser la Chine sur le plan démographique. La comparaison ne vaut bien entendu pas sur le plan financier, mais on ne sait comment les choses vont évoluer. Étant donné le poids de l'Inde sur le plan diplomatique, n'y aurait-il pas un intérêt particulier à privilégier les rapports avec l'Inde, du fait de sa proximité avec la Chine ?

On parle de la Chine, de sa puissance internationale, de son poids. Parfois, c'est par l'intérieur que les choses évoluent de manière importante. Ce qui se passe sur le plan immobilier et, peut-être demain, sur le plan financier, avec Evergrande et la classe moyenne qui s'est mise en place en Chine, peut faire que le pouvoir chinois évolue vers une transition plus démocratique. On ne peut dire que cela n'arrivera jamais.

Mme Gisèle Jourda, rapportrice. – Nous avons bien entendu pensé à la présidence française, eu égard aux échéances auxquelles nous allons être confrontés. Nous avons voulu profiter du moment pour que ces sujets soient une des priorités françaises, contribuant ainsi au réveil de l'Europe face à la Chine. On a une lueur d'espoir quand on considère les points de crispation par rapport à la Lituanie, etc. Il n'en demeure pas moins qu'il faut rester vigilant. Les pays en lien avec la Chine peuvent en effet modifier leur comportement. Cela s'est passé à l'ONU, mais cela peut aussi se produire au sein de la gouvernance européenne. Cela ne nous a pas échappé, et nous avons tenu à ce que ce sujet soit prédominant.

En ce qui concerne l'Inde, notre sujet portait sur la puissance chinoise en Europe, ses contours, son périmètre et son réel impact dans les différents domaines. Il n'était pas possible de traiter la question de l'Inde. Un rapport de Rachid Temal et de Ladislas Poniatowski de l'année dernière portait d'ailleurs sur ce sujet. Il ne nous a pas échappé sur le plan géostratégique et spatial, mais ce n'était pas notre cœur d'études.

L'évolution des classes moyennes chinoises est une question qui me préoccupe énormément. On n'a pas non plus parlé – on ne peut tout développer – du changement

d'orientation du parti communiste chinois, qui n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis les deux derniers congrès du PCC. La Constitution a été changée pour permettre à Xi Jinping de rester président quasiment à vie.

Lorsque la Chine a tenté d'ouvrir le secteur économique en assouplissant et en modernisant le système des brevets, cela s'est accompagné d'une présence omnipotente et encore plus grande du PCC au sein des entreprises chinoises, mais aussi des entreprises françaises implantées en Chine. Le PCC, lors de marchés souscrits en Europe ou avec la France, a demandé à certaines entreprises d'intégrer leur gouvernance.

Quand j'ai débuté les auditions, j'avais dans l'idée que la contestation pouvait amener à un renversement de situation. Le PCC est en effet fortement ancré dans l'économie de marché. C'est un capitalisme d'État. Je voudrais pouvoir dire qu'il existe une lueur d'espoir, mais je n'en crois rien. Rappelons-nous qu'ils ont abandonné la politique de l'enfant unique. C'est un pays en récession démographique – même s'ils sont encore très nombreux.

Lors des auditions, nous n'avons pas eu l'impression d'un sursaut démocratique. Bien au contraire, avec la pandémie, le système de surveillance a été durci, avec l'installation de caméras par exemple.

M. Pascal Allizard, rapporteur. – Nous avions déjà parlé de l'aspect financier et de l'indexation sur l'or dans le précédent rapport, il y a quatre ans. On était alors en pleine actualité, la Chine venant de signer son premier contrat d'approvisionnement en pétrole avec le Venezuela. Ce contrat était indexé sur l'or et convertible dans les trois principales places boursières chinoises. Du point de vue de la gouvernance financière internationale, c'était une avancée considérable, de nature à susciter la plus grande attention des États-Unis.

La convertibilité du yuan et sa transformation en monnaie de référence internationale constituent de vrais sujets. Le jour où le basculement aura lieu – dans cinq ou dix ans –, les États-Unis ne seront plus la première puissance mondiale ! Le problème de leur dette se posera avec la même acuité qu'aujourd'hui pour un certain nombre d'États européens. C'est un vrai point de vigilance.

Les Chinois ont une stratégie dans la durée, et l'Union européenne ne se pose même pas la question par rapport à l'euro. C'est une erreur fondamentale ! Le sujet est extrêmement grave, mais il n'est pour le moment pratiquement sur aucun radar.

Quant aux classes moyennes, il faut bien avoir en tête que la politique chinoise qui est impulsée par la *Belt and Road Initiative*, que nous considérons comme une politique internationale, est aussi une politique intérieure de développement de la richesse et de la croissance afin que les régions les plus extrêmes qui pourraient prétendre à une certaine autonomie ralentissent leurs revendications. Elles le feront d'autant plus que l'État contribuera à ce que nous appellerions chez nous l'aménagement du territoire.

Le rapport est adopté à l'unanimité et sa publication autorisée.

La réunion est close à 12 heures.

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Pierre-Eric Pommelet, président-directeur général de Naval Group

Cette audition ne donne pas lieu à un compte rendu.

Projet de loi de finances pour 2022 - Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Bernard Emié, directeur général de la sécurité extérieure

Cette audition ne donne pas lieu à un compte rendu.

La réunion est close à 13 heures.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2022 – Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures 25.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 29 septembre 2021

Plafond annuel de la sécurité sociale - Examen du rapport d'information

- Présidence de Mme Catherine Deroche -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues,

Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport d'information de nos collègues Élisabeth Doineau, rapporteure générale, et Alain Milon sur le plafond annuel de la sécurité sociale.

Je rappelle que ce travail a été engagé dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (Mecss) à la suite d'une demande d'Alain Milon de rapport au Parlement convertie, avec l'accord du président Savary, en rapport du Parlement.

Alain Milon nous dira si cette formule lui a permis de répondre à l'ensemble de ses interrogations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Le plafond de la sécurité sociale (PASS) – qui peut se décliner en plafond journalier de sécurité sociale (PJSS) – détermine l'assiette maximale des revenus d'activité sur laquelle sont prélevées les cotisations d'assurance vieillesse. Au-delà de ce plafond, une cotisation dite « *déplaftonnée* » est due, mais celle-ci n'ouvre pas de droits à pension. Ce plafonnement des cotisations est le pendant de celui des prestations qu'elles financent.

Le PASS permet également de calculer un nombre important de montants, de seuils et d'assiettes en matière fiscale et sociale. Il s'agit essentiellement de plusieurs cotisations sociales sur le revenu d'activité, des seuils d'exonération fiscale et sociale des indemnités de rupture du contrat de travail, des sommes pouvant être versées au titre de la participation et de l'intéressement, des seuils d'exonération sociale des contributions de l'employeur au financement des régimes d'assurance vieillesse supplémentaire et de prévoyance complémentaire, des indemnités versées aux étudiants en stage en milieu professionnel, et de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement.

Enfin, le niveau de plusieurs prestations sociales est indexé sur le PASS, notamment les indemnités journalières maternité, les pensions d'invalidité et les pensions de retraite du régime général. Ces dernières sont calculées sur la base du salaire annuel moyen des 25 meilleures années, dans la limite du montant du PASS pour chaque année. En outre, ces pensions ne peuvent pas dépasser 50 % du PASS applicable l'année du départ à la retraite.

Le code de la sécurité sociale prévoit que la valeur du PASS est fixée annuellement à partir de celle de l'année précédente, en tenant compte de l'évolution moyenne estimée des salaires sur l'année. L'indicateur utilisé est le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles, qui correspond au rapport entre la masse salariale brute versée par les employeurs et le nombre de salariés.

Or, en 2020, le recours massif au dispositif d'activité partielle a artificiellement réduit le salaire moyen par tête. En effet, alors que les salariés qui en ont bénéficié ont pu conserver leur emploi et leur rémunération, les indemnités d'activité partielle ne sont pas considérées comme des revenus d'activité, mais comme des revenus de remplacement. Elles ne sont donc pas intégrées à la masse salariale. D'après les estimations fournies par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, le SMPT et, par conséquent, le PASS devaient donc diminuer de 5,6 %.

Compte tenu du grand nombre de valeurs indexées sur le montant du PASS, le Gouvernement a alors proposé au Parlement de prévoir que le PASS ne pouvait diminuer d'une année sur l'autre, y compris en cas d'évolution négative du SMPT. Soucieux de préserver les niveaux de recettes des organismes de protection sociale et de prestations sociales servies, le législateur a adopté cette disposition, maintenant ainsi le PASS à son niveau de 2020, c'est-à-dire à 41 136 euros au lieu de 38 832 selon les modes de calcul habituels. Néanmoins, le Gouvernement n'ayant fourni aucune estimation complète des effets d'une diminution du PASS sur les prestations, notre collègue Alain Milon est intervenu en séance publique afin de demander qu'un rapport au Parlement effectue un examen plus approfondi de l'impact de cette mesure sur les organismes de protection sociale et leurs assurés. Avec l'accord de Madame la présidente, Catherine Deroche, et de notre collègue président, René-Paul Savary, la Mecss a inscrit à son programme de travail une mission relative aux conséquences de l'évolution des règles de calcul du plafond de la sécurité sociale, en lieu et place du rapport du Gouvernement.

Dans ce cadre, nous avons entendu les principaux organismes concernés par cette problématique. Notons que la Caisse nationale de l'assurance-maladie (CNAM) et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ont décliné notre sollicitation, ne s'estimant pas en mesure d'évaluer l'incidence d'une diminution du PASS sur leurs recettes.

Au cours de nos travaux, plusieurs constats se sont fait jour. D'abord, il est apparu que les estimations de diminution du SMPT présentées fin 2020 par le Gouvernement étaient assez largement surévaluées. En effet, celle-ci s'élèverait finalement à - 4,9 % d'après le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, contre - 5,7 % estimés à fin 2020.

Nous avons ensuite établi un état des lieux aussi large que possible de l'impact de la mesure de gel du PASS sur les recettes des organismes de protection sociale. Plusieurs points méritent d'être relevés.

D'abord, 15,45 points des cotisations d'assurance vieillesse du régime général sur 17,75 étant plafonnés au niveau du PASS, la baisse du plafond aurait causé une perte de recettes pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). À l'inverse, l'Agirc-Arrco (retraite complémentaire des salariés de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des services, gérée par l'Association générale des institutions de retraite des cadres et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) aurait perçu des recettes supplémentaires, car les taux des cotisations d'assurance vieillesse complémentaire sont plus élevés pour la tranche 2, qui se situe entre une et huit fois le PASS, que pour la tranche 1, limitée à une fois le PASS. À fin 2020, le Gouvernement estimait que la CNAV perdrat 2 milliards d'euros, tandis que l'Agirc-Arrco bénéficierait d'un surplus de cotisations du même ordre de grandeur. Aujourd'hui, la CNAV estime que le gel du PASS lui a épargné une perte de 1,5 milliard d'euros. L'Agirc-Arrco, quant à elle, chiffre à près d'un milliard d'euros la perte de recettes générée par la mesure de gel.

D'autre part, du fait de leurs modalités particulières de calcul des cotisations, les conséquences d'une baisse du PASS sur les recettes des régimes agricoles, gérés par la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), auraient varié selon les cotisations. Le produit de certaines d'entre elles, comme les cotisations d'assurance maladie et famille des exploitants agricoles, aurait augmenté, tandis que les recettes liées à d'autres cotisations, notamment les cotisations d'assurance vieillesse forfaitaire des non-salariés et les cotisations d'assurance vieillesse proportionnelle plafonnées des exploitants, auraient diminué. La CCMSA n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir des données plus précises quant à l'impact financier global de ces évolutions.

Le régime complémentaire des indépendants, quant à lui, aurait vu, en cas de baisse du PASS, ses recettes diminuer de 9,4 millions d'euros.

Le produit des cotisations d'assurance chômage et des cotisations du régime de garantie des salaires aurait diminué de 50 millions d'euros.

Enfin, une part importante des cotisations d'assurance maladie complémentaire prévues par plusieurs conventions collectives ou accords de branches étant indexée sur le PASS, le chiffre d'affaires des organismes membres de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOCAM) aurait pâti d'une diminution du PASS, sans que des estimations plus précises aient pu nous être fournies.

M. Alain Milon, rapporteur. – En matière de charges, nos travaux nous ont permis de dresser le tableau suivant.

La diminution des cotisations qu'aurait subi la CNAV en 2021 aurait généré une diminution des prestations d'à peu près le même ordre de grandeur, mais étalée sur l'ensemble d'un cycle de vie, soit 42 ans de carrière et 25 ans de retraite. Ainsi, le volume des prestations aurait diminué d'au plus 70 millions d'euros pour une année. L'année 2021 devant être de moins en moins souvent retenue dans les 25 meilleures années à mesure que les salaires des plus jeunes augmenteront, la diminution du PASS aurait essentiellement concerné les premières générations liquidant après 2021. Par ailleurs, le nombre d'assurés dont la pension atteint le niveau maximal, soit 50 % du PASS, est anecdotique, en raison du décrochage entre la revalorisation des carrières, indexées sur les prix, et celle du PASS, indexé sur les salaires, plus dynamiques que les prix.

De même, la hausse du produit des cotisations perçues par l'Agirc-Arrco aurait entraîné une augmentation des charges du régime, mais dans une proportion extrêmement faible, sans incidence sur le résultat technique à l'horizon 2040.

En parallèle, le montant maximal de nombreuses prestations servies par la MSA aurait diminué, des indemnités journalières maladie aux indemnités journalières maternité en passant par les pensions d'invalidité.

Enfin, le niveau de prise en charge des assurés des organismes complémentaires d'assurance maladie se serait globalement affaibli, qu'il s'agisse des prestations santé ou prévoyance.

Si, au total, il apparaît qu'il était bel et bien nécessaire, compte tenu de ces conséquences, de prévenir la diminution du PASS, la forme retenue peut être questionnée. Était-il pertinent de choisir une disposition législative pérenne pour faire face à une situation

temporaire aussi exceptionnelle que la crise sanitaire ? Nous avons conclu par l'affirmative. En effet, les deux solutions alternatives envisageables ne nous ont pas paru satisfaisantes.

La première possibilité aurait consisté en l'intervention d'un acte réglementaire pour prévoir l'utilisation d'un SMPT 2020 corrigé des effets de l'activité partielle pour fixer le montant du PASS pour 2021 et 2022. Or, il est impossible de déterminer *ex ante* l'ampleur du recours à l'activité partielle dans un contexte de crise. De plus, depuis 2020, la demande d'autorisation de recours à ce dispositif peut être effectuée par l'employeur *a posteriori*, dans un délai de trente jours à compter du placement des salariés en activité partielle. Dans ces conditions, il n'est pas possible de corriger le SMPT des effets de l'activité partielle en cours d'année.

La seconde option tenait en l'adoption d'une disposition législative transitoire pour déterminer les modalités d'évolution du PASS pour les seules années 2021 et 2022. Compte tenu de l'instabilité de la situation actuelle, cette hypothèse ne nous paraît pas satisfaire à l'exigence de sécurité juridique.

Par conséquent, nous préconisons de maintenir les dispositions législatives adoptées en 2020 afin de prévenir toute diminution du PASS à l'avenir.

Néanmoins, le recul progressif de l'activité partielle entraînera, en 2021, une augmentation du salaire moyen par tête aussi artificielle que sa diminution en 2020. Dès lors, il convenait de prendre les dispositions nécessaires afin d'éviter que le PASS n'augmente fortement en 2022. Le code de la sécurité sociale prévoyant que le PASS est revalorisé annuellement « *en fonction de l'évolution générale des salaires dans des conditions prévues par décret* », le Gouvernement était en mesure d'agir par voie réglementaire sans qu'une adaptation de la législation nous paraisse nécessaire. À notre grande satisfaction, et comme nos travaux en ont démontré la nécessité, le décret du 27 juillet 2021 a prévu qu'il soit tenu compte, pour fixer le PASS de l'année suivant celle d'un gel de ce plafond, de l'ensemble des évolutions du SMPT intervenues depuis la dernière augmentation du PASS. Autrement dit, la valeur du PASS pour 2022 ne sera pas calculée sur la base de l'évolution du SMPT en 2021, mais sur celle de l'évolution globale de cet indicateur entre 2020 et 2021.

Néanmoins, aux termes de ces nouvelles règles de fixation, la hausse du SMPT en 2021, estimée à 4,8 % par la commission des comptes de la sécurité sociale, ne suffirait pas à compenser la diminution de 4,9 % en 2020. Le PASS pour 2022 devrait donc rester figé au niveau de 2020 et 2021.

Enfin, il nous a semblé nécessaire de réfléchir à une évolution du mode de calcul du montant du PASS davantage conforme à l'évolution de la structure des revenus des salariés engendrée par la crise sanitaire.

En juin dernier, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a procédé à une estimation de l'évolution au cours de l'année 2020 du salaire moyen par tête corrigé des effets de l'activité partielle. S'il apparaît que la progression, évaluée à + 0,6 %, aurait entraîné, si elle avait pu être calculée de façon contemporaine, une légère augmentation du PASS proche du gel finalement retenu, cet écart, aussi faible soit-il, n'est pas satisfaisant.

Pour autant, il nous a fallu écarter deux des principales alternatives.

La première possibilité consistait à intégrer au calcul du salaire moyen par tête les indemnités d'activité partielle. Or, cette solution n'est pas envisageable, la notion de salaire faisant l'objet d'une réglementation à l'échelle européenne.

La seconde option visait à prendre en compte ces indemnités en plus du salaire moyen par tête pour fixer le montant du PASS. Toutefois, nous nous heurtons là encore à l'impossibilité de prévoir l'ampleur du recours à l'activité partielle sur l'année entière à la date de fixation du montant du PASS. De plus, sur le plan de la comptabilité nationale, les indemnités d'activité partielle ne peuvent pas être isolées d'autres prestations sociales en espèces, comme le revenu de solidarité active (RSA), et ne sont pas ventilées par branche, alors que le PASS repose sur le SMPT dans les seules branches marchandes non agricoles.

Au total, il ne nous semble pas possible de proposer un mode de calcul plus optimal que les modalités actuelles. Nous croyons néanmoins nécessaire d'amorcer une réflexion à ce sujet et d'établir un état des lieux précis de l'ensemble des montants et seuils indexés sur le PASS en vue d'une simplification du financement de la protection sociale.

M. René-Paul Savary. – Ce sujet est déterminant pour le calcul de certaines prestations. On voit la limite du dispositif, qui n'est pas fait pour les périodes de crise, alors que celles-ci risquent de se reproduire. Quelles conséquences peut-on en tirer ?

Je partage les analyses qui ont été faites. Il est inutile d'incorporer l'activité partielle : il y avait énormément d'erreurs dans le calcul. Cela a été fait très rapidement pour répondre à l'urgence de la difficulté financière. On découvre donc des erreurs dans les modes de calcul ; si nous avions incorporé ces difficultés, cela aurait encore changé le PASS.

Pour le calcul de retraites, les salaires portés au compte étant revalorisés sur l'inflation et non pas sur l'évolution du salaire moyen, on pourrait réfléchir à un calcul différent des pensions de retraite qui permette de maintenir le pouvoir d'achat des retraités et suivrait l'évolution du SMPT, même s'il faudrait le pondérer car, sans cela, les dépenses de retraite progresseraient beaucoup plus vite que les cotisations. Cela mérite toutefois d'être analysé.

En conclusion, est-ce qu'un PASS pluriannuel ne serait pas intéressant ? Nous nous orientons vers une vision pluriannuelle des comptes sociaux, ainsi qu'évoqué hier lors d'une discussion sur l'évolution du périmètre des LFSS, avec une règle d'or plus ou moins discutée et contestée. Il pourrait être intéressant, dans ce cadre, d'envisager un PASS avec un calcul pluriannuel pour une évolution plus linéaire, ce qui faciliterait les choses car une crise en cours d'année peut être à l'origine de profonds bouleversements.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Nous avons appréhendé ces remarques pendant nos auditions. Nous n'avons toutefois pas trouvé une conclusion définitive à ce problème.

La fixation du PASS est déterminante pour le calcul de certaines prestations et cotisations. Il faut l'appréhender rapidement, en fin d'année pour l'année suivante, ce qui est compliqué, en particulier dans cette période où l'activité partielle a été largement utilisée par de nombreuses entreprises. Certaines d'entre elles en ont abusé. Comment pourrions-nous avoir un chiffre définitif et sûr pour calculer un PASS incluant l'activité partielle ? Cela est très compliqué.

Je voudrais aussi faire part d'une réflexion au président de la Mecss. Les entretiens avec les caisses de retraite ont été intéressants, mais aucune n'a pu nous donner la même évaluation ferme et définitive des pertes liées à une diminution du PASS ou des conséquences sur les pensionnés. D'autre part, les retraites se construisent en fonction de l'inflation alors que le PASS est calculé sur la base de l'évolution des salaires. Les salaires portés au compte, bien que revalorisés, ne peuvent donc pas suivre la progression du PASS. Par conséquent, peu de pensions de retraite atteignent le plafond de 50 % du PASS au régime général.

Concernant le PASS pluriannuel, ce serait difficile à évaluer. On a en effet du mal à évaluer *ex ante* l'évolution du SMPT. La commission des comptes de la sécurité sociale vient d'estimer que la hausse du SMPT serait de 4,8 % en 2021, alors qu'elle avait été estimée à 7,7 % dans l'étude d'impact du PLFSS pour 2021. On est sur des sables mouvants. Les pourcentages et chiffres qui nous ont été donnés ont été réévalués continuellement sur la période récente.

M. Alain Milon, rapporteur. – Je retiens l'idée du PASS pluriannuel. Il peut être intéressant lorsqu'on vit des périodes de crise. Je ne suis pas sûr que nous n'en vivrons pas d'autres – en particulier sanitaires – dans les années à venir, aussi importantes que celle que nous venons de connaître. La mise en place d'un PASS pluriannuel, qui pourrait être réajusté en fonction des années, à la hausse quand il y a des années d'augmentation du SMPT et maintenu quand il y a des années de baisse du SMPT, pourrait être une solution intéressante qu'il faudra que nous envisagions d'étudier de façon plus importante dans le cadre de la Mecss.

Mme Pascale Gruny. – Je rappelle que le PASS permet aussi de calculer les payes, ce que j'ai eu l'occasion de faire dans ma vie professionnelle. C'est une usine à gaz. Quand on change les cotisations, en faisant varier les taux sur l'année, il faut des logiciels, qui ont un coût et supposent de la maintenance. Il faut avoir cela en tête : ne pas créer encore des dispositifs compliqués pour les entreprises. J'entends bien qu'il faut trouver un moyen de financer les situations de crise, mais gardons en tête les entreprises.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – En effet, lorsque nous avons abordé le sujet, j'ai vu le côté « entreprise » et les payes qu'elles ont à traiter.

Il est intéressant d'étudier les répercussions, lorsque le pays est en crise, du calcul de ce PASS. Il a été créé pour des périodes de progression des salaires. Dans le rapport, nous introduisons un tableau qui montre que le PASS a toujours évolué depuis 1945. Il se trouve que nous abordons une crise, qui peut avoir un impact sur les cotisants : ils pourraient voir baisser le montant de leurs prestations. Il était évidemment impératif que l'on étudie cette situation. Le PASS de l'année est fixé à la fin de l'année précédente : pour les entreprises, il est alors pratique de le rentrer dans le logiciel et de calculer le salaire en fonction. Changer ou rectifier le PASS en milieu d'année serait, pour les entreprises, un véritable casse-tête.

Beaucoup des organismes que nous avons entendus nous ont parlé d'artéfact statistique au sujet de l'impact sur les retraites. On calcule celles-ci sur les 25 meilleures années dans la limite du PASS pour chaque année. Une diminution du PASS aurait donc réduit le salaire maximal pouvant être porté au compte au titre de l'année 2021. Désormais on parle d'une troisième année consécutive de stagnation du PASS. Il faut donc poursuivre le travail et évaluer précisément les impacts de cette crise. Le PASS est la base de calcul pour un

grand nombre de prestations et de cotisations et l'outil que l'on connaît le mieux pour faire les payes dans les entreprises.

Mme Catherine Deroche, présidente. – S'il n'y a plus de demandes de parole, je demande à la commission l'autorisation de publier ce travail sous la forme d'un rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Soins palliatifs – Examen du rapport d'information

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons avec l'examen du rapport d'information sur les soins palliatifs, de Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Imbert et Michelle Meunier.

C'est cette fois, c'est Corinne Imbert qui est à l'origine de ce travail à la suite du débat sur la proposition de loi relative au suicide assisté.

On ne peut se satisfaire de l'insuffisance de l'accès aux soins palliatifs qui justifie, aux yeux de certains de ses tenants, la promotion de l'aide active à mourir. Il s'agit bien de deux sujets distincts et c'est sur celui des soins palliatifs que nous nous penchons aujourd'hui.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – La crise sanitaire a ramené au centre du débat public la question de la mort et de l'accompagnement de la fin de vie, dont notre société s'est dessaisie peu à peu pour la confier à la seule médecine.

Par ailleurs, lors de l'examen en mars dernier de la proposition de loi de notre collègue Marie-Pierre de La Gontrie sur le droit à mourir dans la dignité, l'insuffisance des prises en charge palliatives a été largement soulignée, de même qu'une appropriation encore très lacunaire des dispositifs existants, comme les directives anticipées ou la sédation, issus des lois de 2005 et 2016 portant sur la fin de vie.

Sans chercher à relancer le débat sur le sujet de l'aide active à mourir, nous avons souhaité approfondir l'état des lieux des soins palliatifs en France et je remercie la présidente Catherine Deroche d'avoir accédé à cette demande.

Nous avons ainsi procédé au cours des derniers mois à l'audition de professionnels de santé, hospitaliers comme libéraux, de sociétés savantes, d'associations de bénévoles, d'administrations ou encore de spécialistes de l'éthique. Nous avons effectué deux déplacements, l'un dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de la région parisienne, l'autre à la maison médicale Jeanne Garnier à Paris qui est un établissement pionnier en matière de soins palliatifs et la plus grande unité d'Europe.

De ces travaux ressort un constat largement partagé : des progrès ont été faits depuis qu'en 1999, le législateur a consacré le droit de toute personne dont l'état le requiert d'avoir accès aux soins palliatifs et à un accompagnement. Toutefois, pour rendre ce droit effectif, un changement de culture reste à opérer : dans le personnel soignant, dont une partie considère la mort comme un échec, comme dans l'ensemble de la société, qui voit la mort comme un sujet tabou alors qu'elle fait partie de la vie.

Ces enjeux sont au cœur des attentes du 5^e plan national pour les soins palliatifs présenté par le Gouvernement le 22 septembre dernier. Nos travaux entendent contribuer à nourrir ce débat.

Avant d'entrer dans le détail, de quoi parlons-nous ?

La loi du 9 juin 1999 a défini les soins palliatifs comme « *des soins actifs et continus pratiqués par une équipe interdisciplinaire en institution ou à domicile. Ils visent à soulager la douleur, à apaiser la souffrance psychique, à sauvegarder la dignité de la personne malade et à soutenir son entourage.* »

Si les soins palliatifs doivent en théorie être assurés dans tout service hospitalier, y compris en hospitalisation à domicile, ou par tout soignant, les prises en charge reposent sur trois principaux dispositifs : les unités de soins palliatifs (USP), qui concentrent l'expertise et prennent en charge les cas les plus complexes, des lits identifiés de soins palliatifs (LISP), situés dans des services hospitaliers confrontés à des décès fréquents, qui assurent un niveau intermédiaire de prise en charge, et des équipes mobiles de soins palliatifs (EMSP), qui interviennent à la demande des professionnels, hospitaliers ou non.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure. – Les quatre précédents plans nationaux ont accompagné une montée en charge progressive de cette offre de soins : le nombre d'USP a été multiplié par 3 en 20 ans et celui d'équipes mobiles par 5. On compte aujourd'hui près de 7 500 lits d'USP ou LISP.

Pour autant, ces progrès ont leurs limites.

D'une part, des disparités demeurent dans la répartition de l'offre de soins : 26 départements ou territoires ultra-marins, tels La Guyane et Mayotte, ne comptent pas d'USP.

Le nombre d'équipes mobiles a stagné sur la période du précédent plan qui prévoyait la poursuite de leur déploiement. Quant aux LISP, leur présence compense dans certaines régions le déficit d'USP, mais le manque de lisibilité dans leur organisation ou la formation inégale des personnels rendent les prises en charge hétérogènes. Nous proposons de parachever le maillage territorial en USP, qui restent un élément moteur pour l'accès aux soins palliatifs.

D'autre part, au-delà du nombre de structures, l'état des moyens humains nécessaires à leur fonctionnement est préoccupant : la plupart des USP et EMSP ne tournent pas à plein effectif, à défaut de ressource médicale ou paramédicale formée. On évalue à 30 % le décalage entre les effectifs réels des USP ou EMSP et les effectifs théoriques recommandés par les textes réglementaires. Cette situation entrave leurs capacités et les contraint à un mode dégradé qui se répercute sur les accompagnements, notamment, en dehors du milieu hospitalier. Le Pr Régis Aubry estime ainsi qu'il faudrait entre 300 et 500 nouveaux médecins formés d'ici 5 ans ne serait-ce que pour maintenir un niveau constant de prise en charge.

Ces considérations font que l'accès de tous aux soins palliatifs est encore loin d'être garanti : lors de son audition, la présidente de la SFAP, la société française d'accompagnement et de soins palliatifs, a estimé, rappelez-vous, que 30 % seulement des patients qui en auraient besoin ont effectivement accès à des soins palliatifs.

Ces données posent un chiffre sur un ressenti, même si le manque de traçabilité des prises en charge palliatives, à l'hôpital et surtout hors de l'hôpital, rendent délicate toute estimation.

Surtout, à défaut d'une bonne connaissance des soins palliatifs, y compris par les médecins, ceux-ci interviennent souvent trop tard. L'offre est d'ailleurs ciblée sur quelques pathologies comme les cancers, marquées par un déclin brutal, qui représentent plus de 70 % des patients accueillis en USP et LISPs. Or certains besoins, notamment liés au vieillissement et aux polypathologies, induisent un changement dans les trajectoires de fin de vie encore mal pris en compte.

Dans ce cadre, un premier enjeu est de lever des freins au déploiement de l'offre et de fluidifier des parcours de fin de vie encore perçus comme chaotiques et complexes.

Il nous faut d'abord mieux reconnaître les spécificités des soins palliatifs : cette prise en charge lourde s'inscrit dans la durée, repose sur des temps d'écoute, de concertation et de collégialité. Autant de caractéristiques mal valorisées dans les modes de tarification à l'activité des hôpitaux. Une évolution du mode de financement permettrait de mieux prendre en compte la complexité de certaines prises en charge et la qualité des soins dispensés.

Une diversification de l'offre est également attendue : des unités de longue durée, des accueils de jour ou autres projets innovants de « maisons de soins palliatifs », hors du cadre hospitalier, sont vus comme d'intéressantes évolutions pour répondre à la diversité des besoins.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Ensuite, le maintien à domicile le plus longtemps possible des patients qui le souhaitent – et que les proches consentent à accompagner dans cette configuration – exige l'inscription des prises en charge dans une coordination locale.

Pour assurer la continuité des soins, les professionnels de ville doivent être soutenus et les allers-retours avec l'hôpital mieux anticipés, afin d'éviter le recours *in extremis* aux urgences.

Tout le monde nous l'a répété : les soins palliatifs ne se pratiquent pas isolément. Patients, proches et soignants doivent pouvoir appeler à tout moment, pour un conseil ou une urgence. Or les équipes mobiles, avec leurs moyens insuffisants, ne peuvent s'impliquer en dehors de l'hôpital autant que les besoins l'exigeraient : cette activité ne représente que 9 % de leurs interventions. Il faut donc réaffirmer leur rôle territorial et renforcer leurs moyens en conséquence.

La mise en réseau des acteurs hospitaliers comme des acteurs libéraux à l'échelle d'un territoire est par ailleurs utile pour identifier « qui fait quoi » et apporter des réponses au plus près des réalités locales. Certaines régions, comme la Bretagne ou l'Île-de-France, ont mis en place des cellules régionales d'animation des soins palliatifs qui sont une initiative intéressante – pour autant qu'elle ne se transforme pas en usine à gaz. Des approches locales peuvent être privilégiées, en articulation avec les réseaux de soins palliatifs, en cours de recomposition, dont les compétences doivent être consolidées.

Pourachever l'état des lieux de l'offre palliative, il faut enfin regretter que les Ehpad, dont les résidents sont de plus en plus âgés et polypathologiques, soient si pauvrement

équipés pour accompagner la fin de vie. Le taux d'encadrement ne permet en effet pas de consacrer à chaque personne plus de temps que celui nécessaire aux toilettes et aux repas. Cela rend totalement impossible l'individualisation des autres actes de soin, et à plus forte raison l'accompagnement dans les derniers instants.

Les compétences plus précisément utiles pour prévenir la dégradation de l'état de santé, éviter l'hospitalisation et prendre en charge les situations difficiles, sont trop rarement disponibles : les médecins coordonnateurs n'interviennent qu'à temps partiel – lorsqu'ils interviennent, les établissements sont dépourvus de permanence infirmière de nuit, ils manquent de matériel, et la culture palliative y est embryonnaire.

Nous faisons en la matière un certain nombre de propositions qui s'ajoutent certes à la longue liste des améliorations indispensables à un secteur dont la crise sanitaire a bien montré la misère. D'abord, il faut doter les établissements des compétences sanitaires qui leur manquent, en pérennisant et généralisant l'expérimentation des infirmières de nuit – ayant si possible le statut d'infirmier en pratique avancée spécialisé en soins palliatifs. Il fautachever le conventionnement des établissements médico-sociaux avec des EMSP et pérenniser les astreintes gériatriques et palliatives bien mobilisées pendant la crise sanitaire pour assurer la qualité et la continuité de la prise en charge palliative dans les Ehpad.

Nous proposons également d'encourager l'adaptation des Ehpad eux-mêmes, afin d'améliorer l'accompagnement palliatif qu'ils sont susceptibles de fournir à leurs résidents : en y diffusant mieux les outils d'identification des situations palliatives, en revalorisant le rôle du médecin coordonnateur dans l'organisation de la prise en charge, et en nommant un référent soins palliatifs par établissement pour le suppléer. La diffusion d'une culture palliative en Ehpad passe enfin par l'appui des EMSP, déjà évoqué, et par la réflexion sur la tarification des soins en établissement.

Nous pensons encore qu'il faut faire une place plus importante au travail des bénévoles, qui sont la colonne vertébrale des prises en charge extra-hospitalières, et contribuent également à la dimension philosophique ou spirituelle de l'accompagnement de la fin de vie. Nous proposons donc de renforcer le soutien financier apporté aux formations au bénévolat d'accompagnement, et de faciliter leur intervention dans la prise en charge palliative à domicile.

L'offre de soins palliatifs doit enfin inclure un volet plus ambitieux de soutien aux proches aidants, lesquels seront amenés à jouer un rôle d'accompagnement de plus en plus grand à mesure que la population française vieillira tout en souhaitant rester à domicile le plus longtemps possible. Nous préconisons d'élargir les dispositifs de congés indemnisés pour les aidants accompagnant un proche en soins palliatifs et à développer les structures de répit qui leur sont destinées. Il nous semble pour finir nécessaire de faire beaucoup plus en matière de soutien aux familles endeuillées, sur le modèle du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes, ou en joignant plus largement aux EMSP des psychologues et des assistantes sociales.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – À côté de ce panorama de l'offre de soins, un autre volet de nos travaux appelle plus largement à un changement de culture à l'égard des soins palliatifs et de l'accompagnement de fin de vie.

Nous constatons déjà, un peu plus de cinq ans après l'adoption de la loi « Claeys-Leonetti », que le bilan de son appropriation est mitigé. Ses deux principales

innovations, à savoir le droit à la sédation profonde et continue jusqu'au décès et l'opposabilité des directives anticipées, ont encore en pratique une portée limitée.

Faute de traçabilité, nous ne disposons d'aucune vision consolidée des pratiques de sédation terminale. Ces données médicales sont pourtant essentielles pour mieux objectiver les trajectoires de fin de vie et alimenter la recherche.

Nous plaidons, par conséquent, pour l'introduction d'un codage spécifique des sédations réalisées tant à l'hôpital qu'en ville et une procédure de déclaration obligatoire à l'assurance maladie des décisions d'arrêt de traitement qui doivent être entourées des garanties liées à la mise en œuvre d'une procédure collégiale.

Les restrictions d'accès au *midazolam*, qui n'est accessible en ville que par rétrocession hospitalière, rendent très rare la mise en œuvre de sédations profondes et continues hors de l'hôpital et sont sans doute un frein aux prises en charge palliatives à domicile. Le manque de ressources des EMSP pénalise également l'accompagnement des professionnels libéraux dans des prises en charge qui requièrent l'administration de produits peu usuels dans leur pratique courante. Outre la dispensation du midazolam en ville, à laquelle s'est engagé le ministre des solidarités et de la santé pour la fin 2021, nous recommandons la mise à la disposition des médecins de ville et des infirmiers d'outils d'aide à la décision, de modèles de protocoles d'administration, et de modules de formation *ad hoc*.

Plus de seize ans après leur création par la loi « Leonetti » du 22 avril 2005, le bilan du déploiement des directives anticipées peut paraître décevant mais révèle surtout la difficulté intime à les rédiger et à se projeter dans des circonstances de fin de vie souvent complexes voire impossibles, précisément, à anticiper. 18 % des Français de plus de 50 ans indiquent avoir rédigé des directives anticipées. Cet outil représente néanmoins une avancée en faveur du renforcement de l'autonomie du patient et de son implication dans les décisions qui concernent sa santé. Le principal intérêt est d'engager des discussions entre la personne et les membres de son équipe soignante ou avec ses proches. Afin de valoriser les discussions anticipées entre le patient et les professionnels de santé qui l'accompagnent, nous proposons de créer une consultation *ad hoc* consacrée à la réflexion en matière de soins palliatifs et de fin de vie, pouvant être réalisée notamment par un médecin ou un infirmier libéral.

Les personnes que nous avons auditionnées se sont très largement prononcées en faveur de la démarche du projet de soins anticipé, déjà répandue dans d'autre pays sous le vocable anglais d'« *advance care planning* ». Plus respectueuse de la temporalité du patient et mieux adaptée au profil évolutif de sa maladie, la planification des choix et besoins en soins palliatifs est perçue comme un exercice moins brutal ou complexe que les directives anticipées, en privilégiant le cheminement dans le temps et le maintien d'une part d'incertitude. Elle doit permettre un repérage précoce du patient et de ses besoins, en s'appuyant sur des réunions de concertation pluridisciplinaire. Elle associe l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir pour organiser le *continuum* de la prise en charge, à domicile, à l'hôpital et, le cas échéant, en Ehpad.

Dans le cas des personnes atteintes d'une maladie grave, les discussions ainsi engagées sont l'occasion pour l'équipe médicale et le patient d'identifier ensemble les contours d'éventuelles situations d'acharnement thérapeutique.

Elles permettront également d'intégrer les soins palliatifs plus tôt dans la prise en charge. En effet, tant l'Institut national du cancer (INCa) que le Pr Régis Aubry ont regretté

que les soins palliatifs soient trop souvent sollicités en toute fin de vie, après l'échec des thérapeutiques, alors que plusieurs études ont démontré le bénéfice de soins palliatifs précoce et intégrés dans la prise en charge thérapeutique, en termes de qualité de vie, voire en termes de survie.

Dans les établissements médico-sociaux, l'institutionnalisation d'un tel temps d'échange entre la personne en fin de vie, sa personne de confiance et le médecin coordonnateur serait utile pour mieux anticiper les conditions de prise en charge palliative. Cela nécessite, à nouveau, un meilleur encadrement. Cela nécessitera aussi de dissiper la confusion introduite en 2015 par la duplication de la notion de personne de confiance.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure. – Outre l'insuffisance des moyens globalement consacrés au secteur, il apparaît que le principal frein au développement des soins palliatifs dans notre pays est l'inadaptation de la formation des professionnels.

Une observation faite incidemment par le Pr Régis Aubry suffit à illustrer le problème : au cours des études de médecine, le mot de « mort » n'est jamais, ou quasiment jamais employé ! En conséquence, les soins palliatifs sont considérés « *comme de l'humanitaire et pas comme de l'universitaire* », pour reprendre une expression du Pr Didier Sicard. Nous croyons par conséquent qu'il faut repenser les études médicales et la formation des professionnels en relevant le défi de considérer les soins palliatifs à la fois comme une spécialité et comme une démarche transversale pouvant irriguer la pensée médicale dans son ensemble.

Nous plaidons d'abord pour mettre les étudiants en contact avec les soins palliatifs de manière précoce et régulière dans leur cursus. En l'état actuel des choses, les enseignements sur la fin de vie sont répartis de manière très hétérogène selon les programmes des facultés, ils sont très insuffisants, largement théoriques, et trop technico-scientifiques. Sans vouloir tracer des maquettes pédagogiques très détaillées, il nous semblerait bon de systématiser l'enseignement de l'éthique médicale en médecine et dans les filières paramédicales par des unités d'enseignement interfilières en sciences humaines et sociales s'appuyant sur les retours des associations de patients et les patients experts.

Il est par ailleurs indispensable que les jeunes praticiens se forment aussi sur le terrain. Or l'étroitesse du secteur empêche pour l'heure les jeunes internes de réaliser une partie au moins de leur période de stage obligatoire dans les services de soins palliatifs, faute de professionnels disponibles pour les encadrer. Songez que même la maison Jeanne Garnier, plus grand établissement européen de soins palliatifs, ne peut accueillir les internes en médecine générale désireux de venir s'y former car la maquette de cette spécialité ne le permet pas... il nous paraît indispensable d'introduire un stage obligatoire dans une USP ou une EMSP pour les internes de certaines spécialités telles que la cardiologie, la néphrologie, l'oncologie ou encore la neurologie, mais également la médecine générale.

Pour renforcer la spécialisation, nous proposons de créer un parcours de formation spécialisée transversale (FST) ouvert aux médecins après l'internat ainsi qu'aux autres professionnels, permettant à tous d'acquérir une qualification complémentaire en soins palliatifs, notamment pour faciliter les changements d'orientation en cours de carrière. Pour l'heure, il n'existe qu'une formation spécialisée, moins substantielle que le diplôme d'études spécialisées complémentaires de « médecine de la douleur » qu'elle a remplacé en 2016.

Il faudra également s'atteler à la structuration d'une véritable filière universitaire de soins palliatifs. La création, en 2016, d'une sous-section du Conseil national des universitaires (CNU) pour la médecine palliative a été une bonne chose, mais le nombre de professeurs a ensuite diminué, faute de candidats remplissant les critères de qualification requis. Il conviendra d'accroître le nombre de postes de professeurs d'université-praticiens hospitaliers (PU-PH) ou de chefs de service pour asseoir une spécialité universitaire qui ne compte aujourd'hui qu'une douzaine de professeurs associés.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Recentrer les soins médicaux sur leur dimension humaine davantage que technique emporte enfin une autre conséquence : la nécessité de mieux valoriser le travail des autres professionnels du soin. Cela passe d'abord par l'implication plus grande des infirmiers spécialisés. Le diplôme d'infirmier en pratique avancée n'est aujourd'hui délivré que dans quatre domaines : l'oncologie et l'onco-hématologie, les pathologies chroniques stabilisées et les maladies rénales depuis 2018, ainsi que la psychiatrie et la santé mentale depuis 2019. Créer une nouvelle mention « soins palliatifs » au diplôme d'infirmier en pratique avancée nous semble indispensable pour mieux repérer les patients pouvant bénéficier d'un accompagnement palliatif, prévenir l'obstination déraisonnable, assister les médecins dans la prescription de soins, ou encore diffuser plus largement la culture palliative dans leurs différents lieux d'exercice. Ces professionnels seraient en outre, je l'ai dit, des piliers de l'accompagnement palliatif en Ehpad.

Outre les infirmiers, nous sommes convaincues qu'il faut faire plus largement appel au travail des psychologues pour accompagner les personnes en fin de vie et les familles endeuillées, et par conséquent en doter plus largement les EMSP.

Selon le Pr Régis Aubry, « *la fin de vie est l'angle mort de la recherche en France* ». La recherche sur les soins palliatifs et la fin de vie en France reste en effet insuffisamment coordonnée et transversale et manque de visibilité à l'international. Cette situation tranche avec la structuration des efforts de recherche dans d'autres pays, comme la Suisse, la Belgique ou le Royaume-Uni.

Face à la fragmentation de l'effort de recherche dans notre pays, la création de la plateforme nationale pour la recherche sur la fin de vie représente un réel progrès. Nous soutenons ainsi l'objectif que la plateforme s'est fixé d'organiser à court terme un appel à projets relatif à la recherche sur la fin de vie au travers d'un programme prioritaire qu'elle porterait dans le cadre des investissements d'avenir.

Il est par ailleurs capital de renforcer la qualité de la collecte de données en matière de fin de vie. Afin que le centre national des soins palliatifs et de la fin de vie (CNSPFV) puisse déployer une véritable plateforme statistique et épidémiologique dans ce domaine, nous proposons que lui soit attribué un accès permanent aux données du *Health Data Hub*, au titre de sa mission de centre de ressources et d'expertise.

En matière de gouvernance, nous ne proposons pas d'évolution statutaire pour le CNSPFV mais plutôt une clarification de ses missions et de son fonctionnement ainsi qu'un renforcement de ses moyens. Il devrait notamment être doté de deux grandes missions : d'abord, s'imposer comme un centre de ressources et d'expertise sur les soins palliatifs et l'accompagnement de la fin de vie ; ensuite, être l'opérateur de l'acculturation du grand public et des professionnels de santé à ces problématiques. Enfin, il est indispensable que les moyens budgétaires et humains du centre soient significativement renforcés en conséquence, alors que son budget n'a pas augmenté depuis dix ans.

Au final, pour rendre enfin effectif l'accès aux soins palliatifs affirmé par le législateur et améliorer l'accompagnement de fin de vie dans notre pays, nous identifions trois priorités : tout d'abord, former très largement tous les acteurs de la prise en charge, notamment ceux qui interviennent au domicile et dans les Ehpad ; ensuite, anticiper l'intervention des soins palliatifs trop souvent cantonnés à la toute fin de vie ; enfin, renforcer les moyens d'accompagnement des malades, de leurs proches et des soignants qui les entourent dans ces moments de grande vulnérabilité.

Nous serons vigilants à ce que les engagements annoncés par le Gouvernement dans le 5^e plan national pour le développement des soins palliatifs trouvent une traduction concrète dès le prochain PLFSS.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Nous disions avec Corinne Imbert que nous avons conscience que nous proposons un peu un monde idéal, mais nous marchons avec cette utopie qui nous anime.

Mme Jocelyne Guidez. – Je souligne la qualité de ce rapport. Je veux évoquer les inégalités de territoire. 26 départements n'ont aucune USP, ce qui est étonnant à notre époque. Vous parlez énormément des Ehpad, mais je rappelle qu'il existe des USP pour les jeunes adolescents et les enfants. Je trouve que vous en parlez très peu – on a l'impression qu'on ne meurt qu'en Ehpad ou parce qu'on est vieux. Je parle bien sûr des cancers pédiatriques. J'ai reçu de nombreux parents qui se trouvaient dans cette situation dramatique. Je me pose la question de la formation : peut-elle être identique lorsqu'on perd une personne âgée ou un enfant ? Je ne pense pas.

Mme Florence Lassarade. – J'allais intervenir sur le sujet évoqué par Mme Guidez, sachant qu'on parle des soins palliatifs même en salle de naissance. Plutôt qu'une formation transversale, je pense plutôt qu'il en faudrait une dans chaque spécialité. À titre personnel, j'ai été sollicitée pour faire partie d'une équipe de territoire de soins palliatifs, comme pédiatre libérale. J'étais bien embarrassée à répondre favorablement. Je n'ai pas eu à intervenir dans ce cadre, mais je n'avais pas la formation adéquate.

Deuxièmement, il me semble qu'une courroie de transmission est nécessaire entre les services de cancérologie, et les soins palliatifs à domicile. Elle n'existe pas : c'est souvent au patient de se débrouiller. Il faut faire un choix entre l'hospitalisation et le soin à domicile. Je peux dire qu'il existe un manque réel de coordination à ce sujet. On ne donne pas aux familles d'échéances précises.

J'ai une question de détail : pourquoi souhaiteriez-vous qu'on déclare à la CPAM la décision d'arrêter les thérapeutiques ? Pour quelle raison technique le faut-il ? On sait que la CPAM est une grosse structure, et que l'information va probablement arriver de façon décalée par rapport au décès du patient.

Mme Laurence Garnier. – Comment l'État, les collectivités, les agences régionales de santé (ARS) peuvent-elles, le cas échéant, accompagner la mise en place de projets privés sur les territoires que vous évoquez dans le rapport ?

Vous avez décrit l'absence de ce sujet dans les études de médecine, et donc dans la formation et l'activité professionnelle de nombreux médecins. Vous avez aussi décrit

l'importance des bénévoles – je pense notamment à l'association Jalmalv, qui fait un travail remarquable avec des bénévoles très formés. Votre rapport préconise d'accentuer leur place dans ce travail humain, et d'accélérer et renforcer la formation des professionnels. Je crois que c'est le lieu d'une articulation entre ces deux missions. Quel constat faites-vous sur ce lien entre les professionnels médicaux et les bénévoles ? Serait-il intéressant de l'approfondir ?

M. Daniel Chasseing. – Je voudrais remercier Mmes les rapporteures, qui sont intervenues dans le détail de ce qu'il faut faire pour que les soins palliatifs soient efficents.

Il faudrait, dans les Ehpad, comme cela a été très bien décrit par Michelle Meunier, avoir davantage de personnels. Le plan Grand Âge arrive dans ce cadre. Avec les gens très dépendants, on a un déficit de personnel, or cela est nécessaire pour organiser l'accompagnement.

Les soins infirmiers en pratique avancée seraient, dans ce cadre là, essentiels. Les personnels en Ehpad ne sont pas habitués à administrer les soins qui doivent être portés par l'hôpital. L'infirmière peut aider le médecin coordonnateur ou le médecin traitant, qui n'a pas forcément l'habitude de mettre en place les thérapeutiques. Le rôle des bénévoles, du congé aidant, du psychologue doit bien sûr être salué, mais c'est actuellement l'encadrement dans les Ehpad qui est insuffisant. Dans les départements où il existe des services de soins palliatifs, cela fonctionne bien.

La loi Claeys-Leonetti est une très bonne loi. La sédation profonde et continue suffit. En ce qui concerne le manque de ressource des soins palliatifs, oui, il en faut dans tous les départements, mais je précise que dans les départements où il y en a, certains postes ne sont pas pourvus.

Intégrer les soins palliatifs plus tôt est aussi très important.

Enfin, ce qu'a dit Christine Bonfanti-Dossat était très bien : il faudrait une formation sur le terrain et une adaptation dans la formation des professionnels et une formation en cours d'études, avec des stages étudiants en contact avec les soins palliatifs.

M. Bernard Jomier. – Merci pour ce travail très riche.

Tout d'abord, faut-il en rester à ce type de travail ? Vous reprenez un nombre important de problématiques autour de la fin de vie et les soins palliatifs, et qui sont dans le débat depuis longtemps. Pour autant, on avance extrêmement lentement. Il me semble pourtant que, vu l'importance de cette question dans notre pays actuellement – qu'on voit avec la proposition de loi débattue au printemps – il faudrait plus de temps pour la traiter et approfondir toutes les pistes que vous soulevez, qui sont très intéressantes. Vous citez le Pr Aubry, qui dit qu'on ne parle pas de la mort dans les études de médecine. Mais on n'en parle pas dans la société, et c'est une question qui concerne toute la société. Nous avons organisé, en 2018, au Sénat, les premières assises du deuil. J'étais stupéfait par ce qui se racontait à ce moment-là, sur ce qui se passait après la mort pour le conjoint survivant : + 70 % d'infarctus, + 80 % de cancer... Les chiffres sont hallucinants. Tout ce qui a trait à la mort est masqué dans notre pays. Il ne faut pas s'étonner ensuite que les dispositifs qui entourent la mort soient sous-financés et passent « sous le tapis ».

Je souligne que ces questions n'appartiennent pas seulement aux médecins. S'ils sont certes présents, ce n'est pas qu'une question relative aux médecins. Si on dit que trop de gens meurent mal, ce n'est pas la responsabilité des médecins.

La question des Ehpad est essentielle. Mais il est illusoire de compter sur la mise en place d'une infirmière de nuit dans tous les Ehpad pour faire des soins palliatifs. Le dispositif est d'une telle ampleur – vous avez rappelé tout ce que cela nécessitait en termes de temps communs, le fossé est tellement important entre les dotations actuelles des Ehpad et ce qui serait nécessaire, que ce serait une révolution. Cela repose la question de ce qu'on attend des Ehpad.

Je trouve aussi que vous faites très peu de place à l'hospitalisation à domicile qui, depuis une quinzaine d'années, intervient en Ehpad pour faire du soin palliatif.

Dernière question : avez-vous eu le temps d'expertiser et d'avoir un avis sur le 5^e plan national, qui est enfin sorti, et à propos duquel il est annoncé qui sera doté de 170 millions d'euros pour une période de trois ans ?

M. Alain Milon. – Je vais être un peu moins gentil que mes collègues. Je trouve que le rapport est excellent, et que votre travail est assez remarquable, mais je suis très inquiet par la liste considérable des propositions que vous faites. Je ne pense pas que, quand on fait autant de propositions, on soit sûr qu'elles soient prises en compte et mises en application dans le temps. Je me demande si en avoir fait autant n'entraînera pas un rapport qui ne sera pas suivi d'effet.

Vous avez vu le Ségur de la santé, où on fait des dépenses considérables non financées. Vous constatez des promesses surgissant de maints endroits, qui ne semblent pas financées. Depuis au moins 2008, on nous propose des objectifs nationaux de dépenses d'assurance-maladie (Ondam) toujours très inférieurs à ce qui serait nécessaire pour permettre à nos concitoyens d'avoir la meilleure santé possible.

Ces propositions, nombreuses et excellentes, comment les financez-vous ?

Mme Annick Jacquemet. – Je voudrais vous féliciter, car ce rapport m'a beaucoup intéressé. Vous nous avez donné des chiffres qui m'interpellent et m'effraient. Ils nous font prendre conscience de l'ampleur du travail à accomplir et du temps nécessaire pour avoir une prise en charge de la fin de vie – question à laquelle je suis très sensible. Vous dites que seulement 30 % sont pris en charge, que seulement 18 % des Français de plus de 50 ans ont fait des directives anticipées, qu'il manque énormément de personnel. On avait beaucoup parlé du droit aux soins palliatifs dans la proposition de loi sur le droit à mourir dans la dignité. Je me demande comment nous parviendrons à réduire ce temps pour que tous nos concitoyens aient droit à une fin de vie digne.

Autre point : vous parlez, page 19, de la recherche sur les soins palliatifs et la fin de vie en France, qui est insuffisamment coordonnée. Cette situation « *tranche avec la structuration des efforts de recherche dans les pays comme la Suisse et la Belgique* ». Cela m'interpelle, parce que, dans ces pays, on aide les patients à mourir. Y a-t-il une corrélation ? Ces pays mènent ces études et, pour autant, ils accompagnent activement la fin de vie.

Mme Véronique Guillotin. – Je voudrais aussi vous féliciter pour ce rapport, qui contient une liste quasi exhaustive des sujets à développer et améliorer pour la prise en charge palliative des patients.

Je trouve que des choses existent aujourd’hui. Il existe des EMSP, des HAD – qui peuvent théoriquement prendre des patients en soins palliatifs, des lits identifiés palliatifs. Ce qui manque, à mon sens, c’est le financement et les places qui doivent être augmentées. L’augmentation des places d’HAD repose sur des autorisations d’ARS, et il doit y être procédé, comme pour les lits identifiés et les USP. Il faut peut-être acculturer les professions sans pour autant révolutionner et rajouter des semestres d’études médicales. Je ne suis pas convaincu que celui qui n’est pas tenté de faire du soin palliatif en fasse. En revanche, pour celui qui est un peu attiré par cette spécialité, il existe des diplômes universitaires, inter-universitaires, des centres où on peut se former en interne... J’ai fait du soin palliatif. J’étais généraliste, sans spécialité particulière, mais j’ai appris et me suis formée car cela m’intéressait.

Je vous soumets un exemple concret. J’ai été médecin en Ehpad et médecin en soins palliatifs en même temps, en HAD. Sur ces mêmes structures, j’avais du mal à faire rentrer mon équipe d’HAD pour du soin palliatif dans l’Ehpad que je coordonnais, car il y avait des levées de bouclier de soignants qui avaient leur pré carré, et prétendaient qu’ils étaient capables de gérer les soins palliatifs dans leur Ehpad. Ce n’est qu’il manquait de soins palliatifs : il y avait des infirmières, des médecins coordonnateurs, mais cette acculturation et ce travail en commun étaient aussi difficiles.

Il faut amplifier ce qui existe, revoir une acculturation de toutes les professions, et il y a un problème de ressources : il faut les moyens financiers et former plus de gens.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Merci pour ce rapport, que j’ai lu avec beaucoup d’attention. Il est riche et intéressant. Je ne pense pas qu’il y ait trop de propositions. Il faut en faire, au contraire. Je souscris complètement à certaines d’entre elles, notamment sur la formation. Je suis aussi interpellée par de nombreuses familles au sujet de leurs enfants et adolescents en fin de vie, auxquels aucune structure n’est réservée, et qui se retrouvent à 14-15 ans en soins palliatifs, entourés de patients beaucoup plus âgés. C’est assez difficile. Mais c’est peut-être une proposition de loi spécifique qui doit être faite, car cela suppose un travail très fourni. Je pense aussi à l’HAD, qu’on n’a pas beaucoup abordée. Vous ne le pouviez pas, car votre rapport était spécifique aux soins palliatifs, mais je pense qu’il manque un volet dessus. Il vaudrait le coup d’en parler dans une autre proposition de loi.

La question des salaires et de l’attractivité du métier n’est pas évoquée – qui passe aussi par la reconnaissance de ce métier, assez spécifique. Je parle de salaire pour les médecins, mais aussi pour les infirmières et les aides-soignantes. Les personnes dévouées qui travaillent dans des USP sont généralement formidables, mais elles sont confrontées sans cesse à la mort. C’est compliqué. Je discutais avec des infirmières, et quand des aides soignantes et infirmières qui ont travaillé plus de 15 ans en soins palliatifs demandent à changer de service, elles n’obtiennent pas facilement une rotation dans leur hôpital. On devrait pouvoir permettre à ces métiers difficiles d’envisager une rotation plus aisée.

Je me permets de souligner en conclusion la nécessité d’une revalorisation salariale.

M. Daniel Chasseing. – Je souhaitais rajouter un point. Dans les territoires, il n'y a pas d'autre service : c'est l'HAD qui vient faire des soins palliatifs. Donc c'est sous-entendu !

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Merci, chers collègues, pour toutes vos observations. Trouver la bonne focale pour un rapport d'information, celle qui permet d'en dire ni trop ni trop peu, est toujours difficile. Nous nous sommes arrêtées à 44 propositions, mais nous aurions pu en rédiger davantage ! Plus sérieusement, toutes donnent en tout cas matière à réfléchir et appellent à une traduction concrète.

Nous nous sommes rendu compte qu'aux soins palliatifs restaient attachées certains clichés ; sans doute en avons-nous été nous-mêmes victimes. Vous avez raison de dire que les soins palliatifs concernent aussi la pédiatrie, et sans doute la prise en compte de l'âge des patients en fin de vie appelle-t-elle des formations spécifiques. Mais, plus globalement, nous croyons qu'il faut former transversalement les professionnels de santé à ces enjeux. La mort reste un tabou qui, nous disent les historiens des sensibilités, a remplacé le sexe. La crise sanitaire aura au moins eu ce mérite de nous reposer cette question. Et si la manière de mourir fait débat, c'est aussi plus largement le cas du vieillissement. Quoi qu'il en soit, il est vrai qu'il faut éviter de cloisonner la réflexion ; il faut croiser les regards sur le soin en général, et sur la fin de vie en particulier.

Nous avons conscience de demander un effort important. Le premier rendez-vous à ne pas manquer, de ce point de vue, sera celui du PLFSS...

Il faut bien sûr encourager le développement du secteur, quel que soit le statut de l'établissement. Nous ne saurions nous passer de l'apport du secteur privé, qu'il soit question de dons, de mécénat ou de fondations, mais le public doit garder la main : à l'ARS de suivre les efforts, quitte à inscrire des lignes spécifiques dans les missions d'intérêt général.

Je m'étais intéressée à l'HAD avant de commencer les travaux de cette mission car la présidente de la Fondation nationale des établissements d'hospitalisation à domicile, l'ancienne ministre Élisabeth Hubert, est nantaise. Mais ces équipes ne font pas que des soins palliatifs, loin de là. Rassurez-vous : le rapport est plus complet que ce que nous avons dit sur le rôle de ces équipes.

Le cinquième plan n'a été présenté que le 22 septembre : nous ne saurions donc nous avancer sur son contenu. Ce que l'on peut dire pour commencer, c'est que nous attendons toujours le décret autorisant la mise à disposition du Midazolam en ville.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – La mission visait à faire un état des lieux des soins palliatifs en France. D'où le nombre de propositions. Nous esquissons un monde idéal, en quelque sorte ! Observez toutefois qu'il n'y a pas eu de plan entre 2018 et 2021, et que le plan précédent était doté de 20 millions d'euros de plus que le plan annoncé la semaine dernière, qui n'affiche que 170 millions d'euros. Les moyens de financer nos propositions ne sont donc pas au rendez-vous, même si certaines, sur la formation notamment, se retrouvent aussi dans les annonces du Gouvernement. Toutes n'ont certes pas la même importance : vous retrouverez d'ailleurs en ligne une liste de nos douze propositions principales, qui vous éclaireront sur ce que l'on considère comme des priorités.

Madame Lassarade, la décision d'arrêt de traitement doit être mieux tracée car cela assurera une meilleure sécurité juridique, et alimentera opportunément la recherche.

Madame Jacquemet, il est vrai que la Belgique, la Suisse et les Pays-Bas ont autorisé l'aide active à mourir, mais ce n'est pas cela qui les empêche de mieux accompagner la fin de vie, au contraire. Si cela peut rendre le sujet moins tabou, pourquoi pas. Il est exact que la mort, qui pourtant fait partie de la vie, n'est plus visible dans notre société. Les générations n'étant plus abritées sous le même toit, les plus jeunes ne voient plus mourir les plus âgés, qui décèdent majoritairement à l'hôpital ou en Ehpad.

Évidemment, madame Guillotin, que l'on ne part pas de rien, mais il reste des progrès à faire. Les soins palliatifs sont souvent trop tardifs, ce qui suffit à les assimiler à la mort dans l'esprit de beaucoup. C'est une souffrance psychique pour les patients et les familles. Or les soins palliatifs, c'est aussi le soulagement des patients et de leurs proches.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure. – Je voudrais y revenir, car nos interlocuteurs eux-mêmes ont insisté sur ce point : les soins palliatifs ne sont pas nécessairement associés à la mort ; ce sont des soins de confort dispensés à un moment donné, par exemple pour les malades suivant de lourdes chimiothérapies.

Cher Alain Milon, nos propositions sont nombreuses car beaucoup reste à faire dans ce domaine ! Puisse la prochaine liste de propositions que fera la commission sur ce sujet être la plus courte possible...

Madame Guillotin, la coordination des ressources médicales en Ehpad est en effet essentielle. Cela passe par le renforcement des attributions du médecin coordonnateur, qui est le véritable chef d'orchestre des prises en charge, entre les équipes de l'établissement, les ressources externes, les médecins traitants et la famille. Ce faisant, peut-être remédierons-nous au déficit d'attractivité du métier.

Madame Garnier, nous avons rencontré des associations de bénévoles, qui font un travail admirable. Seulement, les moyens manquent pour former suffisamment de bénévoles. Le fonds national d'action sanitaire et sociale de la CNAM soutient un nombre d'associations qui croît doucement, mais ses crédits stagnent, autour d'1 million d'euros... Il faudrait en outre associer plus étroitement les bénévoles aux EMSP.

Oui, monsieur Chasseing, les infirmiers en pratique avancée sont déterminants pour les Ehpad, car 30 % des établissements n'ont pas de permanence médicale, et toute la littérature scientifique démontre l'intérêt de la permanence des soins nocturnes. Nous l'avons aussi constaté dans l'Ehpad que nous avons visité, qui regrette de ne pas en avoir. Le déploiement d'infirmiers de nuit en Ehpad est expérimenté depuis 2018 dans le cadre du parcours de santé pour les personnes âgées en risque de perte d'autonomie ; à ses 36 millions d'euros, le Ségur a jouté environ 8 millions d'euros, mais il faut aller plus loin et généraliser le dispositif.

L'HAD est bien sûr utile, mais elle ne fait pas que des soins palliatifs. Et à domicile aussi, tout reste à faire.

Un mot sur la statistique selon laquelle la majorité des décès ont lieu à l'hôpital : la plupart des mourants et leur famille souhaitent certes rester à domicile jusqu'à la fin, mais une aggravation brutale de l'état du patient suffit souvent à les faire changer d'avis ; c'est alors que le décès survient, une fois franchies les portes de l'hôpital.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – J'ajoute un mot sur la question du financement : si le Gouvernement ne faisait pas payer à la sécurité sociale des choses qui ne relèvent pas de son budget, peut-être arriverions-nous à financer quelques-unes de nos propositions...

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Je voudrais attirer votre attention sur une chose : beaucoup de nos propositions visent à relever le fait que l'accompagnement palliatif demande du temps, ce dont tous les professionnels soignants disent manquer.

Enfin, la durée moyenne d'activité dans les soins palliatifs est en France de 7 à 8 années, plutôt que 15 ailleurs – ce qui doit être très éprouvant.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions. Il nous reste à autoriser la publication de ce rapport.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Mardi 5 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante – Audition de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement

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

La réunion est close à 16 h 40.

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale (deuxième lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons ce matin trois textes. Nous commençons par l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – La proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale nous revient ce matin en deuxième lecture, après son adoption par l’Assemblée nationale le 17 juin dernier. Ne restent en discussion que ses articles 3 et 3 *bis*, relatifs à l’allocation aux adultes handicapés (AAH).

Un mot d’abord pour circonscrire le périmètre de ce texte en vue de l’application des irrecevabilités et de la règle de l’entonnoir : je considère que ne seraient recevables que les amendements relatifs au mode de calcul de l’AAH. Ne présenteraient dès lors pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs aux autres aspects de la politique du handicap. De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l’article 45 de la Constitution.

En première lecture, souvenez-vous, nous avions saisi l’occasion offerte par la première pétition en ligne à obtenir 100 000 signatures pour entériner le changement de logique demandé par les associations de personnes handicapées dans l’attribution de l’AAH. Nous avons ainsi pris acte des nouveautés apparues dans le paysage de la politique de soutien à l’autonomie de nos concitoyens les plus fragiles.

Le Président de la République venait de retirer l’AAH du chantier de refonte des *minima* sociaux, après avoir poursuivi la politique de revalorisation spécifique de cette allocation. À cette prise de position politique s’ajoutait un nouveau cadre de gestion et de débat parlementaire puisque nous entrions dans le premier exercice d’une cinquième branche de la sécurité sociale aux contours encore mal dégrossis. Nous disposions enfin d’un début d’évaluation chiffrée, quoique très insuffisante, des conséquences d’une déconjugualisation qui faisait défaut il y a trois ans, lors de l’examen de la proposition de nos collègues du groupe CRCE.

En conséquence, notre rédaction procédait à la déconjugualisation de l’AAH, tout en appelant à une réflexion plus large. Elle validait ainsi le caractère de compensation de la prestation – de moindres chances de percevoir un revenu d’activité du fait d’un handicap –, tout en prémunissant les ménages perdants de la brutalité de la transition, au travers du mécanisme de l’article 3 *bis*, lequel leur laissait, pendant dix ans, le bénéfice des règles aujourd’hui en vigueur.

Le 9 juin dernier, la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale a adopté deux amendements du Gouvernement visant à réécrire l’article 3 et à supprimer l’article 3 *bis*. La nouvelle rédaction instaure un nouveau mécanisme de prise en compte des revenus du conjoint : l’abattement proportionnel aujourd’hui applicable serait remplacé par un abattement forfaitaire, dont le Gouvernement s’engage à porter le montant à 5 000 euros par an, avec un abattement supplémentaire de 1 100 euros par enfant à charge.

En séance publique, Mme la ministre Sophie Cluzel a annoncé vouloir « battre en brèche les fausses idées » et défendu sa rédaction, qu’elle a jugée « résolument redistributive ».

Parmi les « fausses idées », il y avait l’idée selon laquelle notre rédaction pourrait s’appliquer. Je ne prétends certes pas que le mécanisme transitoire de l’article 3 *bis* soit la meilleure solution au problème du passage d’un régime de calcul à un autre et, s’il est effectivement mauvais, je serai le premier à souhaiter qu’on en trouve un autre, mais je veux rappeler qu’il s’inspire de celui qui fut introduit dans la loi de finances pour 2019, lors de la fusion du complément de ressources dans la majoration pour la vie autonome. Mme la

ministre a en outre avancé qu'« aucun système informatique ne permettra sa mise en œuvre » : si le sujet n'était pas aussi sérieux, j'ironiserais sur la situation de la « start-up Nation »...

Quant au caractère « résolument redistributif » de la politique du Gouvernement, qu'on en juge : le mécanisme proposé par Mme la ministre ferait, d'après la direction statistique des ministères sociaux, 120 000 gagnants, pour un gain mensuel moyen d'environ 110 euros, soit un coût budgétaire total de 150 millions d'euros pour ce nouvel abattement de 5 000 euros. En incluant l'abattement de 1 100 euros par enfant, la dépense supplémentaire atteindrait les 185 millions d'euros.

Or, sans vouloir ressortir les dossiers qui fâchent, la fusion du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome à compter du 1^{er} décembre 2019, motivée par un souci de lisibilité et d'économies budgétaires, avait engendré pour l'État une économie estimée à 5,7 millions d'euros en 2020 et les années suivantes. Par ailleurs, la baisse du coefficient multiplicateur pour les allocataires en couple, passé de 2 à 1,89 au 1^{er} novembre 2018, puis à 1,81 au 1^{er} novembre 2019, et que j'avais dénoncée dans mon avis sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances (PLF) pour 2019, a permis une économie estimée à 12 millions d'euros en 2018, à 157 millions d'euros en 2019 puis à 287 millions d'euros en 2020.

Ainsi, même si le montant de l'allocation a simultanément été revalorisé, le bilan reste négatif pour les allocataires et l'on ne saurait présenter ces ajustements incompréhensibles comme une politique de redistribution, à moins d'avoir de la redistribution une conception particulièrement confuse...

Le plus important est surtout que cette nouvelle rédaction manque sa cible, car les bénéficiaires de l'AAH ne demandaient pas exactement un surcroît de prestation ; ils voulaient que le mode de calcul de la prestation la rende plus propice à leur autonomie, soutienne leur indépendance financière dans leur couple, ce qui exigeait la déconnexion de son montant d'avec les revenus de leur conjoint, qui sont souvent plus élevés. Plus profondément, c'est d'une vision cohérente de la politique de soutien à l'autonomie que nous manquons, d'une vision qui soit de nature à agencer correctement les différents cadres d'intervention dont nous disposons désormais et à rendre les outils qui s'y trouvent plus efficaces.

Mon sentiment est que, en cherchant à couper la poire en deux, le Gouvernement a obtenu une curieuse mixture, ce qui explique d'ailleurs les précautions qu'il a dû prendre en séance publique pour l'administrer aux députés.

Je vous suggère, par conséquent, de voter les amendements que je propose, qui visent à rétablir les articles 3 et 3 *bis* dans la rédaction que nous avions adoptée en première lecture, car ils tendent à préserver l'esprit du texte, à correspondre à la demande qui nous est adressée et à remédier, autant que faire se peut, aux conséquences négatives du changement de régime.

En les adoptant, nous ne serons certes pas arrivés à la fin de l'aventure, car, vous ne l'ignorez pas, le Gouvernement a également introduit cette rédaction à l'article 43 du PLF pour 2022, déplaçant ainsi la discussion sur un autre terrain. Nous l'y suivrons.

Mme Michelle Meunier. – J'ai repris cette question, lors des questions d'actualité au Gouvernement. Ce que propose M. Philippe Mouiller va dans le sens de ce que souhaite le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et nous avions d'ailleurs voté pour le texte en première lecture.

Ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale est déconcertant. La réponse, assez sèche, de Mme Cluzel était troublante, car elle ne nous a pas habitués à cela. On y a clairement senti les directives de Bercy ; il semble difficile pour le Gouvernement de reculer désormais.

Les chiffres de notre commission montraient que la réforme initiale faisait des gagnants et des perdants, alors que votre proposition, mon cher collègue, est gagnant-gagnant : nous vous suivrons donc.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je voudrais rappeler l'historique. En 2018, notre collègue députée Marie-George Buffet avait fait voter la déconjugalisation de l'AAH, avec le soutien quasi unanime de l'Assemblée nationale. En 2018, la proposition de loi analogue déposée par le groupe communiste républicain citoyen et écologiste a été rejetée. En 2020, sur le fondement d'une pétition déposée sur le site internet du Sénat et ayant recueilli plus de 100 000 signatures, le Sénat s'est saisi de la question, en reprenant la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale qui prévoyait l'individualisation de l'AAH. Notre collègue Philippe Mouiller a alors travaillé sur un dispositif transitoire maintenant la prise en compte des revenus du conjoint pour les couples qui le souhaiteraient. Puis, en juin dernier, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a effectivement détricoté le texte, en remplaçant la déconjugalisation par un abattement forfaitaire de 5 000 euros sur les revenus du conjoint.

Bref, le Sénat a aujourd'hui l'occasion de voter pour une mesure de justice favorable aux bénéficiaires de l'AAH et à leurs conjoints. Nous voterons donc pour les amendements et pour le texte ainsi rétabli.

Nous aurons, demain, en séance publique, un débat sur le thème « Les droits des personnes en situation de handicap sont-ils effectifs et respectés ? », sur la demande de notre groupe. Il s'agit d'une véritable question, dont la crise sanitaire a renforcé l'acuité.

M. Olivier Henno. – Je salue le travail de Philippe Mouiller. Effectivement, sur ce dossier, la question est simple : veut-on ou non renforcer l'autonomie financière au sein du couple ? Dès lors qu'on le souhaite, il faut revenir à notre version du texte.

C'est la raison pour laquelle nous voterons pour les amendements du rapporteur et pour le texte ainsi modifié.

M. Daniel Chasseing. – J'avais voté pour le texte de Philippe Mouiller, il y a quelques mois. Ce que propose le Gouvernement – l'abattement de 5 000 euros, voire plus – n'est pas nul ; il faut en tenir compte. En commission, je voterai pour les amendements et le texte de Philippe Mouiller visant à déconjugaliser les revenus entre la bénéficiaire de l'AAH et son conjoint, mais je consulterai mon groupe pour déterminer notre vote en séance publique.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je rejoins tout ce qu'a dit Philippe Mouiller.

Je m'interroge tout de même sur l'acharnement du Gouvernement à vouloir imposer une mesure qui est impopulaire auprès des personnes handicapées. Il y a une forte

incompréhension et même une grande colère des associations à cet égard. Cela en dit long sur la volonté du Gouvernement, au-delà des injonctions de Bercy, qui se focalise sur les économies en matière de dépenses sociales. Ce n'est pas un hasard si, lors de la discussion sur le revenu universel d'activité, il y avait eu une difficulté à extraire l'AAH du projet de fusion entre les *minima* sociaux. Il aura fallu que Philippe Mouiller rappelle qu'il s'agit non pas d'un minimum social, mais de la compensation d'une impossibilité partielle ou totale de travailler ; c'est donc une prestation particulière, qui doit être sortie de la fusion des *minima* sociaux au sein d'un revenu universel d'activité.

Cela soulève la question du rapport du Gouvernement avec l'impossibilité des adultes handicapés à travailler ; toutes les prestations sociales doivent être tournées vers la reprise d'emploi. Or les personnes handicapées ne pouvant pas travailler ne peuvent, elles, être focalisées sur l'activité productive. C'est cela qui explique cette obstination. Au-delà de tout cela, c'est de l'autonomie et de la dignité des intéressés qu'il s'agit *in fine*.

Le Gouvernement a revalorisé rapidement cette prestation, il faut le reconnaître, mais ne l'a pas portée au niveau du seuil de pauvreté. Nous avons déposé les mêmes amendements que M. Mouiller, donc nous soutiendrons les amendements proposés.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Au-delà du bras de fer avec le Gouvernement sur ce sujet, nous avons besoin urgentement d'une vision d'ensemble, donc d'un texte consacré à l'autonomie : faute de stratégie globale, on peine à envoyer un message clair quant à l'avenir des personnes en situation de handicap.

M. Martin Lévrier. – Je ne peux pas laisser dire que ce gouvernement n'a presque rien fait, voire n'a rien fait du tout, en faveur des personnes handicapées. En outre, l'AAH a été conçue comme un minimum social : en le remettant en cause, on soulèverait beaucoup d'autres problèmes.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je le confirme, beaucoup a été fait pendant ce mandat – nous avons d'ailleurs accompagné les actions entreprises. Cela étant, c'est le chef de l'État lui-même qui a tranché en écrivant que l'AAH n'était pas un minimum social. Pour ma part, j'écoute ce que dit le Président de la République !

Mme Catherine Deroche, présidente. – Que c'est compliqué, le « en même temps ».

M. Martin Lévrier. – Mais non, c'est très simple !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-3, comme l'amendement identique COM-1 rectifié, présenté par les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, vise à rétablir la rédaction de l'article adoptée par le Sénat en première lecture, qui déconjugalise le calcul de l'AAH.

Les amendements COM-3 et COM-1 rectifié sont adoptés.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 3 bis (supprimé)

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-4, comme l'amendement identique COM-2, présenté par nos collègues du groupe Écogiste – Solidarité et Territoires, vise à rétablir l'article 3 *bis*, introduit par le Sénat en première lecture, qui instaure un mécanisme transitoire destiné à amortir les effets de la déconjugualisation de l'AAH sur les ménages qui seraient perdants au dispositif.

Les amendements COM-2 et COM-4 sont adoptés.

L'article 3 bis est rétabli dans cette rédaction.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3			
Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés et de la majoration de son plafonnement			
M. MOUILLER, rapporteur	3	Rétablissement de la déconjugualisation de l'AAH	Adopté
Mme PONCET MONGE	1 rect.	Rétablissement de la déconjugualisation de l'AAH	Adopté
Article 3 bis (Supprimé)			
M. MOUILLER, rapporteur	4	Rétablissement du mécanisme transitoire	Adopté
Mme PONCET MONGE	2	Rétablissement du mécanisme transitoire	Adopté

Proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Avant tout, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère que ce périmètre comprend toutes dispositions relatives aux conditions d'exercice du droit de visite dans les établissements sanitaires et médico-sociaux.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, tous amendements ayant, plus largement, pour objet l'exercice des autres composantes du droit à la vie privée en établissement de santé ou en établissement médico-social, ou les conditions générales de prise en charge des patients en établissement de santé ou d'accueil des personnes en établissement médico-social.

Cette proposition de loi a été cosignée par le président et plus d'une centaine de sénateurs du groupe Les Républicains, mais je ne crois pas que cette circonstance importe beaucoup, car le contenu de ce texte me semble de nature à nous rassembler très largement.

Son objet est aussi simple que son titre : il s'agit, premièrement, de mieux préciser les modalités d'application du droit qu'ont les personnes prises en charge à l'hôpital ou accueillies en établissement médico-social de recevoir la visite de leurs proches et, deuxièmement, de rendre ce droit inconditionnel pour les personnes en fin de vie.

Vous devinez quels événements récents ont motivé sa rédaction. Ces milliers de résidents mis à l'isolement dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), ces milliers de patients privés de visite à l'hôpital, ces milliers de personnes décédées et mises en sac – je pèse mes mots – sans avoir vu leurs proches ni même reçu les derniers soins que l'humanité doit aux défunt, nous les avons encore tous douloureusement présents à l'esprit.

J'ai cependant souhaité entendre à nouveau ces témoignages. J'ai donc auditionné, outre l'administration, les représentants d'établissements, des juristes, la vice-présidente du Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Défenseure des droits et un certain nombre de représentants d'usagers. Parmi eux figuraient les fondateurs du collectif « Tenir ta main », qui rassemble patiemment les milliers d'histoires de ceux qui n'ont pu dire adieu à leurs proches prisonniers – c'est le mot – de la gestion de crise. À présent, ces personnes tentent de vivre malgré l'angoisse et la culpabilité ; elles travaillent à faire un deuil difficile, voire impossible.

Si je les rappelle d'un mot, c'est parce que, réunis, ces cas particuliers finissent par circonscrire le problème précis que ce texte peut tenter de résoudre, c'est-à-dire les situations dans lesquelles la balance entre la protection du droit à recevoir des visites et la nécessité de protéger le plus grand nombre s'est trouvée trop gravement déséquilibrée en défaveur du premier.

Soyons clairs : il ne s'agit pas de pointer quiconque du doigt ni de refaire la commission d'enquête sur la gestion de la crise. Les directeurs d'établissement ont tout fait pour protéger leurs patients ou leurs résidents, avec les moyens dont ils disposaient à chaque instant ; et encore ne faisaient-ils le plus souvent qu'appliquer des directives nationales ou suivre les éléments de la communication officielle qu'une navigation sans visibilité ne pouvait que rendre fluctuants et erratiques, pour ne pas dire contradictoires.

Autrement dit, si ce texte peut donner le sentiment de vouloir remettre les pendules à l'heure, c'est uniquement parce qu'il entre plus naturellement dans la mission du législateur de rectifier ce qui dysfonctionne que de distribuer des encouragements.

Ce texte introduit donc dans la loi le droit des patients et résidents qui le souhaitent de recevoir des visites quotidiennes. Il en précise également les limites, car il va de soi qu'un tel droit ne saurait être absolu.

L'administration et un certain nombre de juristes objectent que ce droit est déjà garanti au plus haut niveau de la hiérarchie des normes et qu'il est décliné dans de nombreux documents de rang inférieur à la loi, tels la charte de la personne hospitalisée ou le livret d'accueil du résident en Ehpad. Tout cela est presque vrai, et le serait-ce totalement que ce serait encore insuffisant pour démontrer qu'il est inutile de légiférer.

C'est presque vrai, car le droit de visite est en réalité considéré comme une composante du droit à la vie privée. Du moins est-ce ainsi que le juge l'entend lorsqu'un contentieux est porté à sa connaissance, et encore faudrait-il distinguer entre la vie privée au sens du code civil et la vie privée au sens de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), définitions qui ne se recoupent pas totalement. Quoi qu'il en soit, ces dispositions ne sont pas de nature à rassurer : on peut souhaiter ne jamais en arriver à devoir demander au juge l'autorisation de voir son père ou sa mère à l'hôpital.

Les grands principes sont donc en réalité lointains et imprécis. Quant à leur traduction dans les documents de gestion quotidienne des établissements, elle est en effet répandue, mais il faut craindre que le retour à la normale post-covid ne parvienne à éteindre totalement les incompréhensions qu'elle suscite chez les usagers et leurs familles, soit parce que, le pic épidémique passé, les directeurs d'établissement font toujours preuve d'une prudence excessive, soit parce que l'on se rend compte à présent que les plages horaires de visites avaient jadis été trop étroitement délimitées, par mauvaise habitude ou par contrainte de personnel. Cette crainte, la Défenseure des droits l'a étayée devant moi sur la base des signalements reçus ces derniers mois.

La loi semble donc un véhicule approprié pour clarifier un principe important de gestion des établissements prenant en charge un public fragile. D'ailleurs, la loi mentionne le droit à la vie privée. Elle s'autorise même à être plus explicite sur d'autres de ses composantes : à l'hôpital, elle s'attarde sur les contours du droit au secret médical et, en établissement médico-social, sur le respect de l'intimité et de la dignité. Dès lors, y accoler, par souci de précision, le droit de recevoir des visites et en préciser le régime n'aurait rien d'aberrant.

On a parfois cru me rassurer en me disant que la seule manière efficace de procéder serait l'incitation au dialogue de proximité dans les établissements, et que le fait d'inscrire ce droit dans la loi serait au mieux un acte symbolique.

Or, jusqu'à preuve du contraire, la loi présente un caractère obligatoire et devra emporter l'harmonisation des pratiques pour assurer son respect. Incrire dans la loi ce qui passe pour un usage plus ou moins répandu est donc bien plus que symbolique. Sinon, nous vous aurions invités la semaine dernière à supprimer tous les articles du code de la santé publique relatifs aux soins palliatifs au motif qu'« écarter les souffrances » a toujours fait partie du code de conduite médicale depuis qu'Hippocrate a rédigé *De l'art*, au V^e siècle avant Jésus-Christ.

Tout dépend, me direz-vous, des dispositions précises que l'on inscrit dans la loi. J'en viens donc au contenu de ce texte.

L'article 1^{er} crée un droit de visite quotidien pour les patients des établissements de santé et les résidents des établissements médico-sociaux, lequel ne peut être subordonné à une information préalable de l'établissement, et l'article 2 précise les motifs pouvant fonder un refus de visite dans un établissement de santé.

Je vous proposerai de supprimer l'article 2 pour transférer son contenu dans un article 1^{er} un peu remanié et consacré aux seuls établissements de santé. Le droit de visite y serait codifié au sein du code de la santé publique, sa rédaction légèrement raccourcie pour ne pas imposer la fixation de « plages horaires de visites », et les motifs de refus de visite légèrement toilettés. D'une part, il s'agit de laisser le médecin chef de service ou, sur sa

délégation, un autre professionnel de santé, apprécier la qualification du motif de refus de visite fondé sur un risque sanitaire ou d'ordre public, mais sans les détailler excessivement pour ne pas alourdir les procédures. D'autre part, il s'agit de formaliser un minimum une telle décision, en imposant sa motivation et sa notification sans délai.

L'article 3 procède de même pour les établissements médico-sociaux. Je vous proposerai de le codifier dans le code de l'action sociale et des familles. Je vous suggérerai également d'en alléger et d'en préciser légèrement la rédaction : en disposant que l'avis sur le risque sanitaire pouvant fonder un refus de visite peut être rendu par tout professionnel de santé désigné par le directeur en l'absence de médecin coordonnateur – en effet, les Ehpad ne sont pas seuls concernés et tous les Ehpad n'ont d'ailleurs pas de médecin coordonnateur ; en poussant à la formalisation de la décision de refus, qui devra être motivée et notifiée sans délai aux intéressés ; en précisant enfin que le règlement de fonctionnement de l'établissement, établi après consultation du conseil de la vie sociale (CVS), fixe les modalités de respect du droit de visite.

L'article 4 rend le droit de visite des personnes « en phase terminale d'une affection mortelle incurable » inconditionnel pour certains de leurs proches : descendants, ascendants, conjoints, membres de la fratrie ou personnes de confiance.

Là encore, je propose de codifier le dispositif dans le code de la santé publique, mais aussi de l'élargir, car, si l'idée est de rendre possibles les visites des êtres chers aux personnes dont la vie touche à sa fin, il faut être plus généreux : je propose de faire référence aux personnes « en fin de vie ou dont l'état requiert des soins palliatifs », notion que le code de la santé publique connaît déjà, et d'élargir le cercle des proches pouvant bénéficier d'un droit de visite : à ce titre, j'emprunte au code du travail la catégorie des personnes pouvant justifier la prise d'un congé de proche aidant.

L'article 5 tente de préserver les mesures qui précèdent de la menace que pourrait faire peser sur elles l'état d'urgence sanitaire. Il soumet les mesures réglementaires prises sous ce régime qui restreindraient le droit de visite pendant une seule journée à l'avis conforme motivé du conseil scientifique réuni au déclenchement d'une telle situation, inscrit dans le code de la santé publique par la loi du 23 mars 2020. En outre, il impose que l'application de telles mesures restrictives au-delà de 96 heures soit soumise à l'autorisation du législateur ; et il précise que ces mesures ne sauraient quoi qu'il arrive faire obstacle au droit de visite inconditionnel prévu à l'article 4.

C'est un mécanisme intéressant, que je propose de modifier légitiquement, mais aussi sur plusieurs points importants : en supprimant la mention d'un avis conforme, qui serait inconstitutionnelle, en ajoutant au comité scientifique le CCNE, qui m'a dit approuver cette précision, et en renonçant à préciser la durée d'application des mesures exceptionnelles nécessitant l'intervention du législateur, ce qui semble difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique.

L'article 6 dispose que le texte est d'ordre public, ce qui empêchera les stipulations contractuelles de contredire ces dispositions : c'est opportun.

Le texte me semble ainsi reposer sur un trépied solide : l'inscription dans la loi d'un principe fondamental qui y fait défaut et laisse, en conséquence, les usagers dans l'ignorance de leurs droits et les établissements à la tentation de la surprotection ; la responsabilité toutefois laissée aux directions d'établissements de le mettre en œuvre, sans

formalisme excessif ; l'introduction enfin de garde-fous contre les situations d'inhumanité que nous avons connues au printemps 2020, en sanctuarisant le droit de visite dans les cas extrêmes. C'est cette démarche que je vous propose de suivre en adoptant ce texte.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci du beau travail que vous avez accompli sur ce texte, dont l'intitulé paraissait évident, mais qui n'était pas si simple à rédiger.

M. Alain Milon. – Cette proposition de loi institue un droit de visite quotidien : le personnel soignant et le personnel administratif des établissements auront pour obligation de le garantir. Pourra-t-on étendre cette obligation aux familles, pour assurer un devoir de visite ?

Mme Annie Le Houerou. – Le premier confinement a été brutal, tout particulièrement pour les personnes âgées, du fait de leur fragilité face au covid. Les liens affectifs et intergénérationnels ont été mis à mal. Les résidents des établissements ont été isolés des aidants familiaux. Les personnes ne pouvaient plus s'embrasser ni se voir. Les deuils ont été extrêmement difficiles, voire traumatisants. Le désespoir de certains patients ou résidents a été si fort qu'ils se sont laissés glisser vers la mort.

Ce texte entend apporter une réponse à ces drames, causés par les restrictions liées à l'épidémie. En ce sens, il vise à combler un vide juridique. Le droit définit déjà un cadre protecteur sans citer expressément le droit de visite. En vertu de l'article 9 du code civil, « chacun a droit au respect de sa vie privée ». Le code de l'action sociale et des familles précise l'exercice des droits et libertés individuels et les garantit. La charte de la Fondation nationale de gérontologie encadre, quant à elle, la présence et le rôle des proches.

Le droit commun n'a pas été modifié par les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ; mais des consignes et des protocoles ont restreint la liberté d'aller et venir. C'est un droit souple qui s'est imposé, le ministère de la santé s'en remettant aux directives d'établissement en reportant la décision : la Défenseure des droits a dénoncé ce flou et cette absence de garantie d'un cadre légal.

Cette proposition de loi ne pourrait-elle pas imposer la consultation du CVS, pour que ces décisions fassent l'objet d'une concertation au sein des établissements avant que de telles restrictions ne soient imposées ? Les décisions prises ont beaucoup varié d'un établissement à l'autre.

Passé l'urgence extrême, qui a pu justifier des restrictions de visite pour des raisons de sécurité, la liberté d'appréciation laissée aux directeurs d'établissement a fait prospérer des restrictions, voire des interdictions disproportionnées. C'est d'ailleurs dans la période récente que ces plaintes se révèlent les plus nombreuses.

Ce texte instaure dans notre législation un droit de visite pour les résidents des Ehpad ou des foyers. Il prévoit qu'un patient en phase terminale ne peut se voir interdire un droit de visite quotidien. En ce sens, il répond au drame vécu par nombre de nos concitoyens pendant la crise sanitaire. Toutefois, il soulève quelques questions.

Si les visites ont été interdites, c'est avant tout pour protéger les patients et limiter la propagation d'un virus encore méconnu : or le présent texte n'apporte pas de réponse à une situation d'urgence exceptionnelle, telle que nous l'avons vécue et telle qu'elle pourrait

encore se produire. Il faut distinguer le droit de visite en période normale et en période de crise sanitaire, où des mesures restrictives de protection se révèlent nécessaires.

Les saisines ont afflué sur le bureau de la Défenseure des droits, surtout en dehors de la période de crise aiguë : cela plaide pour la nécessité de légiférer afin de renforcer le droit existant et, surtout, les pratiques. Mais veillons à ne pas formaliser les contraintes à l'excès : on pourrait atteindre l'inverse du but visé. Une formalisation du refus signifié au demandeur reste indispensable : les amendements proposés par Mme la rapporteure vont précisément dans ce sens.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie Mme Corinne Imbert pour le travail précis et fouillé qu'elle a mené. Mon groupe considère que cette proposition de loi est véritablement transpartisane. Elle répond aux difficultés auxquelles nous avons pu être confrontés dans notre vie personnelle ainsi qu'à celles qui nous ont été rapportées lors des auditions, notamment en ce qui concerne les phénomènes de glissement qu'ont connus de nombreuses personnes. Le texte ne résout pas tous les problèmes rencontrés en Ehpad, ni ceux des personnes en phase terminale, mais ce n'est pas son but. Nous le voterons.

M. Daniel Chasseing. – Mme Corinne Imbert a donné un aspect très pragmatique à cette proposition de loi, en précisant qu'elle dissociait les Ehpad et les établissements de santé. Je félicite les directeurs d'établissement et les professionnels de santé qui ont dû prendre en charge des patients dans les Ehpad touchés par des contaminations. Certaines familles ont été plus compréhensives que d'autres, face à la situation. Les directeurs d'établissement, les professionnels de santé et les médecins ont tous connu l'angoisse de devoir faire face à des contaminations et au décès de personnes en mauvais état général, qui risquaient d'être atteintes de covid.

Il fallait un texte clair pour préciser les conditions de refus de visite en Ehpad et dans les établissements de santé. Nous ne sommes pas à l'abri d'une épidémie qui se reproduirait.

Le droit de visite pour les malades en fin de vie a également été précisé et encadré. Je félicite Corinne Imbert pour ce travail utile. Le texte fournit des dispositions claires sur lesquelles les médecins et les directeurs d'établissement pourront s'appuyer.

Mme Brigitte Devésa. – Je remercie Mme Imbert pour son travail remarquable. La période a montré combien il était nécessaire de venir en aide aux personnes isolées. Le groupe Union Centriste soutient cette loi essentielle pour les aidants.

M. Martin Lévrier. – Merci à Mme la rapporteure d'avoir développé cette approche très intéressante du problème. Nous avons tous été confrontés, parfois de très près, à certaines difficultés. Les établissements sont nombreux où l'on a accompli un travail remarquable et fait preuve d'une humanité extraordinaire. Il faut aussi constater cet aspect très positif de la situation.

Je ne dirai pas que cette loi est une loi d'émotion, car je n'apprécie pas forcément le terme, même si j'assume l'avoir employé à propos d'autres textes qui le justifiaient. Toutefois, il reste très délicat de légiférer aussi rapidement, alors que la pandémie n'est pas achevée. Je m'abstiendrai donc, à titre personnel.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Je vous remercie pour les propos bienveillants que vous avez tenus à mon égard.

Madame Le Houerou, le droit souple est effectivement privilégié, pour l'instant, mais cela pose une question d'égalité et d'équité de traitement sur le territoire. D'où la nécessité d'établir un cadre. L'intervention du conseil de la vie sociale fait l'objet d'un amendement à l'article 3 visant à préciser que le règlement du fonctionnement de l'établissement fixe les modalités du droit de visite. En effet, ce règlement exige la consultation du conseil.

Madame Cohen, ce texte peut effectivement nous rassembler de manière transpartisane.

Je remercie M. Chasseing et Mme Devésa pour les propos qu'ils ont tenus.

Monsieur Lévrier, la vie sociale a pu être préservée dans certains établissements grâce à la mobilisation des équipes, alors qu'il n'était pas forcément très simple de le faire. Il ne s'agit pas d'émettre une valeur de jugement sur la manière dont la situation a été traitée. Dans les établissements médico-sociaux, on a eu recours à des tablettes pour recréer un lien social. Il n'en reste pas moins que la situation a été particulièrement difficile pour les personnes en fin de vie.

J'aime à dire que la météo de la veille est toujours plus facile à donner que celle du lendemain. Malgré une directive qui autorisait leur pratique au bout d'un mois, les soins mortuaires n'ont pas forcément été assurés partout. Il faut agir avec prudence. Cependant, il me semble qu'il était important de rendre le droit de visite inconditionnel pour les personnes en fin de vie ou en soins palliatifs.

À l'occasion du rapport d'information sur les soins palliatifs que nous avons réalisé avec Christine Bonfanti-Dossat et Michelle Meunier, nous avons visité la maison médicale Jeanne-Garnier, à Paris. Quinze jours après le début du premier confinement, les responsables de l'établissement avaient organisé la possibilité de visites pour les familles.

Monsieur Milon, le devoir de visite est important, mais il me semble difficile de pénaliser les familles.

M. Alain Milon. – On pénalise les établissements !

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Le droit de visite existe. Il faudrait effectivement s'intéresser au devoir de visite.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-1 vise à codifier dans le code de la santé publique le droit de visite en établissement de santé. Il reprend ce faisant le contenu de l'article 1^{er} et de l'article 2 de la proposition de loi, en veillant à rendre son mécanisme plus souple et plus précis.

L'amendement COM-1 est adopté.

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

Article 2

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-2 vise à supprimer l'article 2, car sa substance est reprise dans l'article 1^{er}.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-3 vise à codifier dans le code de l'action sociale et des familles le droit reconnu au résident d'établissement médico-social de recevoir des visites, et à préciser légèrement sa rédaction. Il tend en effet à ce que l'avis sur le risque sanitaire pouvant fonder un refus de visite puisse être pris par tout professionnel de santé en l'absence de médecin coordonnateur. Il a également pour objet de formaliser la décision de refus, qui doit être motivée et notifiée sans délai aux intéressés. Enfin, il précise que le règlement de fonctionnement, établi après consultation du conseil de la vie sociale, fixe les modalités de respect du droit de visite.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Article 4

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-4 vise à codifier dans le code de la santé publique le droit de visite inconditionnel des personnes en fin de vie, et à élargir doublement le dispositif. Sont ainsi concernées, plus largement que les personnes en phase terminale d'une affection mortelle incurable, les personnes en fin de vie ou dont l'état requiert des soins palliatifs, au sens que le code de la santé publique donne déjà à ce terme.

En outre, ces personnes pourront recevoir la visite d'un cercle plus étendu de proches, dont le périmètre a été emprunté, dans le code du travail, à celui des proches pouvant justifier la prise d'un congé de proche aidant.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement COM-5 tend à réécrire le dispositif de l’article en tenant compte de la codification des dispositions précédentes. Il vise à ajouter au comité scientifique le Conseil national consultatif d’éthique, à retirer le caractère « conforme » de l’avis rendu par ces instances, qui serait inconstitutionnel, et à requérir l’exigence d’une autorisation législative lorsque l’atteinte au droit de visite excèdera 96 heures, ce qui serait difficile à mettre en pratique.

L’amendement COM-5 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L’article 6 est adopté sans modification.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Du droit de visite des patients hospitalisés et des résidents d’établissements médico-sociaux			
Mme IMBERT, rapporteure	1	Modalités d’application du droit de visite en établissement de santé	Adopté
Article 2 Droit de visite des patients pris en charge en établissement de santé			
Mme IMBERT, rapporteure	2	Suppression de l’article	Adopté
Article 3 Droit de visite des personnes accueillies en établissement médico-social			
Mme IMBERT, rapporteure	3	Modalités d’application du droit de visite en établissement médico-social	Adopté
Article 4 Droit de visite inconditionnel pour les personnes en fin de vie			
Mme IMBERT, rapporteure	4	Droit de visite inconditionnel pour les patients ou résidents en fin de vie	Adopté
Article 5 Encadrement des atteintes portées au droit de visite en établissement sous le régime de l’état d’urgence sanitaire			
Mme IMBERT, rapporteure	5	Protection du droit de visite sous le régime de l’état d’urgence sanitaire	Adopté

Proposition de loi instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2

– Examen du rapport et du texte de la commission

M. Bernard Jomier, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons vise à instaurer une vaccination obligatoire en population générale contre la covid-19, afin d'atteindre à court terme un niveau de protection collective qui nous permettra de maîtriser durablement l'épidémie à laquelle notre pays fait face depuis plus d'un an et demi.

Avant d'aborder l'examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives à la vaccination contre la covid-19, aux modalités de contrôle du respect d'une obligation vaccinale contre la covid-19 et au régime des sanctions en cas de méconnaissance d'une telle obligation. En revanche, les amendements relatifs à la politique nationale de vaccination et aux autres vaccinations obligatoires, ou à l'état d'urgence sanitaire et aux outils de gestion de la crise sanitaire autres que la vaccination contre la covid-19 ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé.

Si l'annonce à la mi-juillet 2021 de l'extension du passe sanitaire a permis de relancer le rythme des vaccinations, le nombre de premières injections ne cesse de diminuer depuis le 31 juillet. Ainsi, la part des personnes entièrement vaccinées, qui s'établit au 4 octobre 2021 à un peu plus de 72 % de la population totale, ne progresse désormais plus que très lentement.

Or le taux d'immunité vaccinale ou naturelle nécessaire au contrôle de la propagation du virus, initialement évalué entre 70 % et 75 % de la population totale, se situerait désormais entre 90 % et 95 %, compte tenu du haut degré de transmissibilité du variant Delta. En l'état actuel du rythme des primo-vaccinations, il est donc impossible d'atteindre ce niveau de protection à court terme sans une mesure forte qui permette de mobiliser l'ensemble de nos concitoyens qui n'ont pas encore franchi le pas de la vaccination. Avec moins de 35 500 premières doses injectées en moyenne chaque jour, nous ne pouvons pas en effet espérer atteindre 90 % de la population partiellement vaccinée avant le 15 juillet 2022.

Il nous faut dès à présent tordre le cou à plusieurs idées fausses qui continuent de freiner l'adhésion de la population à la vaccination.

D'abord, l'idée selon laquelle le vaccin ne nous permettra pas de vaincre l'épidémie, au motif que des personnes doublement vaccinées peuvent être réinfectées. Si, le vaccin protège, y compris contre des variants du type Delta. Il constitue une arme redoutable contre les formes graves et sévères de la maladie : j'en veux pour preuve les écarts de taux d'occupation des lits de réanimation entre la région la plus vaccinée, la Bretagne, dont seulement 16 % de lits sont occupés, et une des régions les moins vaccinées, la Martinique, dont les capacités sont complètement saturées avec 319 % des lits de réanimation occupés.

Le vaccin est également un levier puissant de réduction de la circulation du virus en limitant significativement la charge virale en cas d'infection. Les personnes vaccinées infectées transmettent ainsi douze fois moins le virus que les personnes non vaccinées.

Ensuite, la seconde idée fausse à combattre est que l'effort collectif vaccinal serait derrière nous et que, au vu de la baisse des contaminations et des hospitalisations dans la période récente, il n'y aurait plus lieu de chercher à renforcer un taux de couverture vaccinale qui est déjà l'un des plus élevés d'Europe.

Or, au contraire, une part importante du chemin reste à parcourir. Cette couverture vaccinale comporte en effet de nombreux « trous dans la raquette » qui nous fragilisent face au risque d'une reprise épidémique, notamment en cas d'apparition d'un nouveau variant. La couverture vaccinale des personnes de plus de 80 ans, qui constituent la population la plus vulnérable au risque d'hospitalisation, reste ainsi le principal talon d'Achille de la campagne vaccinale en France. Quelque 84 % d'entre eux sont entièrement vaccinés, quand ce taux est supérieur à 95 % chez les personnes âgées de 70 ans à 79 ans.

Cette situation tranche avec d'autres pays comme l'Espagne, le Danemark, l'Irlande ou Malte, où la part des personnes vaccinées chez les plus de 80 ans atteint 100 %. Une part non négligeable des personnes de plus de 80 ans reste en effet éloignée de la vaccination ; les situations d'isolement sont aggravées par des difficultés d'accès à un médecin traitant et par un maillage des points d'information sur la vaccination et des centres de vaccination qui reste insuffisant dans certains territoires.

D'importantes marges de progression existent également au sein des classes d'âge plus jeunes pour atteindre une couverture vaccinale complète supérieure à 90 % : la proportion de schémas vaccinaux complets n'est encore que de 80 % chez les 25-39 ans, 83 % chez les 18-24 ans et 64 % chez les 12-17 ans.

En outre, la vaccination des publics fragiles, les plus susceptibles de développer des formes graves ou sévères de la covid-19, reste insuffisante : fin septembre, plus de 14 % des personnes atteintes de maladies chroniques ne justifiaient toujours pas d'un schéma vaccinal complet. Plus de 15 % des personnes obèses n'ont toujours pas reçu leur première dose de vaccin, alors que l'obésité constitue, après l'âge, le facteur de risque d'hospitalisation et de décès le plus important.

Face à ces fragilités, les dispositifs d'« aller-vers », indispensables pour sensibiliser les populations les plus éloignées de la vaccination, restent insuffisants pour atteindre à court terme le taux de protection collective recherché. Nous pouvons espérer un rebond des injections de premières doses à compter du 15 octobre 2021, date de la fin de la gratuité des tests de confort. Cependant, ce rebond restera limité dans son ampleur ; il ne concernera qu'un nombre limité de personnes ayant jusqu'ici préféré se faire tester plutôt que vacciner.

La vaccination universelle obligatoire s'impose dès lors comme la solution pour provoquer un sursaut et parvenir à une immunité collective, qui nous permettra de transformer l'épidémie en un phénomène à bas bruit, avec d'éventuelles résurgences saisonnières. C'est précisément l'objectif poursuivi par cette proposition de loi.

La méthode retenue est simple et ménage au pouvoir réglementaire une certaine souplesse dans le déploiement de cette obligation. Son article unique se cantonne en effet à compléter la liste des vaccinations obligatoires en population générale inscrite dans le code de la santé publique par la vaccination contre l'infection par le SARS-CoV-2.

Le droit en vigueur prévoit déjà que ces vaccinations sont obligatoires « *dans des conditions d'âge déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Haute Autorité de santé* » (HAS). Il reviendra donc au Gouvernement de déterminer par voie réglementaire les conditions d'âge pour lesquelles la vaccination contre la covid-19 aura un caractère obligatoire. Ces critères pourront par exemple évoluer en fonction des données scientifiques sur le bénéfice et l'innocuité du vaccin chez les mineurs de moins de 12 ans.

De même, il appartiendra au Gouvernement de déterminer par décret les contours du schéma vaccinal complet permettant de satisfaire à l'obligation vaccinale. Pour l'heure, bien que l'administration d'une troisième dose ait débuté fin août chez les plus de 65 ans et les personnes sévèrement immunodéprimées ou présentant des comorbidités, le schéma vaccinal pour disposer d'un passe sanitaire valide n'a pas été modifié.

L'exemple israélien nous invite pourtant à la vigilance : après avoir vacciné massivement et très tôt, dès décembre 2020, le pays n'a pas résisté à une reprise épidémique cet été. Compte tenu des données disponibles sur la durée de l'immunité conférée par la vaccination, se pose donc la question de l'intégration d'un rappel vaccinal dans les caractéristiques du schéma vaccinal complet.

L'enjeu de la troisième dose ne doit pas être sous-estimé. La protection acquise par le vaccin ou l'infection diminue avec le temps : toute notre population éligible pourrait avoir tôt ou tard à renouveler le geste vaccinal par l'injection d'une dose de rappel. L'introduction d'une obligation vaccinale est justement, encore une fois, le meilleur moyen d'assurer le maintien de cette vigilance collective.

À l'image de l'obligation vaccinale contre la covid-19 que la Nouvelle-Calédonie a instituée en population générale le 3 septembre dernier, la proposition de loi n'assortit pas d'emblée cette obligation de sanctions en cas de non-respect. À cet égard, plusieurs options sont possibles ; ce texte nous donne l'occasion d'en discuter ensemble.

Les élus néo-calédoniens ont fixé au 31 octobre une clause de revoyure qui les conduira à décider, en fonction de l'évolution du taux de couverture vaccinale, si des sanctions applicables en population générale sont justifiées et nécessaires. Je vous proposerai également de retenir une démarche progressive en matière de sanctions : outre l'institution dès cet automne du principe de l'obligation vaccinale, nous pourrions prévoir l'application, à compter de janvier 2022, d'une amende forfaitaire en cas de non-respect, ce qui laissera le temps aux personnes encore non vaccinées de se conformer à cette exigence. C'est l'objet de l'amendement que je vous soumets.

En complément, la mise en place d'un passeport vaccinal pour l'accès à certains lieux collectifs pourraitachever d'amener les plus réticents à s'engager dans une démarche vaccinale. Inspiré du modèle écossais déployé depuis le 1^{er} octobre, le passeport vaccinal conditionnerait l'accès à de grands rassemblements à la présentation d'un justificatif vaccinal ou d'un certificat de guérison, en supprimant l'échappatoire que constituent les tests, sauf pour les personnes justifiant d'une contre-indication.

Ne sous-estimons pas l'impact positif que pourrait avoir la vaccination universelle obligatoire sur l'adhésion de la population à la vaccination. J'en veux pour preuve les résultats encourageants déjà produits par le passage de trois à onze vaccins obligatoires chez les enfants, que nous avons voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018. En moins de deux ans, le taux de vaccination des nourrissons contre

l'hépatite B a progressé de plus de 5 points et la couverture vaccinale contre le méningocoque C a connu une augmentation spectaculaire de plus de 36 points.

Vous l'aurez compris, la vaccination universelle obligatoire reste, selon moi, la solution la plus acceptable et opérationnelle, en complément des actions d'« aller-vers », pour garantir une couverture vaccinale suffisamment élevée, afin de transformer l'épidémie en un « bruit de fond » maîtrisé sur le plan sanitaire. Elle présente l'avantage de poser une règle claire et simple applicable à tous, par opposition à un passe sanitaire qui, lui, soulève d'importantes difficultés d'application, aggrave les inégalités sociales et territoriales et dont la prolongation jusqu'à l'été 2022 est envisagée par le Gouvernement. L'obligation vaccinale reste la dernière étape à franchir collectivement pour vaincre cette épidémie et enfin tourner la page d'une crise sanitaire qui n'a que trop duré.

En ma qualité de rapporteur, je vous propose donc d'adopter ce texte.

M. Philippe Mouiller. – Mon groupe est défavorable à cette proposition de loi pour trois raisons.

Nous sommes contre le principe général d'obligation et préférons une forte adhésion de la population, même si nous partageons le même objectif, celui d'une couverture vaccinale la plus large possible. Le passe sanitaire, lui, donne une certaine liberté à chacun.

Ce texte ne définit aucune sanction ni aucun moyen opérationnel pour faire appliquer cette obligation. Il ne s'agit que d'un effet d'annonce. Quelles politiques, quels moyens prévoyez-vous de mettre en place pour faire appliquer cette obligation et la contrôler ?

Enfin, cette mesure intervient au mauvais moment, la temporalité n'est pas la bonne.

M. Alain Milon. – Je salue le travail de M. Jomier, particulièrement ardu. Il lui a fallu réaliser une sacrée gymnastique intellectuelle pour trouver les raisons qui justifient cette vaccination obligatoire.

Une autre raison de l'opposition de mon groupe est l'instabilité du virus et l'arrivée de nombreux variants, dont certains seront à échappement vaccinal. La vaccination ne servira pas à grand-chose tant qu'un vaccin stable n'aura pas été trouvé.

De plus, nous constatons que l'efficacité des vaccins est limitée. Une troisième dose est aujourd'hui recommandée, et il n'est pas sûr que des doses supplémentaires ne soient pas nécessaires, comme pour la grippe.

Enfin, je suis étonné que l'on ne parle que de vaccination de la population française. Même si la population française était vaccinée, si le reste de la population mondiale ne l'était pas, des variants à échappement vaccinal surviendraient et mettraient en échec l'immunité collective. Plutôt qu'une obligation vaccinale, je préférerais que la France et l'Europe assurent la vaccination des populations qui n'y ont pas accès actuellement.

M. Olivier Henno. – Le passe sanitaire est une politique publique réussie : elle a atteint ses objectifs.

Je comprends le principe de cette vaccination obligatoire, mais son exécution pose problème. Adopter une politique publique sans pouvoir la faire exécuter, c'est se mettre en situation d'impuissance publique, c'est discréder l'action publique. Dans cette mesure, il me semble impossible d'adopter votre proposition.

Enfin, nous ne pouvons limiter notre réflexion à la France, et même l'horizon européen ne suffit pas ; il faut envisager la question à l'échelle mondiale.

Monsieur Jomier, pourquoi dire que le passe sanitaire constitue une injustice territoriale ? Enfin, dans quels pays la vaccination est-elle obligatoire ?

M. Martin Lévrier. – Le mieux est souvent l'ennemi du bien, et il faut être prudent face aux lois qui ne seraient pas applicables. Comment encourager la vaccination chez les personnes âgées ? J'ai trouvé excellente l'idée que les médecins généralistes appellent leur patientèle non vaccinée. C'est probablement la meilleure solution, mais elle ne porte pas suffisamment ses fruits.

Je suis totalement pour la vaccination obligatoire – j'ai soutenu son extension à onze vaccins chez les jeunes enfants en 2018 –, mais à condition qu'elle soit applicable. Si cela est possible pour les enfants, il en va autrement pour les adultes.

Concernant la vaccination à l'échelle planétaire, j'ai posé plusieurs questions au Gouvernement sur le déploiement du dispositif Covax.

L'aspect pédagogique doit aussi être abordé. Si nous avions rendu la vaccination obligatoire très rapidement, les oppositions contre le vaccin auraient été beaucoup plus virulentes. Aujourd'hui, beaucoup se vaccinent un peu malgré eux, mais ont compris la nécessité de la vaccination.

Ainsi, une grande partie du groupe RDPI votera contre cette proposition de loi.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Monsieur Mouiller, je ne savais pas que votre groupe était opposé au principe de l'obligation. Vous aviez pourtant voté l'extension de l'obligation vaccinale à onze vaccins en 2018 pour les enfants. Je ne suis pas un inconditionnel du principe d'obligation en santé publique et le débat doit effectivement avoir lieu, mais nous voilà maintenant à front renversé : vous écartez par principe un outil qui existe déjà.

Monsieur Lévrier, il ne s'agissait pas de rendre le vaccin obligatoire dès le début de la crise. Cependant, anticiper l'évolution de la pandémie implique d'adapter les outils.

Nous ne devons pas mettre au premier plan la question des sanctions – j'étais défavorable à la dureté des sanctions pour les personnels soignants non vaccinés. L'expérience prouve que l'annonce d'une obligation amène les populations à agir, et non l'annonce d'une sanction. Chez les enfants, le taux de vaccination contre la rougeole a progressé dès que nous avons voté l'obligation vaccinale en 2018. Le taux de vaccination est aujourd'hui supérieur à 95 % et nous sommes en train d'éradiquer cette maladie.

La sanction doit être différée. La Nouvelle-Calédonie a adopté l'obligation vaccinale pour la population générale le 3 septembre. L'annonce de l'obligation vaccinale a fait progresser significativement le taux de vaccination. La Nouvelle-Calédonie est désormais

dans une bien meilleure situation que les Antilles, alors qu'aucune sanction en population générale n'a encore été prise. Elles ont simplement été annoncées pour plus tard.

J'en viens à la question de la temporalité. En juillet, on nous dit « c'est trop tôt », en octobre « c'est trop tard ». Nous allons devoir nous réunir le 15 août, à l'Assomption, pour adopter ce genre de dispositions ! Le passe sanitaire a été efficace un temps. Cette forme d'obligation masquée a produit ses effets, mais cela ne fonctionne plus : 30 000 primo-vaccinés par jour, c'est infime, alors que nous devons encore vacciner 10 millions de personnes.

De plus, aucune donnée n'indique que le passe sanitaire est efficace pour réduire la circulation virale, car il y a des trous partout dans le dispositif. Voyez le métro, les supermarchés, etc. Le dispositif est « bancal », comme dit Arnaud Fontanet.

Monsieur Milon, je n'ai pas eu à me creuser la tête pour trouver des arguments, mais plutôt des contre-arguments. Dans notre pays, 17 millions de personnes n'ont ni immunité naturelle ni immunité vaccinale. Arnaud Fontanet nous alerte quant à la probabilité réelle que, dans les semaines à venir, nous connaissons une nouvelle vague et des dizaines de milliers d'hospitalisations, ce qui représente des milliers de covid longs, des centaines ou des milliers de morts et de nombreux lits de réanimations occupés. Que fait-on ? Plus d'« aller-vers » ? Nous avons parlé de l'« aller-vers » dès la commission d'enquête de 2020, mais cette stratégie est trop lente. Certes, des incertitudes perdurent, mais cela ne nous exonère en rien d'agir. L'obligation engendre de meilleurs taux de vaccination, c'est un outil qui s'est toujours avéré efficace.

Je suis évidemment pour la vaccination à l'échelle mondiale, mais cela n'est pas de notre ressort. Cependant, nous pourrions nous exprimer sur la levée des brevets, sur le dispositif Covax, qui est en faillite, et sur les engagements internationaux de la France.

En matière d'opérationnalité, voyez ce qui s'est passé en Nouvelle-Calédonie. Quand l'obligation a été décrétée, des populations kanakes, très dispersées, ont demandé des livraisons de vaccins dans des territoires reculés par les hélicoptères de l'armée. Les autorités ont agi. L'obligation vaccinale crée en miroir des obligations pour l'État, non dans le marbre de la loi, mais dans la pratique.

La vaccination obligatoire existe dans peu de pays, mais bien dans un territoire de la République, en Nouvelle-Calédonie. Cependant, elle s'étend dans de nombreux pays. L'obligation générale est très peu répandue, mais les obligations sectorielles sont de plus en plus nombreuses. En effet, une fois que les personnes volontaires sont vaccinées – c'était la bonne démarche – la population est rassurée et les enjeux de protection collective sont mieux compris. Va-t-on maintenir les restrictions de liberté et le passe sanitaire parce qu'une petite minorité hurle à la dictature sanitaire ?

La proportion d'antivax a été survalorisée. Au mois d'août, 61 % des Français étaient favorables à une vaccination obligatoire pour tous, contre 67 % en septembre. Les Français se sont fait vacciner, ils veulent donc que les dispositifs de restriction s'arrêtent.

M. Alain Duffour. – À la fin de l'année 2020, après avoir entendu les scientifiques, ma position a évolué, et j'estime aujourd'hui que la vaccination est indispensable. Je suis pleinement favorable à la vaccination générale obligatoire. Les jeunes

enfants sont bien vaccinés contre de nombreuses pathologies. Lors de mon service militaire, j'ai aussi reçu un grand nombre de vaccins, sans que l'on me demande mon avis.

Concernant la vaccination à l'échelle mondiale, la France, comme elle l'a fait en matière d'environnement, pourrait donner l'exemple.

M. Daniel Chasseing. – Je m'associe aux arguments de M. Jomier et je souhaite dire aux antivax combien le vaccin a été efficace : neuf personnes hospitalisées sur dix n'étaient pas vaccinées. Je remercie aussi les élus et les sapeurs-pompiers, qui ont tant fait pour que les populations des territoires isolés puissent être vaccinées.

Environ 72 % de la population est vaccinée, sachant que les jeunes le sont depuis peu. Environ 80 % des personnes de plus de 80 ans sont vaccinées ; celles qui ne le sont pas encore ne sont pas opposées à la vaccination, simplement, personne ne s'est rendu à leur domicile. Si nous n'allons pas vers elles, la vaccination obligatoire n'aura aucun effet.

Une reprise épidémique est certes possible avec l'arrivée de l'hiver. Cependant, comme le passe sanitaire a été efficace et que le rappel vaccinal est en cours, sans être opposé à cette proposition, le groupe les Indépendants – République et Territoires s'abstiendra.

Mme Nadia Sollogoub. – Je souhaite parler des contrôles. En cas de vaccination obligatoire, on installe des forces de police partout et l'on contrôle tout le monde à l'entrée des métros ? Les lacunes portent sur les moyens de contrôle. Le dispositif s'additionne-t-il au passe ? Voilà qui ne me semble pas opérationnel.

De plus, l'annonce de l'obligation rendra l'opposition des antivax et de la population encore plus grande. En matière d'« aller-vers », notamment auprès des jeunes, nous pouvons encore faire mieux. Dans sa majorité, le groupe Union Centriste sera opposé à cette proposition.

Mme Laurence Cohen. – Quoi que nous fassions, nous ne pourrons convaincre les antivax. Pour la tranche de population non vaccinée restante, la situation est beaucoup plus complexe. « Aller-vers » implique de se rendre auprès des personnes âgées à domicile, dans les déserts médicaux, car elles ne bénéficient pas de la vaccination. Dans ces conditions, introduire l'obligation vaccinale, d'autant plus avec des sanctions, me semble disproportionné. Concernant les mineurs, le Comité consultatif national d'éthique exprime des réticences : la balance bénéfices-risques ne plaide pas pour la vaccination obligatoire, mais pour une information éclairée et la promotion de la vaccination.

Enfin, les données sur l'efficacité du vaccin sont encore floues. Il est très difficile de demander une obligation vaccinale quand le vaccin reste entre les mains de grands laboratoires, qui font des profits colossaux. Envisageons la levée des brevets, sinon nous créerons une rente de milliards d'euros pour ces laboratoires. À la fin, c'est toujours le patient qui paie ! Enfin, le maillage territorial médical existant n'est pas propice à une telle vaccination.

Mes doutes sont nombreux ; ils ne plaident pas pour l'obligation vaccinale. Mon groupe va se réunir et je réserve donc mon vote.

Mme Corinne Féret. – Ce sujet mérite un véritable débat. Le passe sanitaire est une obligation indirecte qui ne dit pas son nom. Nous, nous faisons le choix de la transparence.

Il n'est pas trop tard aujourd'hui pour rendre la vaccination obligatoire, car la couverture vaccinale est insuffisante chez les plus vulnérables. S'ajoutent de fortes inégalités territoriales. Au rythme de vaccination actuel, qui a fortement diminué, nous n'atteindrions un taux de 90 % de vaccinés qu'en juillet 2022. Pouvons-nous nous permettre d'attendre aussi longtemps et de prendre le risque d'une nouvelle vague épidémique, de nouvelles hospitalisations et de nouveaux décès ?

Concernant le contrôle, il n'est pas question d'avoir des contrôleurs et l'armée à chaque coin de rue ! Nous sommes bien obligés d'avoir un permis de conduire, sans être contrôlés en permanence. Quant aux sanctions, elles ne seront pas forcément disproportionnées.

Soyons cohérents. La vaccination obligatoire existait au temps du service militaire, et elle existe aussi pour les plus petits – vous avez voté son extension en 2018. Il s'agit d'un choix politique de santé publique. L'argument budgétaire ne peut nous freiner. Il y va de la protection de nos concitoyens.

M. Jean-Marie Vanlerenberghé. – Merci à Bernard Jomier d'avoir engagé ce débat nécessaire, mais une question demeure : comment mettre en œuvre l'obligation vaccinale ? Le passe sanitaire bute déjà sur un noyau de résistances, l'obligation n'améliorera pas les choses – en tout cas, je n'entends pas d'argument propre à me convaincre qu'elle y parviendra.

M. René-Paul Savary. – Favorable à l'obligation vaccinale en général, je suis plutôt convaincu par ceux qui la demandent contre la covid-19, même si je trouve également convaincants ceux qui y sont opposés pour des raisons pratiques. Cependant, quand la ceinture de sécurité a été rendue obligatoire, j'étais de ceux qui ronchonnaient devant ce que je regardais alors comme une entrave à ma liberté, puis la ceinture est entrée dans les mœurs et je m'y suis fait : la ceinture n'évite pas l'accident, mais sauve des vies, je pense que c'est comparable.

Nous avons ardemment voulu le vaccin et maintenant que nous l'avons, certains n'en veulent pas ; or il y va de la liberté de l'ensemble de la population : ceux qui refusent de se vacciner pénalisent ceux qui se sont vaccinés. Ensuite, le coût du dépistage est plus important que celui la vaccination, il faut y penser quand nous finançons le tout à crédit, sur les générations futures.

Par ailleurs, il ne suffit pas que la France se vaccine, ses voisins et la Terre entière doivent le faire, d'où l'importance de l'action européenne et internationale.

Où en est-on s'agissant des nouvelles thérapies ? Enfin, il faut maintenir les gestes barrières, on le voit avec la grippe qui fait 5 000 à 7 000 morts par an.

Je reste donc partagé : ni pour, ni contre, mais bien au contraire...

Mme Chantal Deseyne. – Vous parlez d'un taux de couverture de 73 %, alors que le Gouvernement avance 84 % : est-ce à dire que vous envisagez la vaccination des moins de 12 ans ?

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Je n'ai pas de certitude sur certains points et je vois qu'on peut changer d'avis en avançant : d'une façon plus générale, cette crise nous a appris à gérer l'incertitude, et je crois que cela ne veut pas dire qu'on doive renoncer à

prendre des décisions – c'est à quoi je m'attèle, pour trouver la voie la plus utile à la population.

Le passe sanitaire a été un bon outil, il relève d'une méthode de gouvernance connue, celle du *nudge*, ou du « coup de pouce » : l'autorité n'oblige pas, mais incite et « pousse » les citoyens à adopter un comportement, ici à se faire vacciner. Ce faisant, on pense éviter que les oppositions ne se cristallisent, ce qui n'est pas évident, et l'on euphémise la réalité, ce qui pose la question du respect des citoyens en démocratie – nous pourrions avoir ce débat philosophique. Quoi qu'il en soit, il reste le noyau dur, ceux qui ne voudront se faire vacciner à aucun prix : je ne sais pas de quel outil nous disposons pour les y forcer, je préfère prévoir une sanction et penser que, avec cette sanction, cette fraction de la population sera suffisamment faible pour qu'on atteigne l'immunité collective sans qu'elle se fasse vacciner.

S'agissant des vaccinations à domicile, il faut savoir qu'elles s'élèvent à peine à 15 000 par jour, c'est très peu, notre dispositif fonctionne mal. Avec l'obligation, j'espérance que l'action de l'État se modifie : il devra mettre en place un accès au vaccin, il aura une obligation de moyens – c'est la raison pour laquelle le président de la Seine-Saint-Denis réclame l'obligation. L'obligation vaccinale simplifie la vie pour l'administration du vaccin.

Sur le contrôle, ensuite, il faut se garder de toute démesure, en particulier celle consistant à dire que toute obligation devrait nécessairement être assortie d'un contrôle partout et tout le temps. Je suis pour un retour au droit commun, avec un contrôle *a priori* restreint à certaines circonstances, par exemple l'accès à des lieux très fréquentés, ou encore dans le train – un contrôle aléatoire, assorti de sanctions. Je crois que ce système suffirait, et j'ai du mal à comprendre l'argument consistant à dire qu'il faudrait absolument contrôler tout le monde tout le temps pour s'assurer que les gens se font vacciner, un tel contrôle ne fonctionnerait pas.

Je suis sensible à la diversité de situations pour nos concitoyens, je sais que l'obligation n'apparaîtra pas comme une solution pour ceux qui sont isolés et vivent dans des déserts médicaux. Cependant, l'obligation peut décider ceux qui ne se font pas vacciner aujourd'hui en se disant que si la vaccination n'est qu'une recommandation, c'est qu'elle n'est pas si nécessaire. Je n'en connais pas la proportion, mais je tiens compte de l'expérience avec les autres vaccins.

L'intérêt du vaccin est démontré quand sont établis son bénéfice collectif et son bénéfice individuel. Pour les mineurs de plus de 12 ans le bénéfice individuel et collectif est établi. Pour les plus jeunes, le bénéfice collectif est établi, puisque plus il y a de vaccinés, moins le virus circule ; reste à établir s'il y a un bénéfice individuel : Pfizer a demandé une autorisation pour les plus jeunes aux États-Unis et si les autorités la lui accordent, les enfants américains nous donneront le recul suffisant pour établir s'il y a, ou non, un intérêt individuel. En attendant, le mieux étant l'ennemi du bien, il n'est pas question d'abaisser l'obligation vaccinale en deçà de 12 ans, mieux vaut laisser le pouvoir réglementaire fixer l'âge de l'obligation, pour ajuster par la suite.

Est-on face à une alternative entre le passe sanitaire et l'obligation vaccinale ? La question est intéressante, la réponse dépend de l'analyse que l'on fait de la suite des événements. De mon côté, je crois que, avec à peine 30 000 primo-vaccinations par jour, nous sommes au bout de la dynamique vaccinale liée au passe sanitaire. Nous sommes parvenus mi-septembre à 50 millions de vaccinés, c'est bien, mais, pour aller plus loin, nous avons

besoin de l'obligation vaccinale, c'est ce que montrent les situations où elle a été établie – voyez en Nouvelle-Calédonie, ou dans les professions médicales, le taux de vaccination s'établit désormais à 95 % chez les professionnels de santé en ville, et à plus de 90 % à l'hôpital, nous avons atteint ces niveaux avec la mise en place de l'obligation.

Sur le traitement, Jean-François Delfraissy m'a dit être très optimiste sur les thérapies ciblées, même si les anticorps monoclonaux n'ont visiblement qu'un effet partiel. Il est donc possible qu'arrive bientôt un traitement très efficace – mais actuellement, le meilleur traitement, c'est la vaccination !

Enfin, les gestes barrière restent décisifs, on le voit à travers l'effet pervers du passe sanitaire : les gens baissent la garde parce qu'ils ont leur passe, ce qui en annule les bénéfices, au risque d'une nouvelle vague épidémique...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le passe sanitaire est devenu obligatoire pour les plus de 12 ans au 30 septembre, on verra bientôt quel effet aura l'obligation sur les chiffres.

M. Martin Lévrier. – Et les tests ne seront plus remboursés au 15 octobre.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Les Français anticipent, je parie que, après le 15 octobre, nous n'enregistrerons qu'une vaguelette de vaccinations, rien de plus...

Mme Véronique Guillotin. – Je défends les vaccins et j'ai toujours été favorable à l'obligation vaccinale, mais cette obligation-ci arrive au mauvais moment, après une politique de passe sanitaire qui, même si elle montre ses limites, contribue à ce que 84 % des plus de 12 ans soient vaccinés. Nous ne sommes certes pas à l'abri d'une nouvelle vague épidémique, qui serait plus faible que les précédentes, car nous sommes davantage à être vaccinés, mais je crois que l'obligation vaccinale à ce niveau de couverture enverrait un mauvais signal à la population.

Ensuite, ce vaccin n'est pas comparable à celui contre la rougeole ou la polio, nous sommes en situation de crise et nous ne maîtrisons pas tout le schéma vaccinal. Quand le vaccin sera obligatoire, est-ce qu'on refusera de scolariser les enfants non vaccinés ? Je peux en être d'accord, mais il faut le dire.

Enfin, nous ne faisons pas la même analyse de la contrainte imposée par une telle obligation, elle introduit en réalité un passe vaccinal. Je reste donc attentive à la situation et ne gage pas l'avenir.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le passe vaccinal n'est pas dans ce texte.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Non, ce n'est pas le bon véhicule. Au sein de la mission d'information, dès le mois d'avril, nous nous sommes déclarés favorables au passe vaccinal pour accéder aux événements culturels.

En réalité, si nous en étions restés à la souche originelle, l'immunité collective, qui était de 70 %, serait déjà derrière nous ; il nous faut désormais 90 % de vaccinés, comment va-t-on y parvenir, sachant qu'il n'y a plus grand monde à convaincre ? Sans changer d'outil, il nous faudra des mois pour y parvenir, c'est pourquoi je vous propose

l’obligation pour maintenant – ou bien la prochaine vague, même faible, touchera quand même des dizaines de milliers de personnes qu’il nous faudra hospitaliser.

Lors de notre déplacement au Commissariat à l’énergie atomique, au printemps dernier, une chercheuse nous avait montré les atteintes de la covid-19 sur les cellules cérébrales : des cellules souches cérébrales peuvent être atteintes par des formes bénignes de la covid-19, provoquant des dégâts irréparables et des conséquences à moyen et long termes – je préfère la vaccination à une contamination suivie de troubles cognitifs...

EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. Bernard Jomier, rapporteur. – J’ai déjà défendu l’amendement COM-1.

L’amendement COM-1 n’est pas adopté.

L’article unique constituant l’ensemble de la proposition de loi n’est pas adopté.

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

Projet de loi en faveur de l’activité professionnelle indépendante – Demande de saisine pour avis et désignation d’un rapporteur pour avis

La commission désigne Mme Frédérique Puissat rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l’activité professionnelle indépendante.

La réunion est close à 11 h 45.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Rapport annuel de la Cour sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale – Audition de MM. Pierre Moscovici, Premier président et Denis Morin, Président de la sixième chambre de la Cour des comptes

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons, cet après-midi, MM. Pierre Moscovici, Premier président, et Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes, pour la présentation du rapport annuel sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale, le « RALFSS ».

Ils sont accompagnés de Carine Camby, rapporteure générale de la Cour, Stéphane Seiller, rapporteur général du RALFSS, Thibault Perrin, rapporteur général adjoint du RALFSS, Guillaume de La Batut, chargé de mission, et Roma Beaufret, chargée de mission auprès du Premier président.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo en vue de sa retransmission en direct sur le site du Sénat. Elle sera consultable en vidéo à la demande.

Chaque année à pareille époque, la présentation du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui constitue l'une des traductions de la mission d'assistance de la Cour au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution, ouvre pour notre commission les travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de l'année à venir.

Cette année encore, ce rendez-vous est marqué par l'ampleur des déficits et de la dette de la sécurité sociale auquel notre pays devra bien se confronter.

Mais cette année est aussi marquée par la révision engagée du cadre organique applicable aux lois de financement de la sécurité sociale. Nous partageons l'appréciation, formulée ô combien poliment, par le rapport selon laquelle « les lois de financement de la sécurité sociale pourraient apporter une contribution plus nette à la transparence des choix relatifs aux politiques et aux finances sociales et au rétablissement de la situation financière de la sécurité sociale ». Bien sûr, un cadre juridique ne produirait jamais d'effets en lui-même en l'absence de choix politiques, mais il peut effectivement contribuer à les éclairer.

De ce point de vue, nous sommes un peu dubitatifs quant à l'intérêt d'une loi d'approbation des comptes qui ne serait pas accompagnée d'éléments au moins aussi détaillés que le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale.

De la même manière, la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année à venir devrait s'accompagner d'une justification étayée des objectifs de dépenses proposés qui font actuellement défaut.

Enfin, les perspectives pluriannuelles nous semblent encore trop souvent déterminées sur le fondement d'hypothèses « conventionnelles » auxquelles il serait vain de consacrer des analyses très poussées. Vous nous ferez part des propositions de la Cour pour y remédier.

M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes. – Merci infiniment de m'avoir invité à vous présenter le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, le RALFSS. C'est avec grand plaisir que je retrouve votre commission pour cet exercice annuel important.

Le rapport que je vais vous présenter est établi, comme chaque année, dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement. Il accompagne le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2022, déposé cette semaine. J'ai présenté notre travail à la presse hier, car, comme vous le savez, c'est un rapport très attendu par nos concitoyens, ainsi qu'à l'Assemblée nationale ce matin.

Je profite donc de cette occasion pour vous faire part, comme je le fais souvent, de mon attachement profond à la mission d'assistance au Parlement que la Constitution a confiée à la Cour. Je sais l'importance que revêt le Parlement pour le contrôle démocratique. Cette mission est donc pour moi essentielle, non seulement parce que je conserve une sensibilité d'ancien parlementaire, mais aussi parce que mon rôle et mon devoir, comme Premier président de la Cour, sont de veiller à votre bonne information. J'attache donc à la relation

privilégiée qui nous unit une attention toute particulière. Sachez donc que je suis à votre disposition.

Pour cet exercice, je suis accompagné de Denis Morin, président de la sixième chambre, Carine Camby, rapporteure générale de la Cour, Stéphane Seiller, conseiller maître, rapporteur général de ce rapport et Thibault Perrin, son adjoint. Ils pourraient être amenés à intervenir pour répondre à vos questions. Je souhaite les remercier chaleureusement pour leur implication, ainsi que la vingtaine d'autres rapporteurs qui ont aussi contribué à ce travail approfondi.

Face à la gravité de la situation, nos transferts sociaux – c'est d'ailleurs une caractéristique partagée de notre pays et de ceux de l'Union européenne en général – ont joué et continuent à jouer un rôle essentiel pour amortir les conséquences de cette crise pour nos concitoyens. Ce point est important, car il nous rappelle la place qu'occupe la protection sociale dans notre pacte républicain, auquel la Cour est très attachée.

Toutefois, nous portons toujours le même message depuis l'année dernière et le porterons aussi longtemps qu'il sera nécessaire : pour sauvegarder notre système de sécurité sociale, un maillon essentiel de cohésion et de solidarité dans notre pays, nous devons progressivement, pour sortir de la situation exceptionnelle que nous connaissons, reconstruire une trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux.

Si, à court terme, la situation appelait à des mesures exceptionnelles, à moyen terme, il convient de penser aux générations futures.

Pour la deuxième année consécutive, 2021 est donc un exercice hors norme pour nos comptes sociaux. Les comptes de la sécurité sociale devraient rester en 2021 sur un haut niveau de déséquilibre, de près de 35 milliards d'euros. Le déficit 2021 serait le deuxième plus fort de l'histoire de la sécurité sociale, après 2020. Une telle situation est – c'est le rôle de la Cour de le rappeler – problématique. Rappelons qu'une branche maladie ou une branche retraite en déséquilibre, cela signifie que les dépenses de soins ou les pensions versées aujourd'hui devront être financées par nos enfants ou nos petits-enfants. Nous ne sommes pas obsédés par la dette en tant que telle, mais par ses conséquences sur le pacte intergénérationnel.

Je constate que les conditions du redressement des finances sociales restent à définir, notamment dans les domaines de la retraite et de la santé.

Ce rapport n'approfondit pas la question des réformes en matière de retraites, dont nous avons esquissé les perspectives dans notre rapport au Premier ministre. Nous savons que le débat public est ouvert et qu'il appellera nécessairement des décisions le moment venu. Une réforme est incontournable, selon nous. En revanche, nous soulignons la nécessité d'accélérer les réformes dans le domaine de la santé, et plus généralement dans l'ensemble de la gestion de notre système de sécurité sociale.

Il ne s'agit évidemment pas pour la Cour de méconnaître la situation exceptionnelle que le pays a traversée, et connaît encore à certains égards, même si les signaux de ces derniers mois sont positifs.

Mais, à travers ce rapport, la Cour souhaite remettre en perspective l'ampleur des déséquilibres, ouvrir des pistes pour contribuer progressivement à la maîtrise de l'évolution

des dépenses d'assurance maladie et inviter à relancer les différents chantiers de modernisation qui ont été évidemment ralenties ou suspendus durant la crise sanitaire. Ce travail de réforme doit se poursuivre, en tenant compte des circonstances.

Je vais d'abord commencer rapidement par rappeler la situation financière actuelle de la sécurité sociale, au vu des dernières données disponibles communiquées par la commission des comptes de la sécurité sociale, en m'arrêtant en particulier sur les dépenses de l'assurance maladie.

Dans un contexte de reprise puissante de l'activité économique – une prévision de croissance de 6 % en 2021, jugée prudente par le Haut Conseil des finances publiques, et de 4 % en 2022 – et de recettes en fort redressement par rapport à 2020, avec une hausse de 31 milliards d'euros, les dépenses de la sécurité sociale, tirées par celles de la branche maladie, ont, elles aussi, continué à croître fortement en 2021 par rapport à 2020, avec une progression de 27 milliards d'euros. C'est la situation de la branche maladie qui est la plus problématique : en 2021, pour 1 000 euros dépensés, 130 euros sont financés par de nouvelles dettes à la charge des générations futures. Comment l'expliquer ?

Cela résulte certes des mesures exceptionnelles de tests de dépistage de covid et de vaccination, ainsi que d'une croissance plus forte que prévu des dépenses de médicaments. Mais il faut aussi prendre en compte le poids des mesures de revalorisation salariale et d'investissement décidées lors du Ségur de la santé. Ces mesures pèsent en 2022, représentant près de 40 % des dépenses supplémentaires, et alourdiront durablement les charges de l'assurance maladie.

La crise sanitaire a entraîné une perte définitive de recettes sociales et explique – mais seulement en partie – le surcroît de dépenses maladie, remettant ainsi en cause les conditions d'équilibre des comptes de la sécurité sociale. Il y a un enjeu fort, pour l'avenir de la sécurité sociale, à reprendre en main l'évolution des dépenses de l'assurance maladie et à mettre en œuvre de nouveaux modes de régulation. Sur ce sujet central et dans le prolongement de multiples travaux antérieurs de la Cour, nous estimons que la régulation mise en œuvre ne s'est pas suffisamment accompagnée d'une réorganisation du système de soins.

Pour l'avenir, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) doit être davantage inscrit dans une trajectoire pluriannuelle, documentée beaucoup plus rigoureusement que par le passé. Et surtout, cette trajectoire doit être directement liée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, aux orientations de la stratégie nationale de santé. Ses objectifs apparaissent justifiés à la Cour, comme elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le passé : il s'agit de favoriser la pertinence et la qualité des prises en charge, notamment par des soins gradués en fonction des besoins des patients, de donner accès à tous à des soins de premier niveau et de faciliter le lien ville-hôpital. En revanche, nous relevons à nouveau que cette stratégie n'a été accompagnée d'aucun cadrage financier.

Il faut mettre en œuvre une vraie stratégie de transformation en profondeur du système de santé, en lien avec la trajectoire de maîtrise des dépenses, en utilisant tous les leviers disponibles. J'en citerai quelques-uns : pour les professionnels libéraux, des incitations renouvelées doivent être trouvées à travers la rémunération sur objectifs de santé publique ; pour les établissements de santé, une logique analogue devrait être poursuivie en s'appuyant sur le dispositif d'incitation financière à l'amélioration de la qualité, notion fondamentale ; de son côté, la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) devrait accélérer la rénovation de

ses outils de gestion du risque ; l'actualisation de la nomenclature des actes de santé, qui conditionne leur niveau de prise en charge, devrait également aller plus vite, sous l'égide du Haut Conseil des nomenclatures ; enfin, dans les régions et les territoires, des marges de manœuvre et des leviers d'action plus grands doivent être confiés aux agences régionales de santé (ARS), afin de faciliter les réallocations, entre offreurs de soins, de ressources inégalement réparties aujourd'hui, et de tenir davantage compte des réalités et de la diversité de nos territoires.

Il reste que l'effet de ces progrès indispensables dans le domaine de la santé, tout comme l'impact des mesures, attendues, de rétablissement de l'équilibre des comptes de l'assurance vieillesse, ne sera que progressif. Pour les prochaines années, la dette sociale va continuer à croître.

L'ampleur des déficits en 2020 et 2021 des branches du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est telle que le plafond de 92 milliards d'euros de reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ne paraît pas en mesure de couvrir la totalité du déficit de 2022 ni, *a fortiori*, un déficit en 2023. Au-delà, une grande incertitude existe sur l'évolution des soldes de la sécurité sociale et, corrélativement, de la dette sociale.

Voilà pourquoi la Cour dit clairement qu'une grande vigilance doit être de mise. La réforme, en cours d'examen par le Parlement, des modalités de discussion des lois de financement de la sécurité sociale, permettra, en tout cas je l'espère, de disposer de plus de temps pour débattre de la performance de notre système de sécurité sociale au regard des ressources qui lui sont affectées. Cette réforme permettrait de distinguer la discussion sur les comptes de l'exercice clos de celle relative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année qui suit. La sécurité sociale participerait alors au « printemps de l'évaluation », dont l'Assemblée nationale a souhaité à juste titre la mise en place. La Cour ne peut qu'y être favorable.

Mais, si cet objectif d'évaluation est indispensable, nous proposons d'aller plus loin pour mieux encadrer l'évolution de nos finances sociales.

Le rapport propose ainsi de compléter le cadre posé par les lois de financement de la sécurité sociale, par quatre leviers : l'obligation pour le Gouvernement de déposer une loi rectificative si les prévisions initiales sont bouleversées, comme pour le budget de l'État ; l'extension du champ des dépenses encadrées par la loi de financement à celles des retraites complémentaires et d'assurance chômage ; l'explicitation des écarts entre l'exécution et les normes fixées en lois de programmation des finances publiques – s'il est compréhensible que la LFSS soit vite devenue obsolète avec la crise, une telle situation ne peut être que provisoire – ; et enfin, la définition impérative d'une trajectoire de retour à l'équilibre pour toute nouvelle reprise de dette sociale portant sur des prévisions de résultats futurs. Cela n'a pas été le cas l'an dernier, le Parlement s'étant vu proposer d'autoriser la reprise par la Cades des déficits prévisionnels sur la période 2020-2023 à hauteur de 92 milliards sans visibilité sur les conditions de retour à l'équilibre.

J'en viens maintenant aux problématiques de la sortie de crise dans les domaines des affaires sociales et de la santé. Le rapport illustre cette problématique à travers trois exemples.

Le premier concerne le fonctionnement des organismes de sécurité sociale, qui ont été mis à l'épreuve par la crise sanitaire. Ils n'étaient pas préparés à faire face aux

conséquences d'une telle crise. Mais ils ont pu préserver l'essentiel pour nos concitoyens : éviter toute rupture dans le service des prestations. C'était encore plus nécessaire en période de crise. Saluons cette réussite.

Cependant, l'objectif de continuité a été en partie atteint au prix d'une grande simplification des procédures de gestion, de dérogations et par la levée ou l'allégement des contrôles.

La Cour a mesuré au printemps dernier, dans le cadre de ses travaux de certification, l'impact de ces mesures exceptionnelles sur la fiabilité des comptes. Elle a exprimé 22 réserves, un nombre sensiblement plus élevé que les années précédentes, sur les comptes présentés par les branches du régime général. Ainsi, la Cour s'est vue dans l'impossibilité de certifier les comptes de l'activité de recouvrement. En effet, la priorité a été donnée à la survie économique des entreprises, confrontées pour certaines, dans de nombreux secteurs, à l'arrêt ou à la chute brutale de leur activité. Mais cela a généré des niveaux de restes à recouvrer jamais observés par le passé. Les arriérés de cotisations ont été multipliés par cinq en un an.

La normalisation des procédures de gestion des prestations et du recouvrement des prélevements est désormais le principal enjeu des organismes de sécurité sociale.

Le deuxième exemple est celui de la télésanté. Le nombre de téléconsultations a explosé durant la crise. On est passé de 140 000 téléconsultations en 2019 à 18,4 millions en 2020 ! Elles ont été un palliatif très utile durant les deux confinements.

La Cour estime toutefois qu'il est nécessaire de mettre fin à la prise en charge dérogatoire à 100 %, qui perdure encore aujourd'hui, et ce jusqu'au 1^{er} janvier 2022, au détriment de la sécurité sociale et à l'avantage des organismes complémentaires d'assurance maladie. Plus largement, la Cour considère qu'il n'y a pas d'intérêt à favoriser la multiplication de téléconsultations, qui se substituent surtout au mode de recours traditionnel à la médecine de ville, alors qu'elles présentent un coût supérieur pour l'assurance maladie, et qu'elles reposent assez largement sur des outils encore faiblement sécurisés.

En revanche, la Cour considère que la télémédecine peut contribuer à la transformation du système de santé de façon positive pour faciliter l'accès aux soins dans des zones faiblement pourvues en médecins, et renforcer la coordination des professionnels de santé, dans des logiques de parcours de soins.

La troisième illustration porte sur les dépenses de biologie médicale et la régulation de ce secteur. En raison de la crise, les mécanismes de régulation des dépenses de biologie ont été suspendus de fait. En temps ordinaire, il s'agit d'accords prix-volume, qui consistent à fixer une norme d'évolution annuelle des dépenses et à diminuer les tarifs de certains actes, si les volumes sont trop dynamiques. Ce n'est qu'au printemps 2021 que des baisses de tarifs, qui auraient dû être mises en œuvre début 2020, ont été pratiquées. Vous voyez le retard généré.

Or, du fait du financement par l'assurance maladie des tests de dépistage de la covid-19, pris en charge à 100 % sans prescription médicale – nous savons que les choses vont changer à compter de la mi-octobre –, les dépenses de biologie, c'est-à-dire le chiffre d'affaires des laboratoires d'analyse médicale, ont considérablement augmenté en 2020 et 2021. Elles devraient, cette année, être deux fois supérieures à leur niveau de 2019. L'analyse

faite par la Cour est qu'en France les tarifs de remboursement des tests RT-PCR ont été fixés à un niveau plus élevé que dans les pays européens voisins. Par exemple, si ces tarifs avaient d'emblée été fixés aux niveaux constatés en Allemagne ou en Belgique, une économie de l'ordre de 800 millions d'euros aurait pu être réalisée. À ce titre, la Cour souligne que la régulation administrative de ce secteur doit être améliorée, qu'il s'agisse de la connaissance de l'offre, de la rentabilité des laboratoires privés ou de la prise en charge de l'innovation.

Ainsi, alors que les impacts sur le système hospitalier des vagues épidémiques semblent désormais progressivement maîtrisés grâce à l'effort de vaccination, la Cour souligne, à travers ces trois exemples, qu'il n'y a plus lieu de prolonger l'usage des dispositifs dérogatoires, utilisés aux moments les plus critiques de la crise sanitaire.

Pour autant, il ne s'agit pas simplement dans notre esprit de revenir à la normale et aux routines de gestion : la sortie de crise doit être l'occasion de relancer ou d'intensifier les réformes dont notre système de sécurité sociale a besoin. La Cour illustre cette nécessité par quatre pistes.

La première porte sur les chantiers de réforme du financement des établissements de santé, pour les soins de suite et de réadaptation et les soins psychiatriques, et du financement des établissements et services médico-sociaux, en charge des personnes âgées dépendantes et des personnes en situation de handicap. La Cour constate que ces chantiers ont pris beaucoup de retard, sans que la crise ait d'ailleurs joué un rôle déterminant dans ces ralentissements : le chantier de réforme du financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) a été engagé il y a plus de dix ans, celui du financement des soins psychiatriques et des soins de suite et de réadaptation, il y a plus de vingt ans... Ça ne date pas d'hier.

Ces réformes doivent pourtant être menées à bien, au risque sinon de ne pas répondre aux besoins de la population de soins aux personnes mieux coordonnées entre professionnels de santé.

L'objectif est de favoriser la gradation des soins en fonction des besoins individuels, ainsi que le développement de soins plus inclusifs, notamment pour les personnes âgées ou en situation de handicap, et l'on sait combien le sujet de leur traitement a été critique et délicat durant la crise. Il faut aussi faciliter le maintien au domicile ou l'accès à l'emploi et au travail. C'est urgent, parce que la France perd du terrain par rapport au reste de l'OCDE : nos dépenses de soins de longue durée en établissement augmentent de 2,6 %, alors qu'elles baissent en moyenne de 4,6 % dans les pays de l'OCDE où la prise en charge à domicile se développe.

Une deuxième illustration concerne la dématérialisation des prescriptions médicales. Dématérialiser les prescriptions, c'est progresser sur la sécurité et la pertinence des soins, la réduction des coûts de gestion et la prévention des fraudes, en supprimant les fausses prescriptions. Or, la France est en retard par rapport à de nombreux pays : l'Italie, la Belgique et le Royaume-Uni notamment. Dans notre pays, la majorité des prescriptions de médicaments ne sont pas dématérialisées.

Des textes ont été pris avec l'objectif ambitieux de parvenir à la dématérialisation complète des prescriptions de médicaments en 2024. Toutefois, les arrêts de travail prescrits par un praticien hospitalier ne sont pas soumis à l'obligation de dématérialisation. Les

systèmes d'information hospitaliers ne sont pas non plus raccordés aux téléservices de prescriptions gérés par l'assurance maladie.

Un troisième exemple se fonde sur une enquête conduite sur la gestion des accidents de travail et des maladies professionnelles (AT-MP). Il y aurait beaucoup à en dire. Notamment sur la reconnaissance qui est faite en France des troubles musculo-squelettiques, les TMS, qui représentent en effet plus de 80 % des maladies professionnelles reconnues dans notre pays. En raison du principe de présomption de reconnaissance, ces dernières sont trois fois plus nombreuses en France qu'en Allemagne.

Mais j'insisterai surtout sur un aspect, qui concerne la branche accidents du travail et arrêts maladie, et également la branche maladie. C'est la dynamique des arrêts de travail. En pratique, la progression des dépenses d'arrêt de travail nécessite d'agir sur les causes des arrêts longs, en favorisant et en accompagnant le retour au travail. En effet, le salarié qui voit son arrêt de travail se prolonger court le risque, progressivement, d'éprouver de grandes difficultés à retrouver son travail, voire un autre travail. Il est prioritaire d'engager, à grande échelle, des programmes d'action coordonnés pour détecter précocement les personnes en risque de désinsertion, et pour les accompagner vers la reprise de travail, grâce à des adaptations de poste le cas échéant, à l'aménagement des espaces de travail et à des formations, voire à des reconversions professionnelles.

Enfin, j'évoquerai deux derniers exemples, choisis parmi les nombreux dispositifs de protection sociale existants : il s'agit de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (l'ASPA), communément appelée le minimum vieillesse, qui représente 3,9 milliards d'euros en 2020, et l'allocation de rentrée scolaire, soit 2,6 milliards d'euros en 2020, en raison d'une revalorisation exceptionnelle.

L'ASPA est une allocation efficace, puisque le taux de pauvreté des personnes de plus de 65 ans est au plus bas comparé aux autres grands pays européens. Notre analyse nous porte à penser que la priorité pour l'ASPA devrait être de simplifier les règles d'attribution, très complexes, pour réduire les causes d'erreurs et de fraudes, mais également de faciliter l'information du public sur cette allocation, caractérisée par un taux de non-recours élevé, c'est-à-dire par une proportion importante de personnes qui ne font pas valoir leurs droits.

L'allocation de rentrée scolaire est la deuxième prestation familiale en nombre de bénéficiaires. Alors que, comme chaque année, la question de sa transformation en bons d'achat a alimenté l'actualité, il nous semble qu'elle pourrait être recentrée sur les familles aux revenus les moins élevés, et surtout modulée pour mieux tenir compte des coûts de scolarité qui augmentent avec l'âge des enfants. Cet ajustement pourrait être gagé par la suppression de la réduction d'impôts pour frais de scolarité, qui profite aux seuls ménages imposables.

Pour conclure, je voudrais à nouveau insister sur le message principal : au moment où la crise sanitaire semble maîtrisée et où l'économie repart avec une exceptionnelle vigueur, il est impératif de remettre rapidement la sécurité sociale sur un chemin d'équilibre financier durable et de maîtriser la dette sociale. La crise a illustré la résilience de nos systèmes publics de solidarité. Elle a aussi ouvert des perspectives nouvelles, par exemple en matière de numérique. Les acteurs du système de santé ont montré une exceptionnelle capacité d'adaptation. Tous ces éléments me rendent très confiant en vue de la nécessaire transformation de notre système de sécurité sociale. Plus elles seront différées, plus les réformes seront difficiles. Enfin, si elles ne sont pas engagées fermement et rapidement, alors

il est à craindre que le seul moyen qui restera pour réduire les déficits soit non plus de gagner en efficience, mais de réduire les droits. Le rapport de la Cour ne propose pas cela, ce n'est pas un rapport d'austérité, c'est un rapport de transformation.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je remercie la Cour des comptes pour ses analyses, qui permettent d'apporter un éclairage pertinent sur la gestion de l'exercice écoulé et de l'année en cours à l'heure où nous allons devoir nous prononcer sur le PLFSS pour 2022.

Votre rapport montre l'ampleur du choc financier que la crise épидémique de covid-19 a représenté pour la sécurité sociale, ainsi que son empreinte durable sur les comptes sociaux. Si, dans un premier temps, ce choc était surtout un choc de recettes, il risque de devenir à l'avenir, de manière structurelle, un choc de dépenses, notamment du fait des dépenses pérennes du Ségur de la santé.

Dès lors, convient-il, selon la Cour, d'acter que ce niveau élevé de dépenses correspond à une demande sociale qui nécessitera à terme une adaptation du niveau des prélèvements obligatoires (PO) consacrés à la sécurité sociale ? Ou, à l'inverse, préconisez-vous, à terme, le retour d'une régulation assumée du niveau de dépenses ?

S'agissant des recettes, votre rapport indique que, compte tenu de la forte récession de l'année dernière et malgré le rebond anticipé en 2021 et 2002, les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) dans leur ensemble devraient enregistrer une perte de l'ordre de 10 milliards d'euros à l'horizon 2025. Pourtant, si l'on compare la trajectoire quadriennale qui figure dans l'avant-projet de loi de financement à la dernière LFSS d'avant-crise, la LFSS pour 2020, la prévision de recettes de l'année 2023 est désormais meilleure que celle anticipée pour cette même année 2023 il y a deux ans. Y a-t-il une explication à cette divergence d'analyse ou bien s'agit-il de remettre en cause le caractère réaliste de la prévision quadriennale ?

Même avec ce niveau de recettes optimiste, la trajectoire quadriennale fait apparaître d'importants déficits jusqu'en 2025, stabilisés à environ 15 milliards d'euros. Dès lors, considérez-vous que l'objectif d'extinction de la dette sociale en 2033 reste réaliste ? Comment analysez-vous la différence de traitement entre la « dette covid » de l'État, que celui-ci souhaite amortir à très long terme, et celle de la sécurité sociale, qui devrait être amortie beaucoup plus rapidement ?

Enfin, en matière de gouvernance, je note avec intérêt que les propositions de la Cour des comptes rejoignent en grande partie celles qu'a défendues le Sénat, et en particulier notre commission, lors du récent examen de la proposition de loi organique relative aux LFSS, ce dont je me félicite. J'en profite néanmoins pour vous interroger sur les mesures qui vous concernent au sein de ce texte : dépôt du RALFSS conjointement au projet de loi d'approbation des comptes, donc au printemps ; remises des enquêtes dans un délai de huit mois ; et, dans le cadre de la « règle d'or », avis du Haut Conseil des finances publiques sur la trajectoire financière quadriennale du PLFSS.

M. Pierre Moscovici. – Vous m'interrogez sur la stratégie de finances publiques pour la sortie de crise dans le domaine de la protection sociale. Vous connaissez la situation : une dette publique de 115 % du PIB, en augmentation ; un taux de dépenses publiques par rapport au PIB de 2 points supérieur à ce qu'il était avant la crise et proche de 58 % ; et le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Union européenne.

Nous recommandons d'éviter une hausse nette des prélèvements obligatoires, dont le risque serait de pénaliser la croissance à moyen terme et de se heurter aux limites du consentement à l'impôt par les Français. Il n'y a pas d'autre choix, comme je l'ai écrit dans le rapport que j'ai remis au Président de la République et au Premier ministre le 15 juin, que d'emprunter la voie d'une régulation assumée des dépenses, avec un effort particulier en matière de dépenses d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. L'enjeu principal, c'est de prévenir la constitution de nouvelles dettes sociales, en réduisant les déficits de la sécurité sociale pour les ramener graduellement à l'équilibre. Cela n'est nullement impossible. Je rappelle qu'en 2019, avant la crise sanitaire, la sécurité sociale était pratiquement à l'équilibre, avec un déficit inférieur à 2 milliards d'euros.

Vous m'interrogez aussi sur la pertinence des prévisions quadriennales de recettes pour les lois de financement de la sécurité sociale, le montant prévu aujourd'hui pour 2023 étant supérieur de 6,7 milliards d'euros à celui qui avait été prévu fin 2019. Nous savons tous que la prévision en matière de recettes fiscales et sociales est assez difficile. Une partie de l'écart observé dans la prévision faite aujourd'hui est ainsi lié au surcroît de recettes constatées en 2020 au titre de 2019 ; ensuite les prévisions pour 2023 de la LFSS pour 2022 intègrent les ex-ressources propres de la CNSA, qui ne figuraient pas dans la prévision pour 2023 de la LFSS 2020, ce qui représente environ 6 milliards d'euros.

Pour ce qui concerne l'objectif d'extinction de la dette sociale, des décisions seront à prendre. La Cour constate que l'ampleur des déficits sur la période 2020-2023 sera telle que le plafond de reprise de dette par la Cades de 92 milliards d'euros, prévu par la loi du 7 août 2020, ne suffira pas, en l'état actuel des prévisions, à couvrir le déficit 2023. Au-delà de 2023, les déficits prévisionnels devraient s'élever entre 10 et 15 milliards d'euros chaque année et aucune trajectoire de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale n'est définie pour l'instant.

L'accumulation des déficits compromet donc la possibilité de mettre un terme à la Cades à la fin de l'année 2033, comme cela avait été prévu par la loi du 7 août 2020, et une nouvelle reprise de dette sera probablement à envisager.

Nous pensons que le cantonnement de la dette « covid » ne constitue pas une solution de maîtrise de la trajectoire de la dette des administrations publiques. L'enjeu est celui de la soutenabilité des finances publiques, c'est un enjeu de souveraineté. Le champ des dépenses sociales ne doit pas être mis à l'écart des efforts qui seront inévitables : si l'on regarde les efforts déjà réalisés dans le passé, notamment au cours de la dernière décennie, nous pensons que l'effort à faire pour remettre ces régimes d'assurance maladie et de retraite sur une trajectoire d'équilibre n'est pas inatteignable.

Enfin, en réponse à votre dernière question, madame la rapporteure générale, je considère que plusieurs des dispositions que vous venez de citer constitueront des progrès utiles. Je veux évoquer d'abord le dépôt du RALFSS conjointement au projet de loi d'approbation des comptes au printemps ; cela ne devrait pas nous dispenser toutefois de publier un deuxième fascicule d'actualisation au moment du PLFSS, comme nous le faisons pour les finances publiques locales.

La remise dans un délai de huit mois des enquêtes conduites par la Cour à la demande du Parlement est aussi une mesure positive.

Il est aussi utile que l'avis du Haut Conseil des finances publiques puisse porter sur la trajectoire financière quadriennale du PLFSS. Le développement de cette institution budgétaire indépendante, l'extension de son mandat pour en faire une institution comparable à ce qu'elle est dans la plupart des pays de l'Union européenne et de l'OCDE me semblent une nécessité. Voilà un message que j'ai aussi porté auprès de votre commission des finances, avec un succès limité... C'est pourtant l'intérêt du Parlement que de disposer d'un tiers de confiance indépendant tel que le Haut Conseil, institution comparable à nulle autre dans le paysage de l'expertise économique en France.

Toutefois, si le projet de loi d'approbation est déposé avant la fin du mois de mai, il serait indispensable que la Cour reçoive beaucoup plus tôt qu'aujourd'hui les éléments nécessaires pour rendre ses avis sur les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial de la sécurité sociale. La marche est importante, car, en 2021, les éléments définitifs ont été reçus fin août...

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche maladie. – Je retiens de votre rapport, lu avec attention, plusieurs constats préoccupants sur les dépenses sociales et en particulier sur les comptes de l'assurance maladie. Certains sont désarmants, comme l'impact de la gestion de la crise sanitaire sur les finances de l'assurance maladie.

La biologie médicale a contribué, par des baisses de prix précédemment, à contenir l'évolution des dépenses. Mais la tarification nous interpelle. Certes, on peut aisément comprendre qu'à l'occasion de la crise, pour que les laboratoires puissent investir et répondre à la demande massive de tests de dépistage de la covid, des tarifs élevés aient été pratiqués en phase d'amorçage. Les laboratoires ont été au rendez-vous et ont relevé le défi. Mais les coûts ont été vite amortis et les tarifs n'ont été ajustés que très tardivement. Selon votre rapport, 800 millions d'euros auraient pu être économisés par une révision six mois plus tôt du tarif pratiqué. Comment justifier d'avoir laissé filer une telle dépense ?

J'étais défavorable au remboursement à 100 % de la téléconsultation. Certes, le nombre de téléconsultations a augmenté, et elles ont permis la prise en charge de nombreux patients. Mais avec quel est surcoût de dépenses pour la branche maladie ? Selon mon estimation, avec les 800 millions d'euros des laboratoires, on ne serait pas très loin du milliard d'euros de surcoût. Me confirmez-vous ce chiffre ? Imaginez ce qu'on aurait pu faire avec une telle somme...

La Cour a dénoncé des tuyaux de financement peu orthodoxes dans un récent rapport dédié à la gestion de la crise, comme le recours à des fonds de concours de l'assurance maladie pour financer des dépenses de l'État. Nous ne pouvons que constater, *a posteriori*, un dévoiement manifeste des règles budgétaires. Non seulement l'État ne compense pas les dépenses exceptionnelles de Santé publique France assumées par la CNAM, mais il fait financer certaines dépenses par la sécurité sociale. C'est révélateur d'une situation de fait : l'État n'assume pas que la CNAM soit devenue son opérateur dans le champ de la santé ; si cela peut s'entendre, il faut le clarifier, particulièrement en matière financière.

Je retiens également les lacunes en matière de déploiement de la dématérialisation des prescriptions d'actes et de médicaments, et les points de vigilance concernant le développement de la télésanté, qui doit avant tout être un complément pertinent de l'offre actuelle, particulièrement dans les zones sous-dotées ou pour mieux coordonner les professionnels de santé. La qualité est une notion fondamentale. La télésanté ne doit pas se développer au détriment de la qualité de la prise en charge des patients.

Quid de l'avenir de notre sécurité sociale, puisque ce PLFSS nous montre une trajectoire plus que dégradée ? Le déficit de l'assurance maladie demeurerait à des niveaux durablement élevés et ne serait pas résorbé avant au moins dix ans : comment assurer la pérennité de notre système ? Quelles marges d'efficience pourraient-être utilisées afin de rétablir l'équilibre de la branche et retrouver ce fameux chemin que vous espérez, sans obérer la qualité des soins des Français ? Vous évoquez plusieurs pistes sur la biologie médicale ou des parcours de soins, mais comment réellement accélérer les transformations nécessaires ?

Notre commission vous rejoint sur le pilotage, comme nous avons pu le démontrer lors du récent examen de la proposition de loi organique sur les lois de financement de la Sécurité sociale.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse, président de la Mecss. – Au Sénat, nous ne nous limitons pas au printemps de l'évaluation, mais nous pratiquons l'annualité de l'évaluation par la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss)... Je partage les remarques de Corinne Imbert – notre commission les avait également formulées. Il faut mettre en œuvre une stratégie de santé avec un accompagnement financier, et un Ondam pluriannuel. Des Ondam régionaux permettraient d'avoir plus de marges de manœuvre localement.

Vous n'avez pas répondu sur la règle d'or, que nous avions proposée pour redresser la trajectoire sans retarder l'application de mesures draconiennes. Plus nous tardons, plus ces mesures seront difficiles à appliquer – on le voit pour les retraites...

Pourriez-vous me confirmer que la baisse des recettes de la branche vieillesse – moins 3,5 % en 2020 – est moindre que celles des autres branches ?

Quel est l'impact de l'augmentation de 9 % des décès en 2020 sur les comptes de la branche ?

Enfin, pourriez-vous nous préciser à combien se chiffrent les erreurs de liquidation de l'ASPA sur les comptes des régimes et les conséquences de ces erreurs pour les bénéficiaires ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Votre expression de « nouvelle donne » est juste. Durant la crise, on a dépensé des moyens supplémentaires sans faire attention à la régulation et aux réformes structurelles. Cela a-t-il créé des écarts, notamment entre les secteurs public et privé ?

La branche famille est la seule branche excédentaire. L'allocation de rentrée scolaire est attribuée aux parents de jeunes de 6 à 18 ans, sous condition de ressources. Selon vous, elle n'est pas assez différenciée alors que les besoins diffèrent selon l'âge de l'enfant. Comment son montant pourrait-il être modulé tout en tenant compte des autres aides du foyer, et notamment celles attribuées par les collectivités locales ?

La gestion de cette allocation est simple et automatisée. Il y a peu de créances ou d'indus frauduleux, au regard des autres prestations familiales. Cette simplicité de gestion tient-elle aux caractéristiques propres de l'allocation de rentrée scolaire ? Ne serait-il pas pertinent d'étendre ses modalités de gestion à d'autres prestations ?

M. Pierre Moscovici. – Madame Imbert, le contrôle de l'évolution de l'Ondam après la crise se posera de manière aiguë, compte tenu de l'ampleur des déficits prévisibles.

Mais cette question était déjà présente avant la crise. L'an dernier, nous avions souligné à la fois la nécessité de l'encadrement global des dépenses sous la forme de l'Ondam et le caractère insuffisant de cet encadrement. Nous avions regretté l'absence de lien avec des objectifs de réformes plus structurelles. Des marges existent pour concilier qualité des soins et maîtrise des coûts. Nous n'avons pas une réflexion uniquement portée sur la dépense sèche ou sur le système.

Progressivement, des marges pourront être dégagées, d'où notre recommandation d'inscrire l'Ondam dans une trajectoire pluriannuelle finement documentée, en lien avec la stratégie de santé. Il faudra justifier les révisions de sa trajectoire.

Je suis d'accord sur votre estimation du surcoût de 200 millions d'euros engendré par le remboursement à 100 % des téléconsultations. Avec une baisse plus précoce des prix de remboursement des tests, on aurait gagné environ un milliard d'euros.

Effectivement, pour les dépenses que vous avez évoquées, il aurait fallu des crédits d'État et non un fonds de concours financé par Santé publique France. Ce n'est pas de la plus belle orthodoxie ni du meilleur effet.

Monsieur Savary, les cotisations de la branche vieillesse du régime général ont reculé de 6 %, mais ses recettes ont été soutenues par un effet de périmètre : la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a bénéficié d'un supplément de taxe sur les salaires ; deux de ses principales recettes, le forfait social et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), dépendent du résultat et du chiffre d'affaires des entreprises, non affectés en 2020 par la crise économique. L'effet de la crise est visible en revanche en 2021. En 2005, à l'occasion de l'adossement du régime de retraite des industries électriques et gazières au régime général, une soulté globale de 7,65 milliards d'euros a été versée par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) au fonds de réserve des retraites. Cette soulté avait été partagée en deux fractions ; la première, de 60 %, donne lieu à un versement annuel à la CNAV de 0,3 milliard d'euros jusqu'en 2024 et la deuxième, soit 40 %, devait donner lieu à compter de 2020 à des versements à la CNAV. C'est cette deuxième fraction, de 5 milliards d'euros, qui a été pour l'essentiel versée à la CNAV pour faire face aux besoins de trésorerie de la branche retraite du régime général. L'utilisation d'une réserve en période de crise ne me paraît pas sortir de l'objectif du dispositif.

Il me manque des éléments pour répondre à votre interrogation sur les effets de la surmortalité de la covid-19 sur la branche retraite. Selon le dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin, l'espérance de vie à 60 ans serait réduite de sept mois – c'est très important. Mais le COR n'a pas fait de chiffrage sur l'impact financier en matière de dépenses de retraites. Le seul chiffrage disponible reste celui de la CNAV en juin 2020, après la première vague épidémique, qui avait provoqué 21 000 décès supplémentaires – nous en sommes à près de 120 000. La CNAV avait calculé que ces décès entraîneraient une baisse des prestations de 106 millions d'euros, mais on ne peut pas pour autant en déduire un effet multiplicateur automatique. Il faudra donc attendre d'avoir des données un peu plus précises.

Vous vous inquiétez à juste titre du nombre d'erreurs et de fraudes causées par les règles complexes du minimum vieillesse. La Cour constate, à travers ses travaux de certification des comptes, l'incomplétude persistante du système de contrôle interne de la CNAV, qui ne fournit pas actuellement d'évaluation fiable tant de l'incidence des erreurs de liquidation à l'égard des allocataires que des montants estimés de la fraude. Outre le

renforcement des contrôles, la Cour insiste sur la nécessaire simplification des dispositifs dans les processus de gestion, dans les modalités de vérification des conditions de résidence en France, et dans la réglementation, par exemple l'alignement de l'assiette des ressources sur l'assiette fiscale. Vous trouverez le détail dans le chapitre 10 du rapport annuel.

Monsieur Henno, il y a une nouvelle donne, mais je ne dispose cependant pas de données sur l'écart entre le secteur public et le secteur privé. Des réformes sont possibles et nécessaires ; il y a des marges d'efficience et de performance, au moins à égalité de résultat en termes de justice sociale, dans notre système de sécurité sociale comme dans l'ensemble de notre système public. Une fois la crise passée, il faut reprendre les transformations, soit en reprenant parfois un fil qui a été interrompu – comme la réforme des Ehpad – soit en tenant compte d'éléments nouveaux comme le numérique et la télésanté, phénomènes de société qu'il faut orienter et canaliser.

Sur les aides à la scolarité, outre l'allocation de rentrée scolaire, l'État apporte des bourses pour les collégiens et les lycéens et une réduction de l'impôt sur le revenu pour les frais de scolarité dans le secondaire. L'ensemble des aides de l'État dépasse un milliard d'euros. Les collectivités locales, de manière facultative, attribuent des aides à la scolarité, pour plus de 800 millions d'euros en 2020. Plutôt que de moduler l'allocation versée par des caisses d'allocations familiales (CAF) en fonction des aides versées par l'État, procédons plutôt de manière inverse en ajustant les aides de l'État. Quelle est la pertinence du maintien de dispositifs d'État d'aide à la scolarité qui peuvent apparaître en concurrence avec les aides versées par la branche famille ? Nous recommandons la suppression de la réduction d'impôt sur le revenu. Les aides apportées par les collectivités locales, librement décidées, pourraient voir leur montant calé sur le barème de l'allocation de rentrée scolaire, une fois mise en œuvre la plus grande modulation que nous proposons.

Certes, les règles de la sécurité sociale gagneraient à être simplifiées pour une meilleure connaissance, par nos concitoyens, de leurs droits et du paiement, à bon droit, des prestations. Cela réduirait les sources d'erreurs pour les organismes de sécurité sociale, mais aussi les risques de fraude.

Mme Chantal Deseyne, en remplacement de Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche AT-MP, et de M. Philippe Mouiller, rapporteur pour la branche autonomie. – J'interviens d'abord au nom de Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche AT-MP. Quel regard portez-vous sur la trajectoire excédentaire de la branche AT-MP ? Faut-il rétablir l'équilibre en réduisant les cotisations des employeurs ou en augmentant les dépenses de prévention pour favoriser l'accompagnement des salariés en arrêt ou à la reprise du travail, ou bien utiliser ses excédents pour compenser les déficits des autres branches, et assumer plus ouvertement ce déséquilibre ?

Sur la sous-déclaration des AT-MP, vous avez souligné la difficulté de répartir les frais de santé entre le risque maladie et le risque professionnel et préconisé de contrôler et d'améliorer les modalités d'imputation des frais de santé à la branche AT-MP. Quelle forme prendrait cette proposition ? La prise en charge avantageuse des soins et des indemnités journalières au titre des accidents du travail peut constituer une incitation à déclarer en accident de travail un accident qui en réalité n'en relève pas. Ne faudrait-il pas compléter les travaux de la commission d'évaluation de la sous-déclaration des AT-MP ?

Vous avez souligné le taux de reconnaissance particulièrement élevé des maladies professionnelles en France, en particulier du fait de la reconnaissance des troubles musculo-

squelettiques (TMS), et vous établissez une comparaison entre la France et l'Allemagne. La France surestime-t-elle ces TMS, ou permet-elle une meilleure reconnaissance et une meilleure prise en charge ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur de la branche autonomie, souhaitait vous interroger sur l'architecture des LFSS. Vous plaidez pour l'intégration, dans l'Ondam, des dépenses d'investissement portées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Or les plans d'aide à l'investissement de la caisse financent des dépenses hétérogènes, qui vont jusqu'à la création dans les Ehpad de lieux utilisés par les riverains – salons de coiffure, jardins partagés... Est-ce bien opportun de ranger ces dépenses dans l'Ondam ? Ne faudrait-il pas distinguer plus finement les enveloppes ?

Le rapport propose d'étendre aux établissements et services médico-sociaux (ESMS) le principe législatif visant à corriger progressivement les inégalités territoriales à travers la répartition entre régions de dotations. Mais l'équité territoriale figure déjà dans les objectifs de la CNSA. Comment appliquer plus précisément ce principe ?

Vous préconisez, dans une optique de recours plus sélectif aux incitations financières, d'établir la cartographie de l'utilisation des principaux leviers de transformation de l'offre – autorisation, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), tarifs. Ne faudrait-il pas plutôt évaluer l'efficacité de ces leviers ? Faut-il accroître les incitations financières ?

M. Alain Milon. – Merci pour ce rapport passionnant. Votre réponse m'a déçu : vous évoquez la maîtrise des dépenses de la sécurité sociale en prenant comme exemple la LFSS d'avant crise. Certes, les comptes étaient quasiment à l'équilibre, mais à quel prix ? Le blocage des salaires, l'abandon de la psychiatrie, un déficit des hôpitaux et un manque d'investissement de ces derniers.

S'il faut une maîtrise comptable des dépenses, à quel niveau et au détriment de qui ? Sinon, ne faudrait-il pas trouver un autre mode de financement d'un système qu'on pourrait appeler assurance maladie universelle ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Merci pour ce rapport annuel de qualité, dont je partage les recommandations et la philosophie générale.

La proposition de loi organique du Sénat a traduit vos recommandations sur le cadre à réformer.

L'Assemblée nationale nous suivra sur la loi d'approbation des comptes et la LFSS, mais j'ai des craintes sur la règle d'or. En tout cas, il est indispensable d'avoir des compteurs des écarts pour contenir les dépenses.

Je rappelle qu'en matière d'assurance maladie, nous avons formulé une série de recommandations sur la pertinence des soins, sachant qu'il faut maintenir la qualité des soins.

Je n'ai pas vu de cadrage financier, de stratégie, ni de plan pluriannuel. Évidemment, ce n'est pas en un an qu'on réussira à revenir à une trajectoire vertueuse. Je doute d'y arriver après avoir écouté la direction de la Haute Autorité de santé (HAS)... Nous avons cette volonté, mais est-ce que tout le monde la partage ? Selon l'OCDE, 20 % des actes sont inutiles ou redondants ; 28 % selon le rapport d'Alain Milon, et 30 % selon la précédente

ministre des solidarités et de la santé. Il y a un gisement de ressources non disponibles mais qui seront nécessaires pour les autres dépenses, notamment pour la 5^e branche.

Nous avions commis un rapport sur la pertinence des soins, peu suivi d'effets.

Par ailleurs, pour revenir à l'équilibre, il faudra s'attacher aux recettes et aux dépenses, et non seulement aux dépenses. Il faut garantir les recettes existantes et leur développement. Notre évolution démographique l'exige.

Mme Monique Lubin. – Vous prônez le retour à l'équilibre des comptes sociaux, pour éviter leur financement par l'emprunt et donc par les générations futures. Selon vous, il convient d'affecter à la réduction des déficits, et non à de nouvelles dépenses, tout surcroît de recettes par rapport aux prévisions, mais aussi d'engager des actions résolues pour améliorer l'efficience des dépenses, notamment pour l'assurance maladie et les retraites.

Depuis 2020, le groupe SER dénonce la volonté de l'État de faire peser les mesures d'urgence sur les comptes de la sécurité sociale et de l'Unedic, au lieu de les prendre à sa charge.

L'introduction du rapport du COR de 2021 précise que « malgré le contexte de la crise sanitaire et le vieillissement progressif de la population française, les évolutions de la part des dépenses de retraite dans le PIB resteraient sur une trajectoire à l'horizon de la projection, c'est-à-dire 20070. » Comment articuler ces projections et les vôtres ? Quelles mesures préconisez-vous pour la réforme des retraites ?

Vous préconisez d'élargir le champ des LFSS au régime complémentaire et d'assurance chômage et de lier les objectifs annuels et pluriannuels de dépenses des lois de financement de la Sécurité sociale à ceux des documents de cadrage des finances publiques. Cela va dans le sens de la proposition de loi de Thomas Mesnier que nous venons d'examiner. Cela ne se traduira-t-il pas par une moindre participation des partenaires sociaux dans la gestion des caisses de retraite complémentaires ?

Une fois n'est pas coutume, je rejoins Alain Milon et Jean-Marie Vanlerenberghe : votre rapport, pourtant précieux, évoque toujours une réduction des dépenses, mais jamais une augmentation des recettes. Nous espérons sortir de cette crise qui a révélé les fragilités de notre système de protection sociale – certes beaucoup plus protecteur qu'ailleurs. Mais c'est peut-être un colosse aux pieds d'argile... Comment faire face à l'augmentation des besoins sans augmenter les recettes ?

M. Pierre Moscovici. – Madame Lubin, sans doute faut-il consolider les recettes. Mais dans une autre vie, j'ai connu la politique et le ras-le-bol fiscal. Nous sommes le pays d'Europe dont le taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé. Les augmenter encore pèsera sur la croissance. Nous nous heurtons, y compris dans les catégories populaires, à un moindre consentement à l'impôt. Les mouvements sociaux récents, comme les Gilets jaunes, en attestent.

Oui, la sécurité sociale est un colosse aux pieds d'argile, mais à cause de la persistance des déficits et d'une dette très élevée. La dette est l'ennemi de la solidarité. C'est paradoxal : actuellement, la dette est indolore, avec des taux d'intérêt négatifs. Mais lorsque j'étais ministre des finances, la charge de la dette était bien plus élevée, après la crise financière. Je ne souhaite à personne de revivre cette situation qui oblige à prendre des

décisions extrêmement douloureuses et impopulaires. Les écarts de taux étaient très importants avec nos voisins européens, et nous avons dû augmenter les impôts. La charge de la dette était alors le second poste du budget de l'État ! Comment mener des politiques éducatives, pour la justice ou la cohésion sociale et financer la sécurité sociale dans ces conditions ?

Ce n'est pas une politique de bon père de famille, mais qui regarde l'avenir que de vouloir maîtriser la dette publique, qu'elle soit celle de l'État ou de la sécurité sociale.

Dans le rapport remis au Président de la République et au Premier ministre, la Cour estime qu'une plus forte croissance est indispensable, car elle confortera les recettes de la sécurité sociale. Cette année, nous aurons 31 milliards d'euros de plus grâce à la croissance. Il faudra renforcer la croissance potentielle de l'économie française. Des investissements seront nécessaires.

Mais maîtriser les dépenses publiques est incontournable. On ne peut pas avoir de démarche austéritaire ou purement comptable, mais il faut insister davantage sur la qualité et la pertinence de notre modèle social. Nous avons resserré l'Ondam au prix du déficit de nos hôpitaux. Faisons plutôt l'inverse : partir de la réforme pour définir ensuite l'Ondam.

Le rapport de cette année est différent : il insiste sur la nécessaire transformation. La maîtrise des dépenses sera mieux acceptée si les prestations sociales sont plus performantes et plus justes.

Madame Deseyne, il n'appartient pas à la Cour de trancher entre les différentes solutions sur l'équilibre de la branche AT-MP. Mieux vaut être dans une situation excédentaire... J'ai une certaine prévention à l'égard de la solution qui viserait à augmenter les dépenses de la branche, compte tenu de la situation générale des comptes publics et du haut niveau des prestations sociales. Le PLFSS 2022 va un peu dans le sens d'une contribution des excédents de la branche AT-MP au financement des autres branches, puisqu'il relève de 100 millions d'euros le transfert de la branche AT-MP vers la branche maladie.

Pour éviter les erreurs d'imputation, nous devons mieux informer les professionnels de santé lorsqu'ils traitent une personne victime d'un accident ou d'une maladie professionnelle.

Le sujet des sous-déclarations de maladies professionnelles est complexe et sensible au sein du dialogue paritaire entre représentants des employeurs et des salariés. Vous évoquez un meilleur niveau d'indemnisation des arrêts de travail. Je ne rentrera pas dans le détail de ces sujets techniques. La commission d'évaluation de la sous-déclaration des maladies professionnelles, indépendante de la Cour des comptes, réalise un bilan triennal qui sert de base de calcul au montant des transferts financiers entre la branche AT-MP et la branche assurance maladie.

Les TMS représentent 87 % des maladies professionnelles reconnues en France. C'est énorme. Nous avons trois fois plus de maladies reconnues comme professionnelles en France qu'en Allemagne, car il y a une présomption de reconnaissance des TMS comme les lombalgie, le syndrome du canal carpien, des lésions des membres inférieurs ou supérieurs... Pour 100 000 salariés, 227 maladies sont reconnues comme professionnelles en France, contre 3 en Allemagne. Or les conditions de travail ne sont pas si différentes entre nos deux pays pour expliquer cet écart. C'est plutôt en raison de définitions différentes des TMS. La

définition française est trop imprécise. Il faudrait revoir la manière dont les tableaux sont créés et évoluent.

Concernant l'architecture de la LFSS, la Cour est favorable à intégrer toutes les sources de financement dans l'Ondam. Mais les dépenses d'investissement, même intégrées dans l'Ondam, doivent faire l'objet d'un suivi spécifique. C'est une recommandation constante de la Cour.

Sur la question d'étendre aux ESMS le principe de correction progressive des inégalités territoriales, il faut effectivement étendre les instruments qui peuvent corriger les inégalités de répartition de l'offre entre établissements et entre régions et territoires. À côté des CPOM, la Cour recommande d'utiliser les dotations populationnelles déjà utilisées dans le champ des soins aigus. On peut ainsi calibrer par région des dotations sur la base de différents critères sociodémographiques comme l'âge, l'offre de soins existants, et que l'ARS les répartisse ensuite entre établissements, en complément des ressources tirées directement de leur activité.

Concernant le recours plus sélectif aux incitations financières, il faut éviter que trop d'objectifs soient attribués aux seuls instruments de financement, sinon le dispositif de financement deviendra trop sophistiqué et illisible. Nous demandons donc que l'administration réfléchisse en amont des réformes pour identifier les instruments de régulation et les incitations les plus appropriées pour atteindre ces objectifs.

Monsieur Vanlerenberghé, nous sommes d'accord sur le cadre organique et nous devrions publier deux tomes pour le RALFSS.

C'est le moment d'avancer sur la pertinence des soins, mais ne nous nourrissons pas d'illusions sur les marges de manœuvre et sur les prélèvements obligatoires comme sur les transferts de recettes de la sécurité sociale.

Madame Lubin, je ne crois pas trop à un transfert de charges sur l'État, qui est lourdement déficitaire.

Le déficit du régime de retraites est une donnée constante. Notre pourcentage de dépenses consacrées aux retraites dans le PIB est largement supérieur à la moyenne européenne. Je vous renvoie au rapport remis au Président de la République et au Premier ministre. Ce n'est pas à nous de faire des propositions, même si nous avions souligné la nécessité que les mesures soient étalementées dans le temps, construites sur la base d'un dialogue, et équitables.

Sur l'extension du champ des LFSS, nous ne préconisons pas une étatisation ni une diminution du rôle des partenaires sociaux, mais prônons une vision d'ensemble, complète, sans se soustraire au débat démocratique.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour cet exercice annuel.

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

La réunion est close à 18 heures.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président, puis de M. Didier Mandelli, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 heures 55.

Audition d'organismes nationaux spécialisés dans la maîtrise des risques technologiques et la surveillance de la qualité de l'air

M. Jean-François Longeot, président. – Poursuivant notre matinée consacrée au bilan de l'accident majeur de Lubrizol en 2019, nous avons le plaisir de recevoir mesdames Charlotte Goujon, vice-présidente, et Delphine Favre, déléguée générale de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), et mesdames Véronique Delmas, directrice d'Atmo Normandie, et Marine Tondelier, déléguée générale d'Atmo France.

Vous le savez, notre commission réalise un cycle d'auditions dans le cadre de l'exercice d'un « droit de suite » au rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'incendie de l'usine Lubrizol de 2019. Avant de vous laisser la parole, j'aurais quelques questions générales à vous poser.

Tout d'abord, pourriez-vous rappeler le rôle que vous avez joué pendant cette période ? Cette question s'adresse plus particulièrement à Atmo, mais concerne vos deux associations. Sur quels points suggérez-vous d'interroger la ministre lorsque nous la recevrons sur ce dossier ?

Par ailleurs, vos associations ont chacune publié plusieurs documents, notes et rapports, en lien direct ou indirect avec l'incendie de l'usine Lubrizol. Pourriez-vous revenir sur les principaux enseignements que vous tirez aujourd'hui de cet accident et, plus largement, de notre politique de prévention des risques ? Les actions et annonces du Gouvernement sont-elles à la hauteur selon vous ?

Enfin, quelles initiatives vous semblent aujourd'hui nécessaires pour renforcer notre politique de prévention des accidents industriels majeurs ? Je pense en particulier à l'information du public et des élus. Faut-il, selon vous, de nouvelles évolutions législatives ?

Je vous laisse la parole pour un propos liminaire d'environ cinq minutes par association, à la suite desquels mes collègues vous interrogeront.

Mme Charlotte Goujon, vice-présidente de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris). – Je précise au préalable que je suis maire de Petit-Quevilly, où se situe une partie de l'usine Lubrizol, et vice-présidente de la métropole Rouen Normandie, en charge des risques industriels.

Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à vous remercier d'associer Amaris, l'association nationale des collectivités pour

la maîtrise des risques technologiques majeurs, à votre « droit de suite » au rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'accident de Lubrizol.

Je me réjouis également, avec la déléguée générale de notre association, Delphine Favre, que vous ayez souhaité revenir sur l'accident majeur de Lubrizol et Normandie Logistique du 26 septembre 2019 et vous interroger sur les suites données par l'État à celui-ci. Je tiens également à excuser notre président, Alban Bruneau, pour son absence ce matin.

Deux ans après Lubrizol – que j'ai suivi au plus près en tant que maire de Petit-Quevilly – et vingt ans après AZF, il est en effet utile de s'interroger sur les deux lois principales qui organisent l'essentiel des dispositifs de prévention et de gestion de crise, la loi dite risques de 2003 (ou loi « Bachelot » n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) et la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile).

Pour ces deux textes, l'association Amaris dresse un bilan mitigé sur les réelles avancées obtenues dans la prévention des risques industriels et technologiques.

Concernant la loi « risques », nous constatons des progrès indéniables sur l'appréciation plus fine des risques accidentels et la réduction du risque, à la source, par les industriels. Toutefois des points de blocage persistent. Par exemple, la mise en œuvre des PPRT manque de dynamisme. Même sur la mise en protection des habitants qui était prioritaire dans ce texte, les résultats ne sont pas à la hauteur, avec 1 500 logements renforcés sur 16 000 logements concernés. On peut malheureusement encore constater de nombreuses difficultés, au nombre desquelles des mécanismes de financement complexes, ou un manque d'association des populations à l'élaboration des PPRT, qui crée des tensions, autant de blocages qui contribuent à ralentir l'application concrète des mesures prescrites dans les règlements PPRT. Pour être mises en œuvre, ces mesures doivent être financées, accompagnées et techniquement réalisables ; or nous constatons que ces trois critères ne sont pas réunis.

Pour sa part, la loi de modernisation de la sécurité civile, affirme le rôle du maire et lui impose un outil : le plan communal de sauvegarde (PCS). Pourtant, à défaut d'accompagnement financier et/ou humain pour leur élaboration, ou par absence de prise de conscience de la part de certains élus, nombre de PCS n'ont toujours pas vu le jour, ou ne sont pas opérationnels. De toute façon, PCS ou pas, lors d'un accident industriel ou technologique, les maires sont en réalité dessaisis de la gestion de crise, comme j'ai pu le constater lors de l'accident de Lubrizol. Ils ne sont pas informés ou alors très partiellement et très tardivement, et se trouvent donc dans l'incapacité d'engager les procédures dans leur commune. Cette loi envisageait également le citoyen comme acteur de sa sécurité. Il s'agissait d'un axe pertinent. Pourtant, malheureusement, rien n'a été engagé dans ce sens.

Quelles leçons pouvons-nous tirer deux ans après le 26 septembre 2019 ? Nous n'avons certainement pas encore tiré tous les enseignements de cet accident. C'est un processus long, pour lequel il est important de s'appuyer sur des compétences diverses, notamment sur celles des chercheurs. Je tenais ici à signaler mon étonnement face à l'annulation par le président de l'université de Rouen d'une journée d'études qui devait réunir à Rouen ce lundi des chercheurs, et ce sans aucune explication.

Tout d'abord, les réponses apportées par l'État depuis l'accident ont été uniquement techniques. Pourtant, la principale leçon que nous retenons de l'accident du 26 septembre 2019 – et, plus largement, du manque de dynamique dans la mise en œuvre des politiques de prévention – est que l'on ne peut pas faire de prévention et de gestion de crise sans les habitants et sans les territoires. L'échec des politiques de prévention repose notamment sur la non-prise en compte des populations et des réalités de terrain. Aucune réponse concrète n'a été apportée. Ces sujets – dialogue avec les populations et gestion de crise – doivent être travaillés collectivement avec l'ensemble des parties prenantes concernées. Or aucune réflexion d'ensemble n'a été organisée pour évaluer les problèmes et identifier collectivement des leviers, des pistes de solutions mobilisables localement.

Sur la gestion de crise, après avoir attendu une initiative de l'État, l'association Amaris a pris l'initiative de lancer un groupe de travail multipartenarial sur ce thème, en partenariat avec l'ICSI, afin de réunir tous les acteurs concernés : Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), associations de riverains, collectivités, industriels, organisations syndicales et services de l'État quand ils y participent. L'objectif est d'identifier collectivement des leviers d'amélioration et de proposer des solutions mobilisables par les acteurs locaux sur trois sujets : l'alerte, la communication et la coordination des acteurs. L'accident de Lubrizol et Normandie Logistique a mis en évidence la complexité de la gestion des incidences environnementales du « post-accident ». Pourtant la réglementation n'a pas évolué sur la prise en compte des impacts environnementaux de ce type d'accident industriel. Il a également ravivé les inquiétudes des riverains des sites industriels concernant les pollutions émises quotidiennement. Les collectivités sont de plus en plus souvent confrontées aux questionnements des citoyens sur les pollutions chroniques émises par les industries et leurs impacts sur l'environnement et la santé. Face à ces constats, il apparaît nécessaire d'appréhender de façon globale, sur tous les milieux – air, sol et eau –, la question de la prise en compte des pollutions industrielles.

Notre principal constat est que l'État demeure le principal pilote des politiques dans ce domaine. Dans les faits, tout porte à croire que celui-ci a délaissé le sujet. Les moyens des préfectures et des services déconcentrés ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La « culture du risque » ne se joue pas dans la forme des dispositifs, des outils ou dans leur raffinement, mais dans une réorganisation plus générale. Nous constatons un manque criant de formation et de considération pour la communication publique, pourtant essentielle. Les agents de l'État désignés pour communiquer avec les habitants et les non-techniciens, ont suivi des cursus qui n'intègrent pas de module de communication publique et de dialogue avec les habitants. Les services ne sont pas configurés pour assurer ces missions. De plus, la réorganisation en continu des services de l'État et le *turn-over* des agents sont peu propices à ancrer des interlocuteurs reconnus par les communes et les habitants.

Concernant la prévention des accidents, nous constatons des ressources insuffisantes pour l'inspection des installations classées. Des missions de plus en plus nombreuses sont confiées aux inspecteurs des installations classées, au détriment des actions qui constituent leur cœur de métier, alors qu'ils doivent faire face à des réglementations de plus en plus complexes et à des dossiers particulièrement lourds à gérer. Sur la gestion de crise, la montée en compétences des agents dans la gestion de crise est absolument nécessaire. Les accidents récents ont mis à jour les failles dans la coordination et la communication en temps de crise. Ceci requiert des compétences et des savoir-faire que les agents de l'État et également des collectivités doivent acquérir, en formation continue, mais aussi au travers

d'une expérience qui se construit dans la continuité, la connaissance des autres acteurs avec qui sont menés des exercices communs.

Voilà, monsieur le président, mesdames les sénatrices et messieurs les sénateurs, les quelques éléments que je pouvais vous apporter en propos introductif. Nous restons naturellement à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mme Marine Tondelier, déléguée générale d'Atmo France. – Avec Véronique Delmas, directrice d'Atmo Normandie, nous interviendrons à deux voix. Merci tout d'abord pour cette audition, qui permet de se dire les choses de manière posée. Je crois beaucoup à la force des auditions parlementaires. Avoir décidé la création de cette commission d'enquête puis proposé un droit de suite deux ans après est selon nous salutaire et important.

Atmo France est la fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), que vous connaissez sans doute dans vos régions. Nous disposons d'un réseau d'environ 680 agents partout sur le territoire, y compris outre-mer. Nous bénéficiions donc d'une force territoriale, puisque nos équipes comptent d'une à plusieurs dizaines de personnes selon la taille des régions, partout sur le territoire, avec un ancrage local très fort. La fédération ne compte que quatre salariés. Les directeurs de chaque région sont référents sur certains sujets. Véronique Delmas a la particularité d'être à la fois directrice d'Atmo Normandie, donc très concernée par le sujet, et la référente nationale, avec deux de ses collègues d'Auvergne-Rhône-Alpes et d'Atmo Sud, en région PACA, concernant les questions de risques industriels. Ces régions, vous le constaterez, n'ont pas été choisies au hasard.

Je tenais à saluer le professionnalisme de nos équipes, qui ont été engagées dès les premières heures sur le dossier, après l'avoir été lors des précédents épisodes de Lubrizol, parfois même en allant beaucoup plus loin que ce qui leur était officiellement demandé. Ils l'ont fait avec leur casquette professionnelle, bien sûr, mais aussi en étant doublement engagés puisqu'ils habitaient bien souvent cette zone. Ils ont donc vécu personnellement et professionnellement cette période si particulière pour toute la région.

Nous avons également réalisé beaucoup de choses depuis, pour réfléchir entre nous sur le sujet. Cela a été un petit séisme interne. Tous les ans, nous avons des journées techniques de l'air, où tous nos salariés se rejoignent pour travailler sur les sujets actuels. Cette année-là, dix jours environ après Lubrizol, nous avions rendez-vous au Havre. Les discussions ont beaucoup tourné autour du fait que c'était heureusement arrivé là où les équipes avaient déjà un retour d'expérience avec le précédent accident « Lubrizol I », et disposaient de conventions avec le SDIS. Véronique Delmas étant la référente nationale sur le sujet, les équipes étaient formées. Beaucoup de directeurs reconnaissaient que, chez eux, les process n'étaient techniquement pas en place, avec une absence de canisters (récepteurs permettant la capture et l'analyse de l'air), interrogation quant à leur propre rôle, etc. Nous avons beaucoup travaillé et rédigé des notes, que je vous remettrai, sur nos préconisations destinées à l'État et à nos propres structures. Les situations sont très différentes d'un endroit à l'autre. Dans une association de 40 ou 50 salariés, on peut faire des choses qu'on ne peut faire lorsqu'on est par exemple en Centre-Val de Loire, avec quinze à vingt salariés. Nous sommes prêts à nous mobiliser, mais n'avons pas véritablement d'interlocuteur national pour savoir ce qu'il faut faire.

Nous avons aussi eu des discussions avec notre ministère de tutelle et la direction générale de la prévention des risques (DGPR), mais nous travaillons plutôt au quotidien avec

la direction générale de l'environnement et du climat (DGEC), qui délivre notre agrément. De fait, les interlocuteurs de la DGPR sont différents de ceux dont on a l'habitude, en particulier en matière de financement. On a le même problème lorsqu'on travaille sur les pollens par exemple. Ce sont des questions de gouvernance en tuyaux d'orgue qui ne sont pas évidentes, pour nous comme pour d'autres. Nous constatons cependant que les choses ont avancé au niveau national en matière de prévention des risques. Nos relations avec l'État ont progressé dans beaucoup de domaines. On arrive à avoir un travail très constructif avec l'État et à avancer sur de nouveaux polluants dits « émergents », etc. Toutefois, en matière de prévention des risques industriels, les choses n'avancent pas vraiment et ne sont guère plus claires qu'à l'époque. La réflexion est encore en cours. En tant que fédération, nous constatons que cela avance là où, localement, il existe une envie d'avancer. On progresse ainsi dans les régions où l'association est proactive et où cela se passe bien avec les services de l'État et des industriels. Le facteur humain est très important. Ailleurs, les choses sont quelque peu au point mort et progressent plus difficilement.

Aujourd'hui, les territoires ne sont pas égaux en matière de prévention des risques industriels. Si un épisode du type de Lubrizol arrivait aujourd'hui en France, on ne sait pas comment les choses se passeraient – en tout cas de notre point de vue. Cela ne veut pas dire que ce ne serait pas géré ou mal géré, mais les choses ne seraient pas exactement les mêmes. Certains ne savent pas exactement quel serait leur rôle, et nous trouvons cela préoccupant.

Mme Véronique Delmas, directrice d'Atmo Normandie. – Vous nous avez demandé de préciser le rôle joué par Atmo Normandie pendant l'incendie de Lubrizol. Je souhaite rappeler que notre agrément est lié à la surveillance de la pollution chronique provoquée par le chauffage, le trafic routier, etc. et non à la gestion des pollutions accidentelles. Néanmoins, nous sommes sur le terrain. Nous disposons d'experts en métrologie, communication et modélisation. Quand un événement arrive sur notre territoire, chacune et chacun d'entre nous a à cœur d'apporter son expertise pour documenter l'événement et informer au mieux les populations. Nous sommes très attendus en matière de communication, puisque nos associations sont quadripartites. Elles intègrent à la fois des représentants de l'État, des collectivités, des entreprises et du monde associatif. Cette particularité nous confère une indépendance importante en ce qui concerne les travaux que l'on peut mener et l'information que l'on diffuse.

En 2013, la fuite qui avait eu lieu chez Lubrizol avait été très odorante. Il s'agissait non pas d'un incendie mais d'un problème de fonctionnement d'une unité qui avait engendré une fuite et produit des odeurs perceptibles jusqu'à Paris et en Angleterre. Un certain nombre de textes et de stratégies avaient donc été mis en place dès cette époque. Nous avions donc déjà connu des problèmes de communication. Une expérimentation a été menée sur ce point par les trois Association Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air (AASQA). Elle nous a permis de faire des propositions au ministère en charge de l'écologie et à la DGPR sur les volets expertise, métrologie, communication et organisation. Cela n'a toutefois pas débouché sur une organisation nationale. Atmo Normandie, par exemple avec le SDIS 76, a donc mis en place une stratégie afin que les pompiers disposent de canisters. Nous avons signé une convention en 2017 qui a très bien fonctionné le jour de l'incendie de Lubrizol. Grâce à ces bonbonnes destinées à prélever l'air, les pompiers ont pu recueillir, dès les premières heures, des échantillons d'air qui ont été confiés à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) pour analyse. Un certain nombre d'actions ont par ailleurs été décidées par le SDIS qui, aux termes de la convention, se charge des prélèvements. Nous avons également mis en place d'autres systèmes de prélèvements et de mesures, en lien avec les services de l'État.

Nous avons aussi, de notre propre chef, mis en place des systèmes d'échantillonnage ainsi que le système ODO, qui a permis, après l'accident de 2013, le recueil des signalements citoyens concernant les odeurs et les nuisances. Chacun a ainsi pu signaler les nuisances, ce qui a été très utile et a très bien fonctionné pendant un an, pendant toute la durée du chantier de déblaiement. Nous avons ouvert une rubrique sur notre site internet où l'on a publié les résultats des mesures, ainsi qu'un rapport sur celles-ci.

Depuis, l'accident de Lubrizol nous avons animé un groupe de travail interne aux AASQA pour étudier les mesures qu'il était possible d'améliorer. Nous avons également réexaminé la communication qui accompagne la diffusion de nos indicateurs, qui avait soulevé des interrogations au moment de l'accident de Lubrizol. Nous devons en effet, en tant qu'association agréée, publier un indice indiquant quotidiennement la qualité de l'air et il était prévu que la publication de cet indice soit suspendue si Atmo Normandie considérait que la prévision n'était pas bonne. Tel a été le cas le jour de l'incendie mais cela n'a pas été bien compris par la population, qui a pensé que l'on voulait cacher l'information. Désormais, on ne suspend plus l'indice, mais on indique qu'un événement est en cours, ce qui n'est pas la même chose en termes de communication.

Le groupe de travail lancé par la DGPR et animé par l'Ineris a également proposé de travailler sur des dispositifs complémentaires sur l'ensemble de la France, avec des camions de l'Ineris. La dernière réunion de ce groupe de travail a eu lieu en mars 2021. Nous avons chiffré la proposition de l'Ineris de déployer des camions un peu partout et formulé des propositions précises à ce sujet. La discussion s'est arrêtée en mars 2021, après qu'on a rappelé que c'était aussi une question de budget de fonctionnement. On nous a alors répondu qu'on pouvait financer ce fonctionnement grâce à l'assurance et qu'il faudrait, en cas de sinistre, éventuellement faire payer les assurances des entreprises. C'est un modèle économique un peu compliqué à imaginer pour nous. Et pour l'instant, on en est là.

Un certain nombre d'échanges ont eu lieu au niveau local mais certains rôles ne sont encore pas clarifiés, notamment en termes de communication : qui communique quoi, qui coordonne ? Les règles ne sont pas claires et on a constaté dans toutes les régions que les exercices du plan particulier d'intervention (PPI) ne traitent jamais ou très peu des questions de communication. Il nous semble cependant qu'on devrait cibler la communication, qui doit être une priorité : il faut communiquer vite et bien. Si on n'y parvient pas dès le début, c'est ensuite plus compliqué à gérer, ainsi qu'on a pu le voir.

Comme cela est prévu, des cellules post-accident technologiques doivent être mises en place. En cas d'incident ou en cas d'exercice, il nous manque un lieu pour mettre en commun les expertises et définir des plans d'échantillonnage, pour coordonner nos prélèvements tout en disposant des informations nécessaires. Des mesures ont été réalisées par un certain nombre d'organismes, dont le nôtre, mais il nous semble important de permettre aux spécialistes de la mesure d'échanger entre eux et de définir des plans d'échantillonnage. Des cellules d'accidents post-technologiques sont prévues, mais elles sont rarement ou quasiment jamais mises en place.

Enfin, on manque de données toxicologiques pour évaluer les effets concrets sur la santé. On mesure en fait des composés dont on ne connaît pas l'impact en termes de santé, faute de références sanitaires. Les produits traités par Lubrizol sont des produits soufrés, dont l'odeur peut atteindre l'Angleterre, comme en 2013 mais on manque de connaissances sur le lien entre les composés et les odeurs. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de toxicité aiguë qu'il

n'y a pas d'impact sur la santé, on l'a bien vu. C'est un point à prendre également en compte dans la communication.

M. Didier Mandelli, président. – À qui avez-vous présenté vos propositions et comment ont-elles été reçues ? Nous faisons également des recommandations, mais elles restent quelquefois lettre morte. La parole est aux rapporteurs, puis aux commissaires.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Avez-vous le sentiment que vos recommandations, après celles que le Sénat a pu faire à l'occasion de cette commission d'enquête, ont été intégrées par le Gouvernement dans les différents plans d'action et les mesures réglementaires qui ont été publiés en septembre 2020 ?

Je rappelle que désormais, les industriels devront tenir en permanence un inventaire des produits stockés à la disposition des autorités et identifier à l'avance les produits pouvant être émis pendant un incendie pour mieux connaître les fameux effets cocktail dans les études de danger. Les rapports des assureurs seront également mis à la disposition des inspecteurs. Ces mesures sont opposables aux installations nouvelles à compter du 1^{er} janvier 2021, et aux installations existantes jusqu'en 2026, avec des délais de mise en conformité. Elles représenteraient un coût estimé entre 1 et 3 milliards d'euros pour les industriels. En outre, le Gouvernement a indiqué sa volonté de rendre systématiquement publics les résultats des contrôles effectués par l'inspection des installations classées d'ici 2022, le temps de disposer des outils informatiques adéquats.

Quel regard portez-vous sur ces évolutions réglementaires ? Avez-vous été consultés lors de l'élaboration de ces textes ? Il me semble que cela va clairement dans le bon sens, mais je souhaiterais recueillir votre avis sur ces évolutions.

De la même manière, lors de l'examen de la loi climat et résilience, dont j'étais l'un des rapporteurs, le Gouvernement a proposé la création d'un Bureau enquête accident (BEA). L'article 288 de la loi climat qui le prévoit explicitement. Quel regard portez-vous sur ce BEA ? Est-ce que cela permettra une approche simplifiée ?

Par ailleurs, je partage l'avis de Charlotte Goujon lorsqu'elle évoque, peut-être surtout en tant que maire de Petit-Quevilly, les difficultés d'articulation. En matière d'organisation de la sécurité civile, vous le savez, la politique des installations classées relève d'une police administrative spéciale dédiée aux représentants de l'État. On s'est aperçu, à Rouen et lors d'autres accidents importants, que c'est le maire qu'on interpelle la plus sur le terrain. Ce fut le cas au Petit-Quevilly, à Rouen et dans l'agglomération rouennaise. Ne peut-on pas trouver juridiquement une solution qui permettrait non pas un transfert de police mais qui améliore sensiblement l'information entre les maires des communes et le représentant de l'État à l'échelle du département ?

Par ailleurs, on assiste globalement à une augmentation du nombre d'accidents sur les sites Seveso depuis quelques années. Nous sommes passés de 15 % des 827 accidents et incidents recensés en 2016 à 25 %, sur un total de 1 112 accidents en 2018, l'année 2020 ayant été plus favorable. Nous sommes cependant à un niveau supérieur à celui constaté en 2013. Quel regard portez-vous sur cette hausse de l'accidentologie industrielle ?

Le Gouvernement a indiqué que le nombre d'inspections annuelles augmentera de 50 % d'ici à la fin de l'année 2022, soit à 25 000 contrôles effectifs, contre environ 18 000 actuellement. Par ailleurs, 50 postes d'inspecteurs seront créés. C'est un combat que

nous avons porté à l'occasion du vote du projet de loi de finances 2021. La réponse du Gouvernement n'était pas à la hauteur de nos attentes, et nous aurons l'occasion de reposer la question du nombre d'inspecteurs à l'occasion du projet de loi de finances de 2022. Je voudrais là aussi connaître votre sentiment.

Enfin, la commission d'enquête du Sénat recommande la tenue d'exercices de sécurité civile beaucoup plus fréquente et la mise en place de campagnes d'information grand public pour renforcer la culture de la sécurité industrielle, qui fait cruellement défaut. De tels exercices ont-ils eu lieu dans l'agglomération rouennaise depuis l'accident ? Des exercices sont-ils planifiés pour le futur ? Je pense que ces exercices auraient le mérite d'associer les élus locaux, le représentant de l'État, les industriels et les populations. Bien sûr, cela a un coût, mais je pars de l'idée que ces exercices doivent être financés par les industriels. Cela permettrait de modifier les comportements, de préparer les habitants. On n'est plus ici dans une politique de prévention, mais dans une politique de prévision. J'appelle donc de mes vœux des exercices bien plus fréquents qu'aujourd'hui.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez évoqué le manque de communication vis-à-vis des territoires dans lesquels sont implantés des sites Seveso. Je suis moi-même élue d'un territoire où se trouve le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap), classé Seveso seuil haut. Ces dernières années ont eu lieu quelques incidents, graves ou non, ce n'est pas à moi d'en juger à ce stade. Toujours est-il que l'opinion publique s'en émeut toujours. Avez-vous des préconisations à émettre ? Que proposez-vous vis-à-vis des élus, des collectivités, mais aussi des habitants de ces territoires, pour qui ces questions sont tout à fait légitimes ?

Mme Angèle Préville. – Merci pour ces interventions très riches. Madame Goujon, vous avez dit que tous les maires du secteur n'avaient pas été informés. Vous semblez-il, dans ce genre d'accident, que l'information des élus de toutes les communes concernées soit une obligation ?

Vous avez également évoqué la prise en compte de la pollution qui est largement impensée actuellement. Or on a un réel besoin du suivi des pollutions, qui peut amener à se réinterroger sur bon nombre de sujets, notamment l'aménagement du territoire et l'installation de ces entreprises.

Vous avez dit que l'État avait délaissé le sujet. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de légiférer pour imposer une obligation de suivi du fait de l'impact que cela peut avoir sur les populations ?

Mme Fabre a également évoqué le manque d'égalité des territoires face aux risques industriels. Il me semble que cela pose un gros problème.

Autre question : vous avez rappelé l'incident Lubrizol de 2013. J'étais alors professeur de physique-chimie. Je me dis que la culture scientifique n'est pas suffisamment développée : si vous sentez quelque chose, c'est qu'une molécule aromatique est entrée dans votre nez. Ce n'est pas rien. Une odeur, c'est une molécule chimique que vous respirez. Est-elle dangereuse ou pas, c'est un autre sujet, mais vous l'avez respirée. Elle traduit la présence d'un corps chimique.

Vous avez dit que les résultats des mesures ont été publiés sur un site internet. Est-ce la seule communication qui a été faite par Atmo ? Tous les citoyens ne vont pas

forcément sur internet pour se renseigner. Cela traduit peut-être une insuffisance en matière de communication.

Enfin, tout le monde n'est pas au fait de la toxicité des produits qui peuvent se répandre dans l'atmosphère ou des produits issus de la combustion. On ne connaît donc pas les effets cocktail ni la toxicité des molécules. Que faire ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je vis dans le couloir de la chimie, dans le département du Rhône. J'ai remis en main propre le rapport que nous avons rédigé il y a deux ans au préfet de région, qui s'est engagé à ne pas le laisser prendre la poussière sur une étagère. La maire de Feyzin m'a confirmé que, malgré les difficultés liées à la crise sanitaire, le préfet a déclenché des exercices. Il serait intéressant de voir si de telles expériences ont été conduites dans les autres départements et de quantifier le phénomène.

Par ailleurs, Élisabeth Borne s'était engagée à faire beaucoup de choses en janvier 2020 concernant le contrôle des sites classés Seveso. Qu'en est-il sur le terrain ?

J'ai également appris que la cellule de mesures de l'Ineris a été appelée en renfort par Atmo Normandie. Pourquoi un quart seulement des substances a-t-il pu être mesuré ? Est-ce normal ?

Le changement climatique risque, en Auvergne-Rhône-Alpes, et particulièrement le long du Rhône, de nous poser des problèmes, puisque le réchauffement s'accompagne d'une augmentation de la température des eaux et de leur diminution en volume avec des difficultés possibles pour le fonctionnement des centrales. En matière de risques industriels, prenez-vous en compte ce changement climatique ?

Au cours de la table ronde précédente, on a pu se rendre compte de la perte de confiance des victimes à l'égard des services de l'État et des pouvoirs publics. La mesurez-vous ? Comment peut-on selon vous rétablir cette confiance ?

Mme Charlotte Goujon. – Globalement, les réponses que nous avons reçues de la part de l'État se limitent à l'aspect technique mais n'intègrent ni le territoire ni les élus. Amaris souhaiterait, en revanche, une coconstruction sur l'ensemble de ces sujets. Par exemple, il existe un système d'alerte qui envoie des messages automatiques sur les téléphones portables qui bornent autour d'une antenne donnée, le *Cell Broadcast*, mais on n'a pas encore travaillé sur la question du déclenchement de l'alerte, alors qu'une expérimentation est prévue d'ici la fin de l'année sur le territoire de la métropole de Rouen. À quel moment les élus locaux sont-ils intégrés dans cette réflexion ? Ce qui fait défaut aujourd'hui à nos yeux, c'est la coconstruction.

Autre exemple, Amaris n'a pas été spécifiquement consultée sur les différents décrets ou annonces qui ont pu être faites, excepté par la voie de la consultation publique ordinaire. Cette coconstruction permettrait cependant aux élus locaux et aux associations de terrain de servir de relais.

Par ailleurs, le défaut de communication ne favorise pas la confiance dans ce domaine, et on constate toujours une certaine défiance entre les habitants et les autorités, quelles que soient.

M. Didier Mandelli, président. – Avec des messages contradictoires de la part de certains ministres !

Mme Charlotte Goujon. – En effet. Après l'accident de Lubrizol, il faudra beaucoup de temps pour que les choses reprennent leur place. C'est en ce sens qu'on travaille sur la métropole de Rouen. Une vice-présidence en charge des risques industriels a été créée. Et nous avons une feuille de route qui commence à être mise en œuvre. On a travaillé avec les communes sur la construction de plans communaux de sauvegarde (PCS).

Le conseil de la métropole a également voté lundi dernier la création d'un plan intercommunal de sauvegarde pour que l'ensemble des communes mettent leurs moyens en commun. On a lancé le déploiement du *Cell Broadcast* en mars, avec un système d'alerte par SMS sur inscription. Je précise que tous ces systèmes sont complémentaires et que dans cette panoplie, la sirène garde son intérêt. Le système d'alerte par SMS que nous avons mis en place est utile non seulement en cas d'accident comme celui du 26 septembre, mais aussi dans un tas d'autres hypothèses, comme les risques d'inondation, la Seine ayant des crues régulières.

Un supplément spécial « risques naturels ou industriels » au magazine métropolitain a aussi été diffusé ce mois-ci, avec un certain nombre de consignes pour l'ensemble des communes de la métropole et des éléments pratiques et factuels, comme le fait de savoir comment préparer sa valise de confinement.

Pour essayer de rassembler l'ensemble des acteurs et faire en sorte qu'ils se parlent et communiquent entre eux, nous allons travailler avec l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI), créé au lendemain d'AZF, à la création d'une conférence riveraine, comme celle qui existe à Feyzin.

Cette conférence sera précédée d'une étude menée par des chercheurs de Rouen auprès des collectivités, des habitants et des industriels à propos de la question de la culture du risque.

S'agissant de l'exercice grand public, aucune étude, depuis deux ans, n'a intégré les habitants. Un exercice PPI entre la préfecture et les collectivités a bien eu lieu, comme tous les ans, mais sans les habitants, malgré nos demandes auprès de la préfecture. Cela s'est fait pourtant ailleurs, comme dans la région du Havre, au mois de juillet notamment.

Nous espérons que la ville de Rouen, compte tenu du nombre de sites industriels et de sites Seveso présents sur son territoire, pourra mettre en œuvre des exercices intégrant le grand public afin de favoriser cette culture de la sécurité industrielle et de la sécurité civile.

S'agissant du suivi des pollutions chroniques, je ne puis vous dire s'il faut légiférer à ce sujet, mais la réflexion doit être conduite. Au-delà des épisodes comme ceux qu'on a pu vivre le 26 septembre 2019, on a pu s'apercevoir, notamment à l'aune des études de sol qui ont été effectuées, qu'il existe des pollutions historiques des sols et des pollutions chroniques qui interrogent beaucoup de nos concitoyens.

Quant aux inspections des installations, l'ensemble des acteurs du territoire de la métropole de Rouen se savent observés. Un certain nombre d'inspections sont menées, mais cinquante inspecteurs supplémentaires à l'échelle nationale ne seront pas suffisants pour mener à bien l'ensemble des opérations nécessaires.

Enfin, il faudra naturellement absolument intégrer le sujet du changement climatique dans les réflexions à venir sur la question du risque industriel. J'ai déjà évoqué à propos de la métropole de Rouen la question de la Seine et de ses crues.

Mme Delphine Favre, déléguée générale de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris). – Je souhaiterais apporter quelques éléments complémentaires sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces PPRT ont été une réussite en termes de réduction du risque à la source. Cela doit rester le cheval de bataille des politiques publiques. C'est sur ce point que doivent porter les efforts.

On constate aujourd'hui que les services de l'État sont surchargés de travail. Toute la réduction du risque à la source repose sur les études de danger. Or dans certaines régions, les services de l'État ne traitent plus les études de danger.

Pour ce qui est de la protection des populations, on peut regretter un certain manque de dynamisme chez les habitants. Énormément d'efforts sont déployés et de solutions mises en place. Aujourd'hui, très peu d'habitants ont cependant effectué des travaux et on ne fait pas de prévention sans les gens, même si certaines choses peuvent être rattrapées en simplifiant les mécanismes de financement. Pour cela, il faut des compétences et une présence continue sur le terrain.

Quant à la mise en protection dans les entreprises, on n'a guère progressé. Les recommandations que nous avions faites et les pistes que nous avions explorées pour avancer avec les entreprises riveraines n'ont pas du tout été reprises. Certes, c'est un sujet complexe et les acteurs économiques ont d'autres priorités. On attend donc une réflexion avec l'État sur ce sujet. Quelle stratégie se donne-t-on ? En reste-t-on là ou bien essaye-t-on de déployer un peu d'expertise technique pour rendre ces mesures opérationnelles ? Est-on satisfait de cette situation ?

Mme Marine Tondelier. – À qui a-t-on transmis les rapports dont nous parlons ? Qu'en a-t-il été fait ? Le premier rapport qui a été évoqué date de 2016. Il n'a pas été transmis parce qu'il n'a jamais été finalisé. Une instruction gouvernementale, en 2014, avait recommandé une meilleure implication des associations traitant de la qualité de l'air en matière de risques industriels et proposait une expérimentation dans trois AASQA - Auvergne-Rhône-Alpes, PACA et Normandie -, portant notamment sur l'organisation, la communication et l'expertise, dont la métrologie. Le ministère de l'environnement avait demandé un rapport sur le sujet, Atmo France, avec les deux autres AASQA, étant mandatées pour son élaboration. Ce rapport a bien été rédigé en 2016, son projet transmis, mais la réunion pour le finaliser n'a jamais lieu, en raison d'autres urgences.

J'insiste sur le fait qu'on peut certes attendre certaines choses de l'État, mais que le Bureau de la qualité de l'air et la DGPR n'ont pas les effectifs suffisants pour couvrir en même temps les urgences et le temps long, prévoir et anticiper – même s'ils sont très investis. C'est un vrai sujet que je soulève ici.

Le retour d'expérience (REX) de Lubrizol est, quant à lui, accessible sur nos sites internet. Tout ce que nous faisons est public. La note sur nos préconisations, publiée en février 2020, a été rédigée pour la commission d'enquête, puis pour les différentes missions interministérielles. Nous l'avons envoyé à tous nos interlocuteurs. Elle est également sur notre site.

En réponse à Madame Préville, je précise que la communication grand public est très importante pour nos équipes. Celles-ci font preuve d'un vrai savoir-faire et nous avons également un statut de tiers de confiance. La France est le seul pays européen où la surveillance de la qualité de l'air est assurée par des associations indépendantes. Partout ailleurs, c'est l'État qui agit directement. Nos *alter ego* européens trouvent très intéressant que cette école française de la qualité de l'air soit organisée ainsi. C'est un gage de confiance. L'État nous voit forcément comme trop indépendants et les associations comme trop proches de l'État : cela signifie vraisemblablement que l'on est proche de l'équilibre. Le rôle de tiers de confiance est important. Il traduit une véritable expertise dans nos équipes en matière de prise de parole devant le grand public. Il faut à la fois être techniquement très bon, mais aussi savoir communiquer sur des enjeux très techniques qui ne sont pas toujours simples à appréhender. C'est une expertise que nous aimerions mettre à disposition car on ne parle pas au grand public comme on peut parler entre politiques, élus ou spécialistes du sujet.

La confiance se crée aussi par la coconstruction. On ne peut pas tout savoir, et on ne le pourra jamais, mais si on l'explique et qu'on le dit de manière très transparente, c'est déjà moins suspect. Il faut, par exemple, disposer d'un point zéro avant l'accident afin de pouvoir mesurer l'impact précis de ce dernier : cela ne peut donc se construire que sur le long terme.

Enfin, dans la dernière note produite dans le cadre du projet de loi de finances 2022, nous avons attiré l'attention du ministère sur ce qu'on pourrait faire si nous avions plus de moyens. Certes, on ne peut pas dire que l'État n'a rien fait. Il a débloqué des investissements, et l'Ineris a obtenu des crédits supplémentaires pour des camions, mais sans moyens supplémentaires de fonctionnement pour payer l'essence, les réparations et les personnels d'astreinte convenablement formés sur de nouvelles machines, et prêts à intervenir jour et nuit, on ne va pas bien loin. Je pense qu'on est au milieu du gué et qu'il faut mettre des moyens supplémentaires pour assurer le fonctionnement des machines. Les trois AASQA expérimentatrices y sont disposées, mais il faudrait pouvoir le faire sur tout le territoire où on manque de moyens pour former les quelques vingt salariés par équipe et avoir une personne de permanence tous les week-ends.

Nous avons également fait des conférences de presse : c'est un exercice très particulier à organiser dans un moment de tension. Il y a eu aussi beaucoup de réunions publiques et ce n'était pas facile pour les équipes d'être confrontées à la colère, à l'angoisse et à des sentiments très légitimes.

Avec Véronique Delmas, nous étions allées à une réunion à l'UFR de médecine, cinq jours après l'incident de Lubrizol. Nous ne sommes pas des professionnels de la santé et ne prétendons pas l'être, mais on nous avait demandé de venir expliquer ce qu'on savait et ce qu'on ne savait pas. Tous les personnels de santé du territoire avaient été conviés. Certains médecins traitants s'inquiétaient pour les femmes allaitantes, ne connaissant pas le bénéfice-risque de l'allaitement. Dans le doute, une salariée qui allait sur site faire des prélèvements jetait son lait en rentrant chez elle. Ce sont des questions auxquelles il est extrêmement difficile de répondre, tant pour les tiers de confiance que pour l'ARS ou les soignants.

Je souligne que la participation citoyenne est extrêmement importante. L'application ODO (« Outil de signalement de nuisances olfactives sur votre territoire ») grâce à la force du travail en réseau, a été immédiatement mise à disposition de nos collègues dans les Hauts-de-France. Les signalements permettaient de suivre le panache de fumée, qu'on pouvait recouper grâce à la participation citoyenne et de vérifier exactement les

retombées. Tout cela est extrêmement important pour permettre à tout le monde d'avancer en synergie.

Mme Angèle Préville. – Vous bénéficiez d'un agrément concernant la pollution chronique. Peut-être pourriez-vous demander un agrément pour le suivi des pollutions accidentelles...

Mme Véronique Delmas. – Ce volet n'est pas encore construit au niveau national, et on est dans l'attente. Quoi qu'il en soit, il faudrait prévoir les moyens adéquats. Plus les investigations portent sur des composés compliqués, plus on a besoin de technicité et de moyens.

Dans le rapport de 2016 ou dans celui de 2020 et dans les travaux que nous menons en commun avec l'Ineris et la DGPR, nous avons fait des propositions pour mutualiser les dispositifs au niveau national. On n'a pas forcément intérêt à prévoir des super camions dans toutes les régions, mais on pourrait imaginer en avoir un par zone de défense qui serve à l'ensemble des régions, de façon à disposer de compétences là où l'on trouve le plus d'usines, tout en les mettant à la disposition des autres. Nous attendons donc un retour et des clarifications au niveau national sur ce volet. Pour information, la cellule de mesures de l'Ineris n'est pas venue en 2019. En pratique, nous avons envoyé des prélèvements à l'Ineris.

Mme Marine Tondelier. – Les AASQA ont un agrément pour la surveillance réglementaire que nous sommes tenus d'effectuer et qui est contrôlée tous les ans par le laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air, dont fait partie l'Ineris, qui est notre coordinateur national et technique, mais nous faisons aussi plein d'autres choses, comme le permet notre statut associatif.

Les AASQA existent depuis quarante ans et n'y a pas que l'État dans nos conseils d'administration. Cela fait vingt ans que les AASQA surveillent les pesticides dans l'air en dehors de la surveillance réglementaire, lorsqu'on estime qu'il existe un enjeu. Ce n'est pas financé par l'État, mais par une collectivité et par les industriels qui participent à notre financement *via* le mécanisme de la taxe générale sur les activités polluantes air (TGAP Air), et qui peuvent choisir de nous verser directement cette taxe de façon totalement libératoire. Cela ne leur coûte pas plus cher que de la verser à l'État, sous réserve de respecter certains plafonds. Ils la fléchent vers les associations et participent donc à la gouvernance et au conseil d'administration. C'est un mécanisme qui fonctionne plutôt bien, qui repose sur le principe pollueur-payeur même si, en matière de qualité de l'air, il n'y a pas qu'un seul pollueur qui paye et si d'autres secteurs émetteurs de substances polluantes en France ne participent pas. Notre travail est réellement collaboratif sur les territoires : chacun a sa place. Cela permet aux acteurs de savoir ce que nous faisons et de travailler avec eux. C'est souvent grâce aux industriels que l'on peut financer des campagnes sur les polluants que l'État appelle les « polluants émergents ». Si les trois AASQA dont on parle sont capables de mener de telles expériences sur les territoires, c'est parce qu'elles ont des relations avec les industriels, ce qui les rassure généralement et permet de mettre en place des protocoles locaux, dans une relation de confiance. Ce n'est pas parce que ce n'est pas dans nos missions réglementaires qu'on ne le fait pas. C'est d'ailleurs pour cela que certains territoires sont plus avancés que d'autres. Nous aimerais que l'État décide qu'on intervienne sur tout le territoire, sur la base d'un cadre réglementaire. En attendant, nous avançons localement.

M. Didier Mandelli, président. – Merci beaucoup.

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

La réunion est close à 12 heures 10.

Mercredi 6 octobre 2021

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

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition d'experts français du Groupe d'experts intergouvernemental (GIEC)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous ouvrons aujourd’hui un cycle d’auditions consacré à la vingt-sixième conférence des parties des Nations unies pour le climat (COP 26), qui se tiendra à Glasgow en novembre prochain. La COP 26 sera la conférence des parties la plus lourde d’enjeux depuis l’adoption de l’accord de Paris de décembre 2015. Après les échecs de la COP 24 de Katowice et de la COP 25 de Madrid, la COP 26 doit permettre de trouver un consensus sur plusieurs points indispensables à l’application effective de l’accord. Glasgow devra être la COP du relèvement de l’ambition des États et constitue de ce fait un test majeur de la robustesse du dispositif créé à Paris en 2015.

Dans le cadre de ces travaux, nous entendrons la semaine prochaine l’ambassadeur climatique de la France, M. Stéphane Crouzat. Nous échangerons également en commission sur la position française lors des négociations à venir, dans la perspective de l’examen en séance publique d’une résolution consacrée aux négociations internationales sur le climat. Enfin, je rappelle qu’une délégation de notre commission se rendra sur les lieux de la COP, à Glasgow, en novembre prochain, avec un double objectif : représenter le Parlement français et assurer un suivi des négociations en rencontrant les acteurs clés de la diplomatie climatique.

Pour amorcer ce cycle d’auditions, nous sommes très heureux et honorés de recevoir aujourd’hui plusieurs experts français ayant participé aux travaux du groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC). Nous accueillons donc aujourd’hui, pour la deuxième fois depuis que je préside cette commission, Mme Valérie Masson-Delmotte, coprésidente du groupe de travail n°1 du GIEC, M. Christophe Cassou, directeur de recherche au CNRS-Cerfacs (Centre européen de recherche et de formation avancée en calcul scientifique), M. Hervé Douville, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, directeur de l’équipe Variabilité-détection-rétroactions au sein du groupe Climat au Centre national de recherches météorologiques et M. Laurent Terray, chercheur senior en modélisation du climat et de son changement global.

L’audition se focalisera sur la publication en août dernier du premier volet du sixième rapport du GIEC, intitulé *Changement climatique 2021 : les éléments scientifiques*. Deux autres volets sont encore attendus pour 2022 : ils porteront respectivement sur les conséquences du réchauffement climatique et sur son atténuation. Ce premier volet est le fruit d’un travail scientifique colossal, ayant réuni 234 auteurs, synthétisant 14 000 articles

scientifiques ; plus de 78 000 observations ont été formulées par les experts et les Gouvernements avant la publication de ce rapport de plus de 3 000 pages. Qualifié par M. Antonio Guterres, secrétaire général des Nations unies, d'alerte rouge pour l'humanité, ce rapport démontre, plus que jamais, la nécessité de réduire urgentement les émissions de gaz à effet de serre afin de maintenir la température moyenne de la planète à un niveau bien inférieur à 2 degrés, et idéalement à 1,5 degré, par rapport aux niveaux préindustriels.

Nous souhaitons tout particulièrement que soient identifiées les principales avancées dans nos connaissances scientifiques depuis 2014, date de la publication du cinquième rapport du GIEC. Compte tenu de l'importance du sujet qui nous réunit aujourd'hui, nous avons fait le choix d'ouvrir cette audition à l'ensemble des parlementaires de notre assemblée.

Mme Valérie Masson-Delmotte, coprésidente du groupe de travail n° 1 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. – Je vous remercie de nous donner l'occasion de partager avec vous l'état le plus récent des connaissances sur les bases physiques du changement climatique, grâce à des progrès considérables réalisés sur chacune des sources d'information que nous mobilisons. Je vais m'appuyer, pour vous le présenter, sur les points clés du résumé à l'intention des décideurs.

Premier constat : nous vivons avec des changements climatiques généralisés du haut de l'atmosphère jusqu'au fond des océans, des régions tropicales aux régions polaires. Ces changements sont rapides, ils représentent une rupture par rapport aux changements précédents et s'intensifient. L'atmosphère est plus chaude, la cryosphère subit un recul généralisé, les modifications de surface affectent la végétation et des changements multiples sont relevés dans l'océan, lequel accumule 90 % de l'énergie supplémentaire emmagasinée dans le climat, ce qui rend le changement observé irréversible à l'échelle de siècles à millénaires.

Le deuxième constat est un fait scientifiquement établi : l'influence humaine a réchauffé le climat. Par rapport à la période 1850-1900, la dernière décennie indique que le réchauffement atteint 1,1 degré à la surface de la planète. Chacune des dernières décennies a successivement été la plus chaude depuis le début des mesures météorologiques. La confirmation du rôle de l'influence humaine est issue de plusieurs sources d'information : la comparaison entre des simulations d'évolution prenant en compte les facteurs naturels et l'influence humaine, comme l'ajout de gaz à effet de serre, l'effet parasol de la pollution ou des changements d'utilisation des terres, d'une part, et, d'autre part, la compréhension de chaque facteur agissant sur le bilan énergétique de la terre. Ces deux sources d'information, indépendantes l'une de l'autre, convergent.

Les facteurs naturels – activité des volcans, du soleil – peuvent faire évoluer le climat d'une décennie à l'autre, mais n'expliquent pas le réchauffement observé sur des tendances à l'échelle du siècle ; le climat connaît aussi une variabilité interne spontanée qui joue de manière importante d'une année à l'autre à l'échelle régionale, mais cela n'explique en rien le réchauffement observé au niveau planétaire. Notre meilleure estimation est que 100 % du réchauffement observé depuis la fin du XIX^e siècle est la conséquence de l'influence humaine sur le climat, avec un poids très important dû à l'effet réchauffant des gaz à effet de serre, masqué au tiers par l'effet refroidissant des particules de pollution.

Malgré les fluctuations du climat sur 2 000 ans, le réchauffement actuel constitue une rupture. Nous sommes en train de sortir de la plage de variation des températures de la

période chaude actuelle depuis la fin de la dernière période glaciaire. Pour trouver des températures plus élevées qu'actuellement, il faut remonter à la période chaude précédente, il y a environ 125 000 ans. Il s'agit donc d'une rupture par rapport aux variations passées du climat. Le niveau de CO₂ dans l'atmosphère est le plus élevé depuis 2 millions d'années, le niveau de méthane atteint quant à lui deux fois le plus haut niveau du dernier million d'années. Le niveau des mers monte, parce que l'océan gonfle en se réchauffant et est alimenté par la fonte des glaciers, du Groenland et de l'Antarctique ; le rythme de cette montée des mers constitue une rupture, alors que le niveau était relativement stable depuis 3 000 ans. À l'échelle planétaire, le recul des glaciers est sans précédent depuis plus de 2 000 ans ; la superficie de la banquise près du pôle Nord à la fin de l'été est la plus réduite depuis plus de 1 000 ans.

Nous avons progressé dans la quantification de chaque facteur lié aux activités humaines. Le plus important est constitué par les émissions de CO₂ : 40 milliards de tonnes déversées chaque année dans l'atmosphère. La moitié y reste, une partie entre dans l'océan, contribuant à son acidification, une partie est reprise par la végétation et les sols, mais l'efficacité relative de ces puits de carbone baisserait dans un climat qui se réchaufferait fortement. Le deuxième facteur important se trouve dans les émissions de méthane, qui ont un effet direct et un effet indirect en favorisant la formation d'ozone – un polluant atmosphérique – près de la surface. Les émissions de ces deux gaz sont toujours en hausse, pour le premier en raison de la consommation d'énergies fossiles et de la déforestation, pour le second à cause de fuites associées à l'utilisation d'énergies fossiles, des élevages de ruminants et des déchets.

L'influence humaine est le facteur principal du réchauffement de l'atmosphère, de la montée du niveau des mers, du dégel des sols gelés, du recul généralisé des glaciers, du recul de la glace de mer arctique ou de l'allongement de la saison de croissance végétale et un contributeur majeur à d'autres changements, notamment dans le cycle hydrologique.

Il est incontestable que les activités humaines sont à l'origine du changement climatique et continuent à y contribuer. Une avancée considérable de ce rapport se trouve dans la compréhension de leur rôle dans des événements extrêmes tels que les vagues de chaleur, les pluies torrentielles ou les sécheresses. En effet, l'influence humaine rend ce type d'événements plus fréquents et plus graves. Les extrêmes chauds – comme les vagues de chaleur de juin 2019 en France – sont plus intenses et plus fréquents sur toute la planète. Il en va de même des vagues de chaleur marine, très dommageables aux écosystèmes marins. S'agissant des pluies torrentielles, dans le sud de la France, les études montrent une augmentation des records de précipitations, c'est aussi le cas un peu partout sur la planète. Dans les régions de climat méditerranéen, on observe une intensification des sécheresses en raison de l'influence humaine sur le climat. Autour de la Méditerranée, cela résulte d'une baisse de la pluviométrie en moyenne et d'une augmentation de l'évaporation et de la transpiration des sols.

On note donc de multiples changements concernant des événements extrêmes, mais aussi des changements composites. Les conditions chaudes, sèches et venteuses, propices aux incendies de forêt, augmentent ainsi en fréquence sur des périodes plus longues et dans des régions qui n'en subissaient pas auparavant, en raison de l'influence humaine sur le climat. Dans l'océan, cela se caractérise par un réchauffement avec des vagues de chaleur marines plus fréquentes et un mélange moins efficace en surface, conduisant à une perte d'oxygène et à une acidification, facteurs majeurs de stress pour la vie marine et les sociétés humaines qui en dépendent.

S’agissant de l’avenir, nous explorons, dans ce rapport, cinq grandes catégories de scénarii d’évolution des températures couvrant une large palette de situations possibles en termes d’émissions de gaz à effet de serre, de politiques publiques sur la qualité de l’air et d’utilisation des terres. Ces scénarii sont utilisés pour analyser les risques liés au climat”.

Ces scénarii résultent de la combinaison de toutes les sources d’information disponibles issues des observations des climats passés, de la caractérisation de l’effet de toutes les boucles de rétroaction pour contraindre les projections climatiques.

À moins d’une réduction immédiate, rapide et à grande échelle des émissions mondiales de gaz à effet de serre, les objectifs de l’accord de Paris sur le climat – limiter le réchauffement largement en dessous de 2 degrés et idéalement en dessus de 1,5 degré – seront rapidement hors de portée.

On s’attend à ce que le niveau de réchauffement planétaire moyen sur vingt ans atteigne 1,5 degré. D’après les scénarii de très fortes baisses d’émissions de gaz à effet de serre, en agissant maintenant pour réduire massivement les rejets de gaz à effet de serre, il est possible de contenir le réchauffement, dans la seconde moitié de ce siècle, largement en dessous de 2 degrés.

En cas de stagnation des émissions de gaz à effet de serre à un niveau proche de l’actuel, on dépasserait les 2 degrés autour de 2050, 2,1 à 3,5 degrés à la fin du siècle et dépasserait 3 degrés pour le siècle suivant.

S’agissant des émissions mondiales de dioxyde de carbone, les trajectoires permettant de contenir le réchauffement à un niveau très bas – 1,5 degré – impliquent une baisse de plusieurs points de pourcentage par an des émissions mondiales de CO₂ et des autres gaz à effet de serre afin d’atteindre la nullité nette des émissions mondiales vers 2050. Cette trajectoire n’est possible que si la baisse démarre le plus rapidement possible.

Chaque fraction de réchauffement supplémentaire amène des tendances particulièrement marquées près de l’Arctique. Nos connaissances des changements de précipitations sont plus limitées que pour ceux des températures, nous savons néanmoins que ces précipitations continueront à diminuer autour de la Méditerranée à mesure du réchauffement planétaire. Au contraire, elles auront tendance à s’exacerber dans le nord de l’Europe et en hiver.

Dans de nombreuses régions, une baisse graduelle de l’humidité des sols s’amplifiera à mesure du réchauffement planétaire, de manière particulièrement marquée sur le pourtour méditerranéen et en Amérique du Sud.

Ce rapport consacre un chapitre entier au cycle de l’eau. Nous faisons le constat que la hausse du réchauffement intensifie le cycle de l’eau à l’échelle planétaire, augmente sa variabilité, en particulier avec des saisons et des événements très humides ou très secs plus sévères. L’anticipation à un climat qui change est un enjeu considérable pour l’adaptation de nombreux secteurs d’activité, comme l’agriculture ou la gestion des forêts.

Ainsi, circonscrire le niveau de réchauffement planétaire permet de limiter l’ensemble des changements qui y sont directement reliés, à savoir : la fréquence et l’intensité des extrêmes chauds ; l’augmentation de la fréquence et de l’intensité des fortes précipitations ; l’augmentation de la sécheresse dans de nombreuses régions ; la proportion

des cyclones tropicaux les plus intenses ; l'augmentation disproportionnée d'événements extrêmes composites ; le recul de la banquise près du pôle Nord, du manteau neigeux en moyenne montagne ou des sols gelés en montagne comme en Arctique.

Nous avons constaté que les changements déjà visibles auront tendance à s'accentuer avec la poursuite du réchauffement. Nous avons défini une trentaine d'indicateurs et une synthèse, pour l'ensemble des régions, de la manière dont ces indicateurs vont continuer à évoluer en fonction du réchauffement planétaire.

Anticiper pour se préparer à un climat qui va continuer à changer, c'est regarder l'ensemble de ces caractéristiques que sont les phénomènes graduels et les événements extrêmes. C'est aussi en tenir compte dès aujourd'hui.

Notre rapport souligne à quel point il est important d'articuler les connaissances des acteurs locaux, des acteurs de terrain, avec les connaissances scientifiques pour coproduire une information climatique régionale en appui à la prise de décision.

Pour certains aspects, nous ne pourrons pas revenir en arrière, le changement étant irréversible. Ainsi, le recul des glaciers se poursuivra sur des dizaines d'années, même si le climat se stabilise. L'acidification et l'augmentation de la quantité de chaleur dans l'océan profond se poursuivra également sur des siècles, tandis que l'ajustement du Groenland et de l'Antarctique s'effectue sur une échelle de temps de siècles à milliers d'années. Nous savons que le Groenland continuera à fondre pour s'ajuster, néanmoins nous avons une incertitude majeure sur la réponse de l'Antarctique, dont les effets de seuil sont difficiles à caractériser.

Dans tous les cas, il est certain que la montée du niveau des mers va se poursuivre à des échelles de temps de plusieurs milliers d'années. À l'horizon 2050, on s'attend à une augmentation d'une vingtaine de centimètres de montée du niveau des mers. Les événements d'extrême niveau marin, qui se produisaient dans le passé une fois par siècle simplement par la montée graduelle, seront 20 à 30 fois plus fréquents dans le monde.

En fin de siècle, la montée du niveau des mers dépendra radicalement des émissions de gaz à effet de serre à venir, les valeurs allant de 30 centimètres à un mètre. Une dislocation de certains secteurs de l'Antarctique pourrait ajouter environ un mètre supplémentaire.

Une ressource de la NASA basée sur des marégraphes – nous avons plusieurs stations en France – permet de projeter nos estimations d'évolution de montée du niveau des mers à l'échelle régionale pour rendre ces informations plus facilement accessibles.

À l'horizon 2300, si le réchauffement se maintient en dessous de 2 degrés, la plage de montée du niveau des mers ira jusque 3 mètres, mais se situe bien plus haut en cas de fort réchauffement. Si le réchauffement est limité à 3 degrés sur 2 000 ans, la montée du niveau des mers sera de l'ordre de 4 à 10 mètres. C'est dire les conséquences à très long terme des émissions actuelles.

Si on borne le niveau de réchauffement planétaire, on freine l'intensification des extrêmes et on limite la vitesse et l'amplitude de la montée du niveau des mers sur des échelles de temps très longues. Cela se fera à condition d'agir de manière très importante dans les années et les décennies à venir. Ce rapport confirme une relation étroite entre le cumul des

émissions mondiales de dioxyde de carbone passées, présentes et futures et la hausse de la température au niveau planétaire.

D'un point de vue géophysique, le principal facteur pour limiter l'évolution du climat est de limiter ce cumul des émissions mondiales de dioxyde de carbone. Tant qu'elles ne seront pas à zéro, le climat continuera à dériver et ses conséquences seront amplifiées.

Pour limiter le réchauffement de la planète, il est nécessaire de réduire fortement les émissions des autres gaz à effet de serre telles que le dioxyde de carbone, en particulier le méthane, gaz à effet de serre à durée de vie courte et doté d'un pouvoir de réchauffement important. Réduire les émissions de méthane permettrait de compenser la perte de l'effet refroidissant des particules de pollution, d'avoir des politiques publiques cohérentes pour améliorer la qualité de l'air - c'est donc un enjeu majeur de santé publique – mais aussi de limiter le réchauffement climatique.

Quelques années de baisses importantes de gaz à effet de serre entraîneraient des effets perceptibles sur les concentrations de gaz à effet de serre et la qualité de l'air par rapport à des scénarios de fortes hausses d'émissions. Le délai entre une action coordonnée considérable et ses bénéfices visibles serait d'environ vingt ans.

Le climat que nous connaîtrons à l'avenir dépend donc des décisions que nous prenons maintenant. Nous fournissons, dans ce rapport, des informations spécifiques à chaque région, pertinentes pour être intégrées dans le cadre de stratégies d'adaptation et de gestion de risques. Pour l'Europe, il est attendu un réchauffement à un rythme plus élevé que la moyenne mondiale.

Des effets importants sont également attendus sur la disponibilité en eau : tendance à la hausse des pluies en hiver en Europe du Nord et baisse des précipitations estivales autour de la Méditerranée et en Europe de l'Ouest. Nous soulignons également la poursuite de la hausse des événements extrêmes liés au niveau des mers avec des enjeux majeurs pour le littoral, des bouleversements qui vont se poursuivre dans les zones de montagne avec le recul de l'enneigement, le dégel des sols gelés et des glaciers.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous vous remercions pour les précisions fournies.

Nous l'avons bien compris : les événements futurs dépendront de ce que nous faisons ou ne faisons pas maintenant. L'avenir se prépare aujourd'hui.

M. Stéphane Demilly. – Antonio Guterres se montre fort pessimiste sur l'issue de la COP 26, pourtant présentée comme le sommet le plus important depuis celui de Paris. Le président de la COP n'est guère plus encourageant.

Et pour cause : une cinquantaine de pays, dont la Chine et l'Inde, n'ont pas remis à l'ONU le rapport prévu sur leurs nouveaux engagements. Quant aux pays dits du Nord, leurs engagements en matière de soutien aux politiques climatiques des pays du Sud paraissent bloqués à 80 milliards d'euros, loin de l'objectif de 100 milliards d'euros.

L'accord de Paris est contraignant, a-t-on beaucoup entendu. Au-delà de la contrainte morale, que risquent concrètement les pays qui ne respectent pas leurs engagements ?

M. Bruno Rojouan. – Avec la hausse de la population mondiale et les nouveaux usages, un risque de black-out électrique pèse sur nous comme une épée de Damoclès.

La France a de grandes ambitions en matière d'électricité d'origine renouvelable, mais, dans la ruralité, les réticences à l'implantation d'éoliennes sont de plus en plus fortes, notamment pour des raisons de pollution visuelle et sonore tout à fait compréhensibles.

Le nucléaire dont nous disposons est une force. Le bilan de Mme Merkel, qui y a renoncé, est loin d'être fameux en matière d'émissions...

Quel regard portez-vous sur notre mix énergétique ? Que proposez-vous pour innover en la matière sans dégrader le bilan carbone que le nucléaire nous assure ?

Mme Angèle Préville. – Les indicateurs sont au rouge depuis longtemps, et le dernier rapport du GIEC confirme ce constat alarmant : l'activité humaine est responsable d'un dérèglement climatique d'une ampleur sans précédent.

À chaque rapport, l'émotion est vive, mais il paraît encore possible d'agir pour endiguer ce dérèglement et en contenir les effets. Cette fois, il semble qu'un seuil critique ait été dépassé, avec des conséquences irréversibles...

Le scénario du pire est-il devant nous ? Une planification de l'adaptation au changement climatique ne serait-elle pas souhaitable ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Alors que la responsabilité humaine dans le dérèglement du climat est incontestable, les enjeux de la COP 26 sont considérables.

La crise de la covid l'a bien montré : quand la nature est malade, l'humanité l'est aussi. Nous devons donc penser différemment le monde d'après, notamment pour préserver le climat, l'air et l'eau.

Dans cet esprit, j'ai déposé, avec les sénateurs de mon groupe, une proposition de loi constitutionnelle visant à consacrer la notion de biens communs de l'humanité. Nous devons encadrer la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, car la sacro-sainte loi du marché entraîne d'importants dégâts environnementaux et sociaux.

Que pensez-vous de cette idée de protéger les biens communs mondiaux, à rebours du modèle actuel fondé sur le PIB comme unique référence ?

M. Laurent Terray, chercheur senior en modélisation du climat et de son changement global. – En France, le réchauffement atteint aujourd'hui 1,86 degré en moyenne – il est plus élevé en été et en automne. Les températures augmentent de 0,4 degré par décennie, soit deux fois plus vite qu'au niveau global.

Dans le scénario de stagnation, le réchauffement atteindrait en France 4 degrés en valeur annuelle.

La précision des modèles globaux n'est pas toujours suffisante pour fonder les politiques locales. Des modélisations plus fines sont en cours, ainsi que d'autres travaux de projection – à Météo France, par exemple.

Nous avons besoin de maintenir un réseau d'observation de qualité, ainsi que des moyens suffisants de calcul et de stockage de données.

Il importe de diffuser ces informations, mais aussi de les coproduire avec les acteurs de terrain. Les structures et mécanismes permettant cette coproduction doivent être renforcés.

Sur le mix énergétique, n'opposons pas les énergies les unes aux autres. Comme citoyen, je pense qu'il vaut mieux préserver nos forces – même s'il est problématique d'avoir à gérer des déchets radioactifs à longue durée de vie.

Aux États-Unis, mais aussi ailleurs, les investissements dans le solaire dépassent aujourd'hui ceux dans le fossile. Ce sont des exemples dont nous pourrions nous inspirer.

M. Hervé Douville, directeur de l'équipe Variabilité-détection-rétroactions au sein du groupe Climat au Centre national de recherches météorologiques. – L'initiative DRIAS-2020 éclaire les implications du changement climatique au niveau des territoires, y compris en outre-mer ; un volet hydraulique sera bientôt publié.

Le changement d'origine anthropique est une lame de fond, mais la variabilité naturelle du climat continuera de jouer au niveau local, parfois pour adoucir le changement, parfois pour le renforcer. Les trajectoires régionales pourront donc être très différentes de la trajectoire moyenne.

Nous avons besoin de stratégies d'adaptation locales des sociétés et des infrastructures. De ce point de vue, il est regrettable que les financements accordés aux pays dits du Sud, en plus d'être insuffisants, soient destinés davantage à l'atténuation qu'à l'adaptation. Aider ces pays à s'adapter est au cœur des négociations de la COP 26.

En ce qui concerne le mix, il faut sortir de l'idéologie et tendre vers nos cibles avec pragmatisme. Ne perdons pas de vue non plus que la meilleure énergie est celle qui n'est pas gaspillée – nos marges de manœuvre à cet égard sont importantes.

S'agissant enfin du discours alarmiste, il est certain qu'il y a des cibles qu'on souhaite ne pas dépasser, mais il n'y a pas de consensus sur un seuil identifié. Surtout, il n'est jamais trop tard pour bien faire. Le rythme de réchauffement actuel en France – 0,4 degré par décennie – correspond sans doute à une période critique ; il peut ralentir rapidement, si nous sommes suffisamment proactifs pour réduire nos émissions. Ne paniquons donc pas.

M. Christophe Cassou, directeur de recherche au CNRS-Cerfacs. – Pour mesurer l'enjeu, il est utile de se référer aux échelles de temps : le réchauffement actuel nous ramène 125 000 ans en arrière ; mais il faut remonter 2 millions d'années pour trouver une situation similaire à celle qu'entraînerait le franchissement du seuil de 2 degrés ; quant au scénario le plus émissif, il faudrait remonter 30 millions d'années pour lui trouver un équivalent.

Il est toujours intéressant de replacer ces échelles de temps dans l'histoire de l'évolution de l'homme : l'*Homo sapiens*, c'est environ 300 000 ans, le développement de l'agriculture, c'est 10 000 ans. Dans cette optique, l'adaptation à des niveaux de température que l'*Homo sapiens* n'a jamais connus s'apparente à un pari hasardeux ; il s'agit véritablement d'une rupture.

Sur le mix énergétique, la question qui se pose est celle des usages et de la sobriété énergétique. Encore une fois, la meilleure énergie, c'est celle que l'on ne consomme pas. En la matière, l'évolution passe par des normes, des encadrements, des réflexions, mais surtout par une approche systémique. On parle beaucoup d'électrification des transports, mais, sans une approche systémique de l'électrification et de la mobilité en général, on passe à côté du problème et on se cantonne à une réflexion cloisonnée.

L'analogie avec la crise du Covid, qui a révélé la très grande vulnérabilité de nos sociétés, est intéressante, mais elle a ses limites dans la mesure où il s'agit d'une crise dont on espère qu'elle s'arrêtera rapidement. Le changement climatique n'est pas une crise : c'est un nouveau monde vers lequel on se dirige. Il faut donc essayer d'anticiper et de se préparer à des changements inédits ; on entre vraiment en territoire inconnu.

J'en viens à la COP 26. On parle beaucoup de la Chine et de l'Inde, qui contribuent aujourd'hui de manière importante aux émissions de gaz à effet de serre ; or, ce qui compte, c'est le cumul des émissions de CO₂ dans l'atmosphère. De ce point de vue, la France et l'Europe ont une responsabilité : l'Europe contribue à hauteur de 22 % des émissions cumulées. En la matière, la France est au huitième rang. Il ne faut pas occulter cette responsabilité historique.

C'est ce cumul des émissions actuelles qui déterminera les émissions futures et l'impact des prochaines décennies sur le climat. Il faut donc bien une approche systémique et ne pas se concentrer sur un seul indicateur.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Concernant les contributions volontaires des différents pays dans le cadre de l'Accord de Paris, après des premiers engagements en 2015, la deuxième salve de contributions nationales, attendue en 2020, arrive cette année ; il manque encore les engagements de certains grands pays comme l'Inde ou la Chine. La somme des nouvelles contributions nationales faite par la convention-cadre des Nations unies suggère que les émissions mondiales de gaz à effet de serre continueraient à augmenter à l'horizon 2030. On n'a pas encore le suivi de la réalisation des engagements précédents, mais vous savez que la France n'a pas respecté son premier budget carbone et a revu à la baisse son ambition pour le deuxième dans le cadre de sa Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Il est difficile de coordonner les lois avec l'ampleur de l'effort à accomplir pour atteindre la baisse d'émissions attendue dans le cadre de la SNBC. D'ailleurs, celle-ci n'est pas réalignée avec la révision à la hausse de l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Au regard du droit international, chaque pays a la responsabilité de tenir ses engagements ; il s'agit d'être à la hauteur, de manière coordonnée, des objectifs de l'accord de Paris sur le climat pour limiter le réchauffement largement en dessous de 2 degrés d'ici à 2030. Vous le savez, on n'y est pas.

Certes, des avancées existent, qui sont le fruit de l'effet cumulé des engagements des différents pays. Les scénarios de fortes émissions de gaz à effet de serre sont maintenant jugés moins plausibles, en particulier en raison des réorientations de financement hors du charbon et parce que certaines manières de produire l'électricité bas-carbone deviennent tout à fait compétitives. Pour autant, on n'a pas encore atteint un rythme d'action efficace permettant de s'assurer de tenir les objectifs de l'accord de Paris sur le climat.

Cet accord est-il contraignant moralement ou juridiquement ? Il incombe aux juridictions de chaque pays d'en tenir compte. Aux Pays-Bas, en Allemagne, en France, les juridictions nationales tendent à s'assurer que les pays tiennent leurs propres engagements.

La France a globalement une électricité décarbonée depuis les années 1970. Cette spécificité n'a rien à voir avec le climat : elle est l'héritage d'une vision stratégique d'indépendance énergétique. De ce fait, en matière de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, notre situation diffère de celle des autres pays. En France, le premier poste, ce sont les transports ; viennent ensuite à parts égales l'industrie, le bâtiment et l'agriculture, c'est-à-dire des secteurs plus diffus. La France est donc aux avant-postes pour construire une action en direction de ces postes diffus.

La France se distingue également par le poids de ses importations – 50 % de plus par rapport aux émissions émises sur le territoire national. Comme le souligne le Haut Conseil pour le climat, dont je fais partie, des leviers d'action existent tant sur les chaînes de valeur que sur les accords commerciaux. Ces leviers méritent d'être davantage activés à l'échelle de l'Union européenne.

Il faut conserver l'électricité bas-carbone en s'assurant de construire des filières dans les secteurs les plus porteurs, qui créent de l'emploi et puissent s'exporter, et en faisant en sorte que cela soit le moins cher possible pour le consommateur. À mon sens, c'est plutôt une question de coordination et de réflexion.

Je tiens à insister sur les enjeux croisés du climat et de la biodiversité qui ont été soulignés par un récent rapport commun du GIEC et de l'Ipbes (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*). Une attention particulière doit être portée à ce qui touche au vivant, c'est-à-dire la préservation des écosystèmes riches en biodiversité qui permettent de stocker du carbone, mais aussi à l'aménagement du territoire - la préservation des sols agricoles, la gestion des forêts qui font face à des déperissements. Tout cela joue un rôle considérable dans la SNBC. Il est pourtant difficile de matérialiser cette action croisée entre le climat et la biodiversité sur les puits naturels de carbone.

Les carottes de glace montrent, sur 800 000 ans, à quel point la perturbation humaine est une rupture sur la composition en gaz à effet de serre. Il faut remonter encore plus loin dans l'histoire géologique de la terre pour trouver d'autres situations inédites : cela se compte en millions d'années. La vitesse de changement est manifeste, nous sommes donc bien face à une rupture très profonde. Les effets sur le climat montrent également que l'on est sorti de la gamme des variations passées.

Hier, le prix Nobel de physique a notamment été décerné à deux brillants physiciens pour des travaux sur le climat qu'ils ont réalisés dans les années 1960, 1980 et 1990. Dans les années 1980, M. Manabe a modélisé les premières simulations climatiques représentant l'océan et l'atmosphère : il avait bien anticipé voilà trente ans ce à quoi l'on assiste aujourd'hui. Voilà qui illustre les prouesses de la physique appliquée au climat et les anticipations qu'elle permet.

Dans les années 1990, on pensait que le changement climatique concernerait des régions très lointaines et les générations à venir. Aujourd'hui, on se rend compte que cela nous affecte tous, quel que soit notre niveau de développement ou de richesse, et que nous ne

sommes pas prêts. Il faut donc davantage utiliser ces connaissances scientifiques pour ne pas être à la traîne, mais au contraire anticiper le plus possible.

La crise de la covid a révélé à quel point nous n'étions pas préparés à gérer une pandémie. Cela interroge sur notre vision stratégique en matière climatique, qu'il s'agisse de la cause des problèmes – les émissions de gaz à effet de serre – ou sur la manière d'y faire face, c'est-à-dire la gestion de risques et l'adaptation. Ces questions doivent être envisagées sur le temps long.

Je suis très attachée à la dimension démocratique de l'action pour le climat ; elle est fondamentale. Reste que les principes fondamentaux de notre République ont été construits à un moment où l'on n'avait pas conscience de ces enjeux sur l'environnement, le climat, la biodiversité. Personnellement, je regrette que la Constitution française n'intègre pas la préservation de l'environnement comme un facteur clé pour la vie démocratique et pour le maintien des conditions de vie de toutes les générations.

Enfin, notre rapport souligne à quel point les villes peuvent exacerber l'effet du réchauffement climatique en constituant des îlots de chaleur, notamment la nuit, ou l'effet du ruissellement en provoquant des crues éclair importantes. Par conséquent, l'action pour le climat ne concerne pas uniquement les émissions de gaz à effet de serre, elle passe aussi par l'aménagement du territoire afin d'amortir les effets d'un climat qui change.

Quand on établit des comparaisons avec les autres pays européens, on se réfère toujours à ceux qui en font le moins alors que l'on pourrait s'intéresser à ceux qui font le mieux. Les rapports du Haut Conseil pour le climat soulignent justement ce qui se fait de mieux à l'échelle de l'Europe, par exemple en matière de rénovation des bâtiments ou de systèmes de décarbonation du chauffage. Ainsi, au Royaume-Uni, la décarbonation de l'électricité grâce à l'éolien offshore a été très efficace ces dernières années. Il faut s'en inspirer.

M. Jean-François Longeot, président. – Nos travaux sur le numérique et la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France montrent bien que le Sénat a conscience des enjeux de l'anticipation.

M. Joël Bigot. – Sur la question de la responsabilité des États, votre dernier rapport, qui a utilement fuité avant la COP 26 qui se déroulera le mois prochain, donne le ton. Le réchauffement climatique doit être contenu à 1,5 degré si l'on veut éviter une catastrophe climatique. Il faudra donc en passer par certaines décisions volontaristes et vraisemblablement de la contrainte.

La loi « Climat et résilience » a montré les freins puissants à la révolution qui est devant nous : un trop grand nombre d'organisations, de responsables politiques, de groupes d'intérêts, de lobbies ne comprennent pas la nécessité de s'engager maintenant dans la décarbonation de l'économie. Au lieu d'une régulation graduée et planifiée, on s'enferre dans des projets d'expérimentations volontaires et non contraignants pour les secteurs économiques. À ce rythme, on va droit dans le mur !

Par ailleurs, le détricotage du rapport de la Convention citoyenne pour le climat a démontré la force d'inertie dont fait preuve notre pays, alors que la population attend des pouvoirs publics des engagements fermes et clairs.

Avez-vous un avis sur la loi « Climat et résilience » qui vient d'être votée au regard des enjeux et de la trajectoire carbone de la France ?

Vous avez affirmé que chaque tonne de carbone compte. Nos émissions de gaz à effet de serre nous paraissent assez faibles à l'échelon national, mais ces calculs prennent-ils en compte les émissions importées ? N'est-ce pas là l'une des clés pour transformer notre modèle en une économie de la responsabilité ?

Pourriez-vous nous préciser vos analyses concernant les inégalités environnementales et écologiques ? Une transformation profonde de la société va avoir lieu. De votre point de vue, quelles sont les priorités à prendre en compte pour la grande décarbonation à réaliser ?

M. Ronan Dantec. – On aurait aimé que vous veniez nous annoncer que la situation s'améliorait et que tout allait moins vite que prévu...

De rapport du GIEC en rapport du GIEC, le consensus scientifique se dessine et on rencontre de moins en moins de climatosceptiques. Pour autant, le consensus scientifique n'entraîne pas un consensus en matière d'action publique.

Il me semble que votre rapport insiste plus que d'habitude sur la part du méthane dans le réchauffement climatique. Dans la mesure où le méthane produit un effet immédiat et a un potentiel de réchauffement global très largement supérieur au CO₂, cela devrait avoir une incidence sur les priorités des politiques publiques : l'action publique de réduction des émissions de méthane devrait être absolument prioritaire, à l'échelle nationale comme à l'échelle mondiale.

Pour autant, de quel méthane parle-t-on ?

S'agit-il du méthane lié à l'exploitation gazière ? Il a été démontré que les fuites liées à l'exploitation du gaz annulaient les gains liés à son utilisation. Par conséquent, la sortie du gaz comme énergie devrait être une priorité, ce qui pose une question stratégique, notamment en France, puisque nous avons investi dans des centrales à gaz pour remplacer nos dernières centrales à charbon.

S'agit-il du méthane de l'élevage ? Cela supposerait l'acceptation sociale d'un discours de réduction massive de l'élevage bovin et de notre consommation de viande bovine.

S'agit-il du méthane naturel ? On s'aperçoit que la fonte du permafrost contribue fortement à de telles émissions.

Si plus personne ou presque ne conteste le constat, dès qu'il est question des causes, des analyses ou des solutions, rien ne va plus !

Par exemple, il est clair qu'au niveau européen les émissions baissent, ce qui est positif, notamment grâce au développement de l'éolien. C'est le grand éolien qui a permis la sortie rapide du charbon en Angleterre – avec la mise en place associée d'une taxation carbone, qui est aussi un élément central pour faire baisser les émissions. C'est l'éolien aussi qui fait que, contrairement à ce qu'on dit, les émissions baissent en Allemagne. Aujourd'hui, la part du charbon baisse en Allemagne, et les Allemands ont réussi à la fois à sortir du nucléaire et à commencer, avec un léger décalage il est vrai, à diminuer leur consommation de charbon. Ce sont là des réalités tangibles, mais nous n'arrivons pas à les retrancrire dans

notre débat public, ce qui soulève une vraie question sur la qualité de ce débat public par rapport à la réalité mesurable.

Le GIEC est là pour dresser des constats scientifiques sur l'état du monde, mais on voit bien qu'une partie de la demande qui lui est adressée est aussi de nous dire ce qu'il faut faire. Quelle est la marge de manœuvre du GIEC ? Il faut mieux quantifier quels investissements sont les plus rentables, préciser ce qui marche. La marge de manœuvre du GIEC progresse-t-elle ? Le résumé pour décideurs est relu par les États, ce qui en fait un document éminemment politique... La marge de manœuvre semble rester assez faible. Nous verrons ce qui se passera à Glasgow à l'occasion de la COP 26, mais on sent monter la tension dès que le GIEC sort du constat, parce qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas d'accord mondial sur les solutions avec un certain nombre d'acteurs, entre autres les Chinois, qui considèrent que l'effort à faire, l'ajustement structurel pour tenir la réduction des émissions, est insupportable pour leur société. D'ailleurs, la loi « Climat et résilience » en France ne dit pas autre chose, puisqu'elle acte le fait qu'un effort à la hauteur de nos engagements serait insupportable pour l'économie française – et nous en avons débattu au Sénat, sans la modifier fondamentalement.

M. Guillaume Chevrollier. – Effectivement, les rapports du GIEC se suivent et se ressemblent. On voit bien que l'impact de l'homme est sans équivoque, et nous constatons tous, dans nos territoires, les accélérations visibles du changement climatique : encore récemment, des inondations ont lourdement endommagé nos communes.

De l'autre côté, on observe une mobilisation grandissante de la société civile, des jeunes, des associations et aussi des collectivités locales, qui attendent une traduction politique très concrète de la prise de conscience globale.

Il y avait eu, à l'occasion de la COP 21 en France, une mobilisation sur le réchauffement climatique, avec beaucoup d'espérance. Mais ce qu'on attend de ces réunions, ce sont des traductions très concrètes. En France, il y a eu la SNBC. Pouvez-vous nous donner un regard critique sur celle-ci ?

La COP 25 de Madrid a été longue mais sans résultat concluant, sur la question du marché du carbone, sur le fonds vert, ou la question des pertes et préjudices des destructions irréversibles liées au réchauffement, notamment sur le continent africain. Cela apporte un certain discrédit sur les sommets internationaux... À la COP 21, il y avait le leadership français. Où est aujourd'hui le leadership sur les questions climatiques ? Qu'attendez-vous de la France pour la COP 26 de Glasgow ?

Vous avez évoqué les cycles de l'eau, qui seront plus intenses, avec une plus grande variabilité. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce défi très important de la gestion de l'eau, en apportant aussi des précisions sur les différences d'approche entre l'eau douce et l'eau de mer ? Enfin, quel a été l'impact du confinement de la planète sur vos études ?

M. Philippe Tabarot. – Vous affirmez, au regard de l'amplification de la fonte des glaces, que la montée des eaux fait partie des phénomènes qui sont désormais irréversibles. Le niveau des océans a augmenté d'environ 20 centimètres depuis 1990. Selon les différentes études, les littoraux français sont parmi les plus touchés en Europe. Dans les Alpes-Maritimes, le phénomène menace de nombreuses infrastructures, parmi lesquelles l'aéroport de Nice, de nombreux ports, mais aussi des habitations, nos plages, nos îles... Je sais que vous êtes dans l'expertise mais, au vu des moyens qui ont déjà été mis en place,

quelles trajectoires nos collectivités peuvent-elles suivre à leur échelle pour anticiper ce danger, protéger, se protéger de cette montée des eaux ?

Le secteur des transports émet à lui seul autour de 30 % des gaz à effet de serre (GES). Le mouvement de décarbonation engagé dans les domaines routier, ferroviaire, aérien, maritime est-il suffisant ? Les potentialités technologiques des motorisations issues de mix énergétique vous semblent-elles des vecteurs intéressants à cet égard ? Si nous sommes en retard malgré le mouvement engagé sur les facteurs technologiques, quelles mesures supplémentaires sont à privilégier ? Sur le tonnage ? La massification ? La limitation des transports ? Il y a aussi le risque de décroissance et de privation de liberté...

Mme Marta de Cidrac. – Dans vos différentes interventions, comme dans le dernier rapport du GIEC, vous confirmez l'urgence d'agir en matière de lutte contre le changement climatique. Les prochains rapports des groupes 2 et 3 du GIEC, sur l'atténuation et l'adaptation, en début d'année prochaine, sont très attendus.

S'agissant des émissions mondiales, on sait que la France est plutôt considérée comme un bon élève, puisque ses émissions représentent autour de 1 % du total. Toutefois, ce chiffre ne prend en compte ni l'effet du nombre d'habitants ni notre empreinte carbone, qui englobe l'ensemble des émissions liées à nos nombreuses importations.

Que peut-on dire des émissions de la France rapportées au nombre d'habitants par rapport à ses voisins ? Avez-vous les chiffres sur ce point ? En prenant comme base l'empreinte globale, que peut-on dire des émissions imputées à la France ? Quels sont les effets d'une réindustrialisation de la France qui pourraient être anticipés en matière de bilan carbone ? Comment conjuguer, mettre en corrélation et en cohérence notre engagement climatique mais aussi cette préoccupation réelle pour notre pays qu'est sa réindustrialisation ?

M. Laurent Terray. – Il y a un énorme avantage à réduire le méthane. Pour le comprendre, il faut aussi parler des particules polluantes. Celles-ci, en effet, ont masqué une partie du réchauffement climatique. Or toutes les politiques sur la qualité de l'air tendent à les faire disparaître ou, en tout cas, à en réduire le plus possible la quantité. Résultat : un réchauffement supplémentaire, qu'on voudrait bien annihiler, justement, par des réductions importantes de méthane.

Il y a aussi un lien, rarement évoqué, avec le développement de l'hydrogène, pour des raisons déjà signalées il y a plus de vingt ans par de premiers chercheurs. N'oublions pas, en effet, qu'un monde où la production d'hydrogène occuperait une place importante, c'est un monde avec des fuites d'hydrogène. Or l'hydrogène réagit dans l'atmosphère avec le radical OH-, qui est lui-même un destructeur de méthane... Ces questions sont cruciales, et très peu étudiées. Ne faisons pas la même erreur : si l'on doit aller vers un monde où l'hydrogène jouerait un rôle important, faisons les études nécessaires, avec des estimations des fuites qui, de toute façon, auront lieu, pour éviter ce problème – qui ne fait que renforcer l'intérêt de diminuer le méthane le plus rapidement possible.

En ce qui concerne la SNBC, vous connaissez les chiffres aussi bien que nous. L'objectif pour 2019-2023 a été réduit. Il va sans doute être satisfait, en grande partie grâce à la covid-19. En effet, on a enregistré une petite baisse en 2019 et, en 2020, une baisse importante liée à la covid-19. Mais le saut quantitatif prévu pour la période suivante 2024-2028, est considérable, tout comme le suivant – sans même tenir compte des réévaluations liées à la révision européenne de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il faut donc anticiper dès maintenant et mettre en place des politiques publiques qui vont permettre de respecter ces engagements. En particulier, la renégociation de la politique agricole commune (PAC) va certainement jouer un rôle fondamental.

L'objectif de la France est de passer d'environ 400 millions de tonnes à 80 millions de tonnes en 2050. On n'est plus sur une division par quatre, mais sur une réduction par un facteur de 6,8. Face à une telle échelle de changements, si on attend 2040, on n'y arrivera jamais.

Vous évoquez la responsabilité des États, des politiques volontaristes, la responsabilité à tous les échelons de la société... Je crois qu'il va falloir essayer de faire sens commun à tous les échelons : individus, familles, collectivités, États. Le sens commun peut se décliner de manière différente suivant les différents échelons auxquels on se place, et je crois que la responsabilité et l'impact des collectivités territoriales sur cet aspect-là sont centraux.

Je discutais hier avec une jeune femme qui travaille pour un cabinet de conseil sur les achats responsables : elle me disait que la demande explose pour la formation des jeunes ingénieurs, des jeunes communicants, dans toutes les écoles de commerce ou de communication. On sent une véritable montée dans la jeune génération de la prise en compte de ces problèmes. Le changement va aussi venir de là. Ainsi, à Supaéro, un collectif d'élèves vient de se montrer pour décarboner l'aviation. Ceux qui sont à la tête des grandes entreprises françaises ayant recours aux énergies fossiles, comme TotalEnergies, auront du mal à recruter dans les années prochaines s'ils ne montrent pas la volonté d'aller vers une décarbonation profonde de leur système industriel.

M. Hervé Douville. – Je voudrais d'abord tordre le cou à une idée selon laquelle tout cela irait plus vite que ce que nous avions prévu. Ce n'est pas vrai, et les premières projections étaient déjà tout à fait proches de ce qui se passe aujourd'hui. Nous ne pouvons donc pas feindre, nous les scientifiques ou vous les politiques, de découvrir une situation alarmante. Pour autant, ne nous affolons pas : il est urgent de penser et d'agir, mais dans cet ordre-là. Il faut penser sérieusement avant de prendre des décisions qui pourraient conduire à une mal-adaptation ou une mal-atténuation.

Vous évoquez l'idée de zéro émission nette. Les scénarios compatibles avec l'Accord de Paris imposent une réduction drastique, immédiate et prolongée, de nos émissions, mais font aussi l'hypothèse que nous serons capables de mettre en œuvre des techniques de séquestration du dioxyde de carbone atmosphérique soit à la surface des continents, soit dans les océans. Il faut donc faire attention : les scientifiques sont très enthousiastes lorsqu'il s'agit de parler de solutions, ce qui est plus drôle que de parler des problèmes.

Il existe une initiative française qui a pris une envergure internationale : l'initiative « 4 pour 1 000 ». L'idée est que, si nous étions capables de stocker chaque année 0,4 % de carbone en plus dans les sols, nous serions quasiment capables de compenser nos émissions de dioxyde de carbone. Je crois savoir qu'aujourd'hui l'Institut national de la recherche agronomique est un peu plus prudent et parle plutôt d'une faisabilité à 2 pour 1 000, plutôt qu'à 4 pour 1 000. Bref, nous en sommes toujours au stade de la recherche, en ce qui concerne nos capacités de séquestration du carbone à la surface des continents.

L'eau est un enjeu tout à fait important, à la base de la plupart des dix-sept objectifs de développement durable. Un seul lui est spécifiquement consacré, mais la plupart

des autres objectifs ont un lien avec l'eau. Hier, une journée sur le climat et l'eau se tenait à Toulouse, organisée par le Partenariat français pour l'eau. Vous avez évoqué l'importance de suivre nos émissions de dioxyde de carbone à l'échelle nationale. On a redit hier la nécessité d'avoir aussi un tableau de bord sur la consommation de l'eau au niveau national, notamment en ce qui concerne les prélèvements liés à l'agriculture et à l'irrigation. Une mesure précise permet de développer ce qu'on appelle une gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle de nos territoires.

Quelles sont les conclusions du GIEC au sujet de l'eau ? On dit toujours qu'on en sait peut-être un peu moins que sur les températures. En fait, on sait beaucoup de choses sur l'eau. Le climat, ce n'est pas seulement la moyenne, c'est l'ensemble de la distribution possible d'une variable en un lieu donné, sur une période, typiquement, de trente ans. Concernant les températures, on observe essentiellement une translation de la distribution vers des températures plus chaudes, avec une amplification dans la queue de distribution et donc les événements extrêmes. Concernant l'eau, on constate essentiellement un aplatissement de la distribution : il y a à la fois moins de jours de pluie dans beaucoup de régions du globe, et notamment dans le pourtour méditerranéen, mais lorsqu'il pleut, on a des intensités plus fortes. Il y a une concentration dans l'espace et dans le temps des précipitations, notamment dans la zone de convergence intertropicale : cette région, où les alizés convergent et provoquent la convection et finalement la précipitation à l'équateur météorologique, se resserre, quand les régions subtropicales, au contraire, ont tendance à s'élargir, y compris aux dépens des moyennes latitudes. Dans l'hémisphère nord comme dans l'hémisphère sud, les routes dépressionnaires se décalent vers les pôles. La situation étant un peu plus complexe sur l'Atlantique nord, pour des raisons qu'il serait trop long d'expliquer ici, et la gamme de latitudes explorées par les dépressions devient plus fine.

Ce qui pilote l'évolution de la ressource en eau à long terme, ce n'est pas que la précipitation, c'est aussi l'accroissement de l'évaporation. Du fait de l'amplification continentale du réchauffement, la demande évaporative est beaucoup plus forte sur les continents, et donc davantage de transpiration des plantes. *In fine*, la ressource devient plus volatile, avec davantage de variabilité d'une année sur l'autre, plus de variabilité aussi à l'intérieur même des saisons – ce qu'on appelle dans notre jargon la variabilité intrasaisonnière – et, notamment dans nos régions, une intensification des contrastes saisonniers : on a plus quand on en a déjà assez, et moins quand il nous en faudrait plus. Évidemment, cela pose des défis supplémentaires pour la gestion de la ressource.

M. Christophe Cassou. – S'agissant de la COP, nous attendons simplement le respect des engagements. La neutralité carbone n'est plus un objectif politique, c'est une contrainte géophysique non négociable pour limiter le réchauffement à un certain seuil. Désormais, nous avons besoin de jalons, ainsi que d'une évaluation de ces jalons.

Les techniques de séquestration du dioxyde de carbone ne seront utilisées qu'en fin d'échéance, lorsque la neutralité carbone sera presque atteinte. Elles permettront de compenser les émissions résiduelles, à savoir la partie non compressible. Elles relèvent encore du domaine de la recherche. Je rejoins Cédric Villani sur un point : la technique ne nous sauvera pas. Nous devons réduire rapidement nos émissions de gaz à effet de serre.

Sur la question de l'eau, j'ai participé la semaine dernière à une conférence sur la gestion de l'eau, avec le directeur de l'Agence de l'eau Adour-Garonne. Il a évoqué des années sèches, durant lesquelles les bonnes pratiques, en termes d'agriculture, de gestion des barrages, de réduction des fuites, avaient permis de réduire la consommation d'eau de 30 %. Il

estime qu'on pourrait encore gagner 5 % à 10 % sur la prochaine décennie, mais pas plus. Il en a conclu que, au-delà d'un réchauffement de 2 degrés, nous ne saurons plus faire, dans la mesure où tous les secteurs – agriculture, ressource en eau et énergie – seront touchés. Le niveau des cours d'eau deviendra également problématique au regard du fonctionnement des centrales nucléaires. Ainsi, au-delà d'un certain seuil d'adaptation, nous serons très vulnérables.

J'évoquerai le fameux « 1 % », qui devient un élément de langage, alors que l'argument n'est pas recevable. En effet, chaque pays peut se targuer de ne représenter que quelques pourcents des émissions. Utiliser un tel indicateur pour retarder les actions à mener n'aurait aucun sens ! Je rappelle par ailleurs que l'empreinte carbone d'un Français, intégrant les émissions associées aux biens et services importés, est tout à fait comparable à celle d'un habitant d'un autre pays européen et bien supérieure à la moyenne planétaire.

Le méthane a des effets rapides sur le climat. C'est un précurseur d'ozone, qui joue sur la qualité de l'air, dans les villes, mais aussi à la campagne, puisqu'il est corrélé au rendement agricole. À cet égard, il convient d'interroger nos modes de vie. Je pense notamment à la consommation de viande, dont la réduction, c'est prouvé, améliore la santé. La réduction du méthane induit des cobénéfices à tous les niveaux.

Permettez-moi de rebondir sur l'expression « privation de liberté ». Il s'agit au contraire de penser à la création d'un futur désirable, d'un monde dans lequel la liberté sera peut-être plus grande.

M. Valérie Masson-Delmotte. – Pour moi, la pire des privations de liberté est de subir les conséquences d'un changement climatique, en particulier lorsqu'on est jeune, qu'on a un faible niveau de vie, qu'on est vulnérable et exposé.

Nous travaillons en étroite collaboration avec les autres groupes de travail du GIEC. Il est important de considérer l'ensemble des leviers d'action, avec une analyse des coûts, des investissements, des effets indésirables et des cobénéfices. Il faut également prendre en compte la dimension institutionnelle et les multiples aspects d'un développement soutenable, avec les objectifs du développement durable, qui constituent une grille d'analyse.

Ne pas agir sur les émissions de gaz à effet de serre, c'est le pire en termes de soutenabilité. L'action doit être guidée par la multiplication des cobénéfices. Ainsi, une alimentation saine et nutritive permet également de réduire l'empreinte environnementale. De la même manière, la lutte pour la qualité de l'air induit des bénéfices en termes de santé publique.

Pourtant, je ne suis pas sûre que vous utilisiez, dans le cadre de la construction des politiques publiques, les objectifs du développement durable comme une grille d'analyse. Ce type d'analyse, qui vise à penser l'action pour le climat dans un cadre plus large de soutenabilité, permettra sans doute de changer d'échelle.

Il est sans doute difficile de nous projeter en 2050. Il existe des méthodes de délibération pour sortir des clivages actuels. On peut ainsi se mettre à la place de ses enfants et jouer leur rôle, en 2050.

M. Philippe Tabarot. – Nous n'avons pas tant dit pour recevoir une telle leçon ! Nous avons simplement posé la question suivante : peut-on considérer comme une privation

de liberté le fait de demander à quelqu'un de ne plus utiliser son véhicule ? Il y a ici des gens qui agissent au quotidien pour l'environnement !

M. Valérie Masson-Delmotte. – Les exemples récents d'assemblées citoyennes, en France, au Royaume-Uni ou en Irlande l'ont montré : les aspirations sont communes pour protéger, construire et transmettre ; elles dépassent les clivages de court terme.

Samedi dernier, le Parlement européen a organisé une assemblée citoyenne. J'en ai retenu le point suivant : la peur d'être dépendant de multiples dictatures pour ce qui concerne les sources d'approvisionnement stratégiques.

Sur les inégalités environnementales entre générations et pays, voire au sein d'un même État, j'évoquerai la question de l'exposition et de la vulnérabilité aux facteurs climatiques. En France, les travaux sur l'adaptation font souvent l'impasse sur ce sujet.

Par ailleurs, l'acceptabilité d'actions ambitieuses, une transition perçue comme juste, le poids de l'effort de chacun, la redistribution et les mécanismes de solidarité, seront abordés dans les rapports des groupes n°s 2 et 3 du GIEC.

S'agissant du climatoscepticisme, qui a fait l'objet d'une question, je vois encore de nombreux freins à l'action. Certes, le déni s'est estompé. Mais il existe toujours une forme de cynisme, insupportable pour les plus jeunes.

L'empreinte d'un Français, c'est 10 tonnes de gaz à effet de serre par an, avec une partie importée et une partie territoriale. Cette empreinte baisse peu, alors que notre capacité à agir est grande en tant que cinquième ou sixième puissance économique mondiale. S'agissant du méthane, le rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), souligne les leviers d'action, comme la capacité à discerner par satellite les fuites d'infrastructures industrielles, dans chaque région du monde. En la matière, il convient d'agir de manière contraignante.

Notre rapport le souligne, les émissions de méthane, qui avaient stagné dans le monde entre 2000 et 2010, sont reparties fortement à la hausse, en particulier au cours des cinq dernières années, en raison, principalement, des fuites d'énergie fossile et de l'élevage de ruminants. Dans les zones humides, des facteurs naturels peuvent également conduire à l'augmentation des émissions de méthane.

Les rapports du GIEC fournissent un diagnostic à grande échelle. Les politiques publiques d'un pays particulier ne sont pas évaluées. Mais des types d'action sont passés en revue. Cela se rapproche ainsi de feuilles de route permettant d'éclairer des choix spécifiques à chaque contexte.

Le Haut Conseil pour le climat fournit des recommandations spécifiques au contexte français.

Je souligne la mobilisation des plus jeunes. Il conviendrait de mener une réflexion concernant la formation continue sur ces enjeux, qui n'est pas à la hauteur, y compris en France.

Notre pays joue un rôle de leadership concernant les mécanismes liés à l'accord de Paris. La France a toujours appuyé les scientifiques, qui lui témoignent une profonde gratitude.

S'agissant de la crise de la covid, nous l'évaluons sous l'angle de la composition atmosphérique. Les mesures de confinement ont eu des effets parfois immédiats, mais complexes, sur la qualité de l'air. Toutefois, la baisse de la teneur en gaz à effet de serre est aujourd'hui indiscernable dans l'atmosphère.

M. Étienne Blanc. – Dans certaines de nos villes, notamment à Lyon, les collectivités chargées de la collecte des déchets – communes ou communautés de communes – ont fait installer partout des composteurs de déchets organiques. Toute une vie sociale s'organiserait autour de ces cuves ! Or vous nous expliquez que de vrais problèmes sont causés par le méthane, gaz émis en quantité importante par le compostage. La presse s'extasie devant un tel traitement des déchets, mais ces collectivités ne se fourvoient-elles pas ?

M. Daniel Gueret. – Madame Masson-Delmotte, le Sénat aussi est constitué d'hommes et de femmes dont les enfants sont largement en âge de vivre les conséquences des sujets que vous traitez. Ne serait-ce qu'à ce titre, nous nous sentons concernés par ces sujets au même titre que vous.

Je voudrais rendre hommage à vos travaux. J'avais participé à des ateliers de travail de la COP 21 ; il me semble que si l'Accord de Paris avait été un peu moins surévalué dans sa capacité à changer les choses, il serait peut-être aujourd'hui mieux appliqué. Je respecte les scientifiques, mais chacun doit œuvrer à sa place, collectivement. Je suis également très attaché à la démocratie, quand bien même il serait plus simple d'avoir un gouvernement mondial qui dicterait à tous les fins et les moyens ! J'aimerais vous entendre saluer une première victoire : grâce à vos travaux, il n'y a plus aujourd'hui de déni. Mais quant aux actions nécessaires, le mix scientifique et politique est tout aussi compliqué que le mix énergétique !

Je comprends vos appels, mais nous n'avons pas le sentiment de les ignorer. Notre mission est de nous occuper des gens au quotidien, ainsi naturellement que de leurs descendants. Tout le dilemme est là, et il ne faudrait pas que certains propos, d'un côté ou de l'autre, suscitent des tensions et, au final, nous mènent dans l'impasse. Beaucoup d'États se trouvent dans une profonde indécision, et nous ignorons paradoxalement la réalité des engagements des principaux pollueurs de la planète, alors même que ces États, tels que la Chine, sont les premiers à toucher les dividendes de nos nouvelles politiques industrielles.

Concernant l'alimentation, les générations futures voudront évidemment s'alimenter mieux. Un effort dans ce sens est bienvenu, mais il ne faudrait pas en tirer prétexte pour imposer aux gens telle ou telle alimentation. Quand des dirigeants politiques, animés de la volonté de bien faire, essaient de mettre en place des mesures de ce type, ils se heurtent parfois à la résistance de leur population : l'adhésion de celle-ci est absolument nécessaire, et elle ne peut résulter que d'un apaisement du débat, que d'une modération de certains constats. Il faudrait également adopter une planification de long terme, à laquelle on se tiendrait par-delà les changements politiques.

Ces problématiques imprègnent aujourd'hui tous les aspects de nos vies quotidiennes. Comment aller plus vite, au vu de l'urgence que vous décrivez ? Cela doit se faire en s'appuyant sur le fonctionnement démocratique des nations. De ce point de vue, je refuse absolument les expérimentations consistant à tirer au sort une centaine de citoyens chargés de décider pour tout le monde ! Ne soyez pas surpris que vos constats, incontestables,

suscitent un débat démocratique, qui ne saurait être mis sous la coupe de quelque conseil scientifique que ce soit !

Vos travaux, que je vous encourage à poursuivre, ont le mérite de rafraîchir la mémoire de tout le monde, mais je regrette que les pays qui devraient le plus progresser ne fassent pas grande chose. La France n'est peut-être pas un bon élève, mais elle n'est pas le pire : arrêtons de nous flageller ! Le nucléaire nous aide tout de même beaucoup, même si son objectif initial n'était pas la décarbonation. Revenons-en à une volonté collective d'avancer en tenant compte du rôle et de la place de chacun !

Mme Marie-Claude Varaillas. – Les cinq scénarios que vous avez évoqués illustrent bien le danger croissant qui accompagnera chaque degré de réchauffement. Au vu du rapport de synthèse des contributions déterminées au niveau national élaboré par l'ONU, on constate que les émissions de gaz à effet de serre auront augmenté de 16 % en 2030, loin de la réduction de 45 % qui serait nécessaire pour ne pas dépasser le seuil de 1,5° degré. Certains pays, comme l'Australie ou le Brésil, ont même régressé. Aujourd'hui, pour un euro d'investissement dans les énergies renouvelables, on en compte deux pour les énergies fossiles. Il faut aller vers un autre modèle !

Les signataires de l'Accord de Paris ont convenu d'une aide financière aux pays en voie de développement, mais aucun montant n'a été fixé pour cette aide. Selon les scientifiques, si la finance ne s'engage pas aux côtés des États, peu se fera. Or les quatre plus grandes banques françaises continuent de soutenir de nouveaux projets de forage de pétrole et de gaz. Il est nécessaire de mobiliser tous les outils pour agir et en particulier de réorienter la finance vers des objectifs plus vertueux.

M. Jean Bacci. – On s'appuie sur la forêt pour stocker le carbone, mais les sécheresses prolongées que cause le réchauffement climatique donnent lieu à toujours plus de mégafeux. Ceux-ci ont-ils à leur tour un effet sensible sur l'évolution du climat ? Peut-on quantifier les émissions directes de gaz carbonique par les incendies, mais aussi la quantité de CO₂ qui ne pourra pas être stockée par la forêt disparue ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – À écouter nos échanges, je me pose une question simple : l'homme arrivera-t-il à s'adapter à l'homme ?

M. Jean-Claude Anglars. – Vous n'avez pas répondu à la question de M. Dantec sur le méthane. Hier, j'étais au Sommet de l'élevage de Cournon-en-Auvergne, qui rassemble des éleveurs bovins de France et d'Europe. Le sujet du méthane inquiète les agriculteurs ; quand on en pointe les aspects négatifs, on oublie les effets positifs de l'élevage. La fonction première de l'agriculteur est de nourrir les gens : on n'en parle jamais ! Je veux vous inviter à rencontrer nos jeunes éleveurs, qui sont fiers d'avoir des vaches dans les prés et de participer au bien commun.

M. Laurent Terray. – Concernant le rôle du GIEC, il s'agit bien d'un organisme scientifique, mais il a un impact sur les politiques publiques. On a bien vu lors de la pandémie que l'absence d'un équivalent au GIEC en matière de santé était problématique. La continuation de ses travaux est fondamentale.

Il est possible que des solutions nouvelles soient proposées dans les prochaines décennies ; on évoque notamment le *solar radiation management*, l'envoi dans la haute atmosphère de particules de sulfate chargées de réfléchir le rayonnement solaire. La

géoingénierie a une longue histoire, qu'elle soit employée à des fins militaires ou météorologiques. J'ai rencontré au début de ma carrière le physicien Edward Teller, l'un des pères de la bombe H ; dans les années 1980, conseiller du président Reagan, il lui avait proposé une solution technologique au réchauffement climatique : la diffusion de particules dans la haute stratosphère. Le problème est qu'il n'avait pris en compte que les effets sur la température d'une telle mesure, alors qu'on sait aujourd'hui qu'elle aurait aussi des impacts énormes sur le cycle de l'eau. Si un nouveau Teller devait conseiller un président Trump de retour aux affaires, on pourrait à nouveau voir un pays agir de manière unilatérale, avec des impacts sur le monde entier. Au cours de notre siècle, on parlera toujours plus de telles solutions, surtout si la limitation des émissions n'est pas opérante : il sera alors crucial d'avoir une assise scientifique très solide sur l'efficacité et les dangers de ces méthodes. Par ailleurs, des questions majeures de justice environnementale se poseront : procéder à de telles manipulations est à la portée de très peu de pays.

Nous voulons rester à notre place en tant que scientifiques, mais nous sommes aussi des citoyens et ces sujets ont des implications sur la vie publique et politique. Quand vous nous interrogez sur ces implications, je ne m'exprime pas en tant qu'expert : je vous donne mon point de vue de citoyen, sans prétendre à la vérité. J'ai apprécié la manière dont Bertrand Hauchecorne, maire d'une petite commune rurale du Loiret, s'était exprimé lors d'une table ronde organisée par votre commission le 12 mai dernier : il mettait bien en évidence les freins qui s'opposaient à la mise en place de telle ou telle solution dans les territoires ruraux.

Concernant les mégafeux, on est maintenant capables d'évaluer les conditions qui rendent probables des occurrences toujours plus fréquentes. Les rejets de carbone associés à ces feux font l'objet d'études en ce moment ; les modèles climatiques actuels les sous-estiment encore. Ainsi, aucun modèle actuel n'a pu simuler la quantité de carbone réellement émise ces dernières années par de tels incendies en Australie. Par ailleurs, les mégafeux observés au Canada cet été généraient leur propre météorologie : une rétroaction positive très importante s'enclenchait, avec des orages qui eux-mêmes allumaient de nouveaux foyers.

Il faut arrêter d'opposer les uns et les autres, ou de se cacher derrière l'existence de plus gros émetteurs. Quels sont nos moyens d'action ? Personne ici n'a le pouvoir d'infléchir la politique de la Chine, mais nous pouvons tous faire quelque chose à notre échelle. Il faut arrêter de se repasser le ballon ! En fondant une politique du sens commun à tous les échelons, on pourra se rassembler ; j'espère que ce souhait pourra être exaucé.

M. Hervé Douville. – Je veux vous remercier, monsieur Gueret, pour le profond respect que vous avez exprimé envers les scientifiques ; j'ai le même respect pour l'engagement politique et la démocratie représentative. À vrai dire, il est plus facile d'être scientifique que d'être politique, car la question de la responsabilité va se poser toujours plus dans la vie politique, pour le renouvellement des mandats, mais aussi en matière pénale : ce n'est pas Didier Raoult qui est mis en examen, mais bien Mme Buzyn ! Je recommande à tout le monde la lecture de l'essai que Pierre-Henri Tavoillot a consacré à ce sujet et aux limites de la démocratie participative, *Comment gouverner un peuple roi* ? L'un des piliers de la démocratie est la reddition des comptes, mais celle-ci s'affaiblit en cas d'unanimité.

Même parmi les scientifiques, certains sujets font débat : le prix de l'énergie et de l'eau, par exemple. Bien sûr, on peut vouloir le prix le plus bas possible, notamment pour les plus défavorisés d'entre nous. Le problème est que, quand on accorde une valeur à un bien et, notamment, à un bien commun, on oublie souvent qui a fait l'essentiel du travail : dans le cas

du pétrole, c'est le vivant, sur des millions d'années ! La Convention citoyenne a refusé l'idée d'une taxe carbone, alors que nombreux économistes plaident en sa faveur et voient en elle un outil très efficace pour nous rendre plus vertueux, à condition de mettre en place des mesures d'accompagnement. Vous l'avez bien dit : l'exemplarité de la France ne tiendra pas uniquement à sa capacité à tenir ses engagements : il faudra aussi que cela se fasse avec l'adhésion du peuple, sans mettre à bas la démocratie.

À propos des mégafeux, cela pose la question de la reforestation : si les forêts en question ne sont pas à l'abri de tels événements, le stockage de carbone qu'elles offrent ne sera que temporaire. La Chine est le pays qui reboise le plus au monde, mais son climat risque d'être de plus en plus sec : ces forêts seront-elles pérennes ? Ces feux posent aussi un problème quant à l'adaptation de nos pratiques : leur propagation est beaucoup plus efficace que celle des feux habituels, les clairières ne suffisent plus à les interrompre, car ils se propagent *via* les éclairs.

Je ne suis pas un expert en matière de méthane, je ne saurais dire si l'on se fourvoie en favorisant le compost. Quoi qu'il en soit, la chimie du carbone dépend beaucoup de l'humidité. Ainsi, la fonte du pergélisol dans les hautes latitudes émettra essentiellement du méthane si les conditions sont humides ; si elles sont plus sèches, c'est surtout du CO₂ qui sera émis. Peut-être faudrait-il prendre ce facteur en compte pour le compostage.

L'homme arrivera-t-il à s'adapter à l'homme, monsieur Devinaz ? De fait, me semble-t-il, le principal danger n'est pas le changement climatique en lui-même, mais la réaction de l'homme à ce changement, qu'elle soit apathique ou paniquée. Il ne faudrait pas que le débat devienne si polarisé que les solutions soient impossibles ou trop agressives. La question de la liberté est tout à fait légitime, mais peut-être faudrait-il donner plus de poids à la fraternité avec les futures générations et les autres peuples si l'on veut avancer.

M. Christophe Cassou. – Nous avons entre nous aussi un débat sur la place du scientifique dans la vie démocratique : où mettre le curseur ? Le CNRS a deux missions : produire de la connaissance et être utile à la société. Contribuer au débat démocratique fait partie intégrante de cette seconde mission. En tant que géophysiciens, le message que nous portons est que l'on ne négocie pas avec la physique ! Il ne s'agit pas de désigner des bons et des mauvais élèves ; ce qui compte, ce sont les tonnes de CO₂ émises dans l'atmosphère, c'est de déterminer comment, ensemble, diminuer ces émissions. Chaque action manquée conduit à un réchauffement supplémentaire, à un risque additionnel ! Un rythme de réduction des émissions deux fois trop faible se traduit par une augmentation du risque, notamment pour les plus vulnérables, mais en France aussi.

Concernant les mégafeux, la pérennité des forêts est effectivement mise à mal, ce qui pose le problème de la compensation carbone : ces actions pourraient s'avérer problématiques à long terme. Quant à l'agriculture et au méthane, je ne suis pas spécialiste non plus de ces questions : des données en la matière seront fournies par le groupe n° 2 du GIEC.

Mme Valérie Masson-Delmotte. – Je voudrais vous remercier pour la qualité de nos échanges. L'une des forces des rapports du GIEC est leur mécanisme de coproduction : leurs thématiques sont alimentées par ce que les représentants de tous les pays demandent. Ainsi, un rapport spécial sur l'océan, la cryosphère et le niveau des mers a été publié en 2019 pour explorer les enjeux physiques, mais aussi les options d'action face à la montée du niveau des eaux ; c'était une demande de ces représentants, qui participent aussi à la relecture du

rapport. Peut-être ces mécanismes de coproduction mériteraient-ils d'être renforcés dans d'autres contextes, à plusieurs échelles. Beaucoup de vos questions demanderaient un travail supplémentaire de production de connaissance. Nous nous attachons à ce que nos rapports reflètent de manière rigoureuse et complète l'état des connaissances, mais aussi à ce qu'il soit exprimé de manière claire et compréhensible pour tous et à ce qu'il puisse servir d'appui à la prise de décision publique.

Nos travaux préparatoires à la COP 26 ont abordé la question des pertes et des dommages que le changement climatique occasionne toujours plus. Les connaissances que notre communauté produit permettent d'évaluer l'influence des activités humaines sur le climat, mais aussi, plus précisément, sur des événements climatiques ponctuels et, enfin, sur la sévérité des dommages causés par de tels événements dont l'intensité et la durée augmentent du fait du changement climatique. Cela peut avoir des conséquences juridiques en cas de recours pour compensation. Nous nous posons en permanence des questions éthiques sur la manière dont ces connaissances sont mobilisées, pour que cela se fasse de la manière la plus rigoureuse possible.

Concernant les transports, on peut trouver des analyses en cycle de vie dans les travaux effectués par l'Ademe ; elles permettent de comparer différentes solutions de décarbonation des transports. Comment aller plus loin ? L'Agence de la transition énergétique (Ademe) et le Haut Conseil pour le climat soulignent qu'il faut prendre en compte le poids des véhicules, ainsi que l'énergie et les matériaux utilisés pour leur construction.

Quant à l'agriculture, le rapport spécial du GIEC de 2019 portait spécifiquement sur les enjeux de sécurité alimentaire et d'utilisation des terres en lien avec le changement climatique. Il soulignait que même si le secteur des énergies fossiles pèse le plus dans la perturbation du climat à l'échelle mondiale, le système alimentaire dans son ensemble - production, transport, préparation, conservation, cuisson et déchets – représente environ un tiers des émissions totales de gaz à effet de serre ; ce secteur est donc crucial, d'autant qu'il est aussi extrêmement vulnérable aux conséquences du changement climatique. On voit là aussi les limites de l'approche par groupes de travail du GIEC, qui sépare information, adaptation et atténuation, alors que les représentants des pays expriment le besoin d'une information beaucoup plus intégrée. Il convient aussi de mieux intégrer climat et biodiversité.

Quant au compost, l'Ademe a également produit un certain nombre d'analyses sur l'efficacité comparée de diverses méthodes de traitement des déchets. Incinérer des déchets mouillés pour récupérer de la chaleur est peu efficace. La question se pose sur l'ensemble du cycle de vie.

L'homme et la femme peuvent-ils s'adapter à eux-mêmes ? C'était le thème d'un colloque organisé au Collège de France par Gilles Bœuf il y a quelques années. Cette question est majeure, mais il convient d'y intégrer également les autres écosystèmes et les autres formes de vie : la préservation de la biodiversité est cruciale pour le stockage des gaz à effet de serre. En la matière, au-delà des feux de forêt, il faut s'intéresser à l'état des sols, à la biomasse disponible.

Enfin, pour en revenir à la COP 26, il faut rester vigilant quant aux propositions qui seront faites en ce qui concerne le marché du carbone ou en matière de compensations : le stockage du carbone peut s'avérer éphémère et les méthodes d'évaluation des projets défectueuses. Certaines sont des atouts – le label bas-carbone en France, par exemple –, mais

on n'a pas toujours les éléments nécessaires pour suivre un projet de compensation et en particulier sa pérennité. Le secteur aérien et des États dépendant largement des énergies fossiles vont avoir recours à de tels schémas de plantation d'arbres, mais il faut que cela soit sincère et bien encadré.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour ces riches échanges ! Cette audition nous démontre que les enjeux sont immenses et que chacun d'entre nous doit jouer son rôle de manière utile à notre société, nos territoires et nos populations. Nos rôles de scientifique et de législateur sont complémentaires.

M. Christophe Cassou. – En conclusion, je veux porter une réflexion plus personnelle, une sorte de pas de côté. On est en train de vivre une rupture ; nous entamons un voyage sans retour en territoire inconnu. Nous espérons, dans nos échanges d'aujourd'hui, incarner ce rappel à la réalité : nous portons un plaidoyer pour l'action, dicté par les lois non négociables de la physique. Le message principal ne change plus depuis 2015, les incertitudes se réduisent ; pourtant, bien que nous sachions que le risque climatique est fort et s'intensifie, l'action pour le limiter n'est toujours pas à la hauteur.

Quel sens, alors, peut avoir notre rencontre ? Qu'allons-nous faire de ce moment, qu'allez-vous en faire ? J'aimerais vous demander comment vous vous sentez, émotionnellement, après ce moment que nous avons passé ensemble. Le tableau que nous avons dressé est clair et sombre à la fois ; il appelle à des actions courageuses pour protéger les sociétés humaines et le vivant. Alors, vous sentez-vous curieux d'en savoir davantage ? Impuissants ou paralysés par le défi immense que nous devons relever, et dont vous êtes un acteur incontournable en tant que représentants des citoyens ? Anxieux, comme notre jeunesse ? Dissonants, face aux décisions à prendre, alors que vous portez, consciemment ou non, les excuses de l'inaction climatique ? « Boostés » par ce moment d'échange, convaincus et revigorés, prêts à écrire un moment d'histoire ? De prime abord, cette question peut paraître incongrue, mais elle est centrale pour le devoir d'honnêteté, de lucidité et de courage que le climat, la société et les jeunes générations nous imposent. Qu'allez-vous faire de cet important moment d'échange et de vie démocratique ?

M. Jean-François Longeot, président. – La question que vous posez n'est pas du tout incongrue. Nous allons analyser la situation plus finement, voir quelles décisions nouvelles nous pouvons prendre. Nous prendrons toutes nos responsabilités en tant que législateur. Nous exigerons aussi, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, que le Gouvernement s'engage à consacrer à ce défi les crédits nécessaires, car la législation seule ne suffira pas. Parfois, il est compliqué d'assumer ces responsabilités dans le jeu démocratique mais notre commission et le Sénat tout entier prendra toutes ses responsabilités. Je tiens à vous remercier pour l'alerte que vous lancez et les échanges francs que nous avons eus.

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 de finances pour 2022 - Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs pour avis

M. Jean-François Longeot, président. - Nous devons à présent désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022.

Cette année, le Bureau de la commission qui s'est réuni la semaine dernière, a reconduit, d'une part, la répartition des avis budgétaires entre les groupes de la majorité sénatoriale et les deux groupes d'opposition numériquement les plus importants, et, d'autre part, le périmètre d'examen de nos avis, sur la base de neuf avis budgétaires, qui seront à nouveau regroupés en quatre tomes thématiques.

Selon le calendrier de la session adopté par la Conférence des Présidents, la discussion budgétaire devrait démarrer au Sénat le jeudi 18 novembre pour la première partie (fiscale) et, sous toutes réserves, à partir du 22 novembre, au plus tôt, pour les crédits inscrits en deuxième partie.

En conséquence, je vous propose que la commission se saisisse pour avis, d'une part, sur la première partie du projet de loi de finances pour 2022 pour les dispositions qui entrent dans son champ de compétences, ainsi que sur les crédits des missions suivantes :

- Cohésion des territoires
- Direction de l'action du Gouvernement
- Écologie, développement et mobilité durables
- Économie
- Plan de relance
- Recherche et enseignement supérieur
- Relations avec les collectivités territoriales

Et, le cas échéant, sur les articles non rattachés de la seconde partie dans la mesure où seraient concernés des sujets sur lesquels la commission serait compétente.

Si vous en êtes d'accord, seraient donc désignés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2022 :

- sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », M. Philippe Tabarot pour les transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, Mme Évelyne Perrot pour les transports aériens, M. Olivier Jacquin pour les transports routiers, M. Pascal Martin pour la prévention des risques, M. Guillaume Chevrollier pour le paysage, l'eau et la biodiversité et l'expertise en matière de développement durable et la météorologie, M. François Calvet pour la transition énergétique ;

- sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », M. Louis-Jean de Nicolaï pour les politiques des territoires et M. Jean-Michel Houllegatte pour l'aménagement numérique du territoire, étant précisé que certains crédits de la mission « Économie » seront également traités dans le champ de cet avis thématique ;

- sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », M. Frédéric Marchand pour la recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

Par ailleurs, je vous indique que les crédits de la mission Plan de relance, de même que les articles de la première partie et de la deuxième partie (articles non rattachés) du projet de loi de finances pour 2022 feront l'objet, comme ce fut le cas l'année dernière, d'un examen thématique traité par chacun des rapporteurs.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un rapporteur

M. Jean-François Longeot, président. - Il nous revient enfin de désigner un rapporteur sur le projet de loi n° 755 (2020-2021) ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA), dont l'examen au fond a été renvoyé à notre commission.

Ce texte vise à ratifier trois ordonnances liées au transfert du réseau routier non concédé à la CEA. L'une d'entre elles, en particulier, fait écho aux récents travaux de notre commission, puisqu'elle porte sur les modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises empruntant certaines voies de la CEA (autrement dit sur les modalités de mise en place d'une « écotaxe » en Alsace).

Sous réserve de ce que pourrait décider la prochaine Conférence des Présidents, la commission pourrait examiner le rapport et établir son texte le mercredi 3 novembre prochain, avant un examen en séance publique possible la semaine du 15 novembre. On ne peut que souhaiter que notre assemblée examine prochainement un texte ratifiant des ordonnances tant attendues. Une telle inscription à l'ordre du jour permettrait en effet au Parlement de se prononcer pleinement dans un domaine entrant dans son champ de compétences et de s'inscrire dans l'esprit des préconisations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat adoptées en mai dernier, dont le rapporteur était notre collègue, Pascale Gruny.

J'ai reçu la candidature de M. Jean-Claude Anglars.

Il n'y a pas d'opposition ?

Il en est ainsi décidé.

Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 52.

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

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Rapport annuel d'activités pour l'année 2020 - Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

M. Laurent Lafon, président. – Je suis heureux d'accueillir ce matin en votre nom à tous le président du CSA, Roch-Olivier Maistre, qui vient nous présenter le bilan annuel du régulateur pour l'année 2020. Cette année fut particulière à bien des égards et les médias ont joué un rôle important pour informer, éduquer et divertir les Français. On a redécouvert le rôle des médias dans des périodes complexes. Ils ont démontré leur utilité et même leur nécessité à une époque marquée par l'ascension des plateformes.

Il n'en demeure pas moins que l'arrivée de ces nouveaux acteurs nécessite de faire évoluer la régulation. C'est l'objet de la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique que le Parlement vient d'adopter dans une version qui a fait l'objet d'un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Cette loi n'est pas aussi ambitieuse que nous l'aurions souhaité. La réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public que nous attendions n'y figure pas et la réglementation de la production a seulement fait l'objet d'ajustements alors qu'une remise à plat nous semblait nécessaire.

Il n'en reste pas moins que le rapprochement prévu entre le CSA et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) pour créer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) constitue une avancée importante dont nous nous réjouissons. Nous serions heureux que vous nous indiquiez les modalités de ce rapprochement et les moyens dont ce nouveau régulateur aura besoin pour fonctionner. Vos éclaircissements seront importants pour nos réflexions dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

En particulier, comment va se faire la mise en œuvre des dispositions nouvelles permettant de lutter contre le piratage des programmes audiovisuels et sportifs ?

Si nous sommes heureux de vous auditionner, c'est aussi en raison de l'annonce d'un projet de rapprochement entre les groupes TF1 et M6 qui suscite autant d'intérêt que d'interrogations pour l'évolution du secteur des médias. Un tel rapprochement ne manquerait de faire émerger un acteur dominant sur le marché audiovisuel.

Afin que les membres de la commission y voient clair, pouvez-vous nous expliquer quel sera le calendrier de l'examen de ce rapprochement par le CSA sachant qu'il est soumis à un double agrément de l'Autorité de la concurrence d'une part et du CSA d'autre part ? Quelles sont concrètement les différentes étapes de la procédure d'examen du projet de

rapprochement entre TF1 et M6 ? L'avis que vous avez annoncé pour le premier trimestre 2022 sera-t-il rendu public ?

Nous sommes entrés dans une période électorale importante et le CSA a un rôle important pour assurer le respect du pluralisme. Mes collègues ne manqueront pas de vous interroger sur la place du CSA dans l'organisation des débats publics dans l'audiovisuel, alors même que vous avez pris une décision récente sur le temps de parole d'Éric Zemmour afin qu'il soit désormais décompté.

Nous sommes impatients de vous entendre sur tous ces sujets.

À l'issue de votre intervention je laisserai la parole à notre rapporteur des crédits de l'audiovisuel Jean-Raymond Hugonet ainsi qu'aux autres membres de la commission.

Je vous précise que cette audition fait l'objet d'une captation et d'une diffusion sur le site internet du Sénat.

M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. — Je vous remercie de votre accueil et je suis heureux de retrouver la commission de la culture du Sénat avec laquelle nous avons de nombreux échanges réguliers et fructueux. Je souhaite également saluer les membres de la commission devant lesquels nous sommes là pour présenter, comme le prévoit la loi, notre rapport annuel établi pour l'exercice 2020.

Ce rapport revient sur le bilan d'une année que personne n'aurait pu anticiper, ou même imaginer. Je ne m'attarderai pas trop longtemps sur les conséquences significatives de cette crise pour le secteur soumis à notre régulation, que j'ai déjà eu l'occasion d'aborder avec vous l'an dernier. J'insisterai en revanche davantage sur les chantiers que le CSA a mené à bien, malgré ce contexte inédit, en continuant à assurer pleinement ses missions, y compris au niveau territorial grâce à l'activité des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel (CTA). C'est une particularité de notre institution d'avoir une présence dans chaque région. Je veux en remercier devant vous les équipes du Conseil et les membres de notre collège.

Cette audition m'offre aussi l'occasion de mettre en perspective l'évolution de la régulation depuis ma prise de fonction, il y a presque trois ans. Désormais quasiment à mi-mandat, je préside aujourd'hui une institution qui vit une période charnière de son histoire et qui deviendra l'Arcom au 1er janvier prochain. Ces trois années ont été marquées par des changements majeurs pour le paysage audiovisuel et par une extension sans précédent du champ de notre régulation. J'aimerais aussi partager avec vous ce matin notre feuille de route pour la seconde partie de mon mandat.

Je n'oublie en effet jamais que, toute indépendante que soit notre institution, elle se doit aussi de rendre compte de son action et de ses orientations auprès de la représentation nationale, ce que nous faisons en toute transparence.

Je vais commencer par vous présenter notre rapport annuel 2020, en le mettant en perspective avec les précédents exercices, avant d'évoquer les priorités de notre agenda pour les mois et années à venir.

En 2020 et malgré l'impact massif de la crise sanitaire, le CSA a réussi à poursuivre son activité et ses missions, et même à finaliser d'importants chantiers.

L'épidémie de Covid-19 a, bien sûr, bouleversé nos conditions d'exercice et l'activité de nos principaux interlocuteurs. Le secteur audiovisuel a subi de plein fouet les effets de la crise. Nous avons pu prendre la mesure du choc subi en publiant à intervalle régulier un *Baromètre des effets de la crise*, ce qui nous a permis d'être en mesure de proposer des mesures d'accompagnement adaptées. Beaucoup ont été reprises par les pouvoirs publics, comme l'aide temporaire à la diffusion hertzienne.

Nous avons malgré tout pu poursuivre d'importants projets dans notre activité traditionnelle de régulation, en accompagnant la modernisation de la diffusion hertzienne et les transformations du paysage audiovisuel.

Pour les radios, nous avons publié la nouvelle feuille de route de la FM. La période qui vient va connaître de nombreux appels à concurrence car beaucoup de radios arrivent en fin d'autorisation. Ce sera l'occasion de revoir les plans de fréquences, la ressource est très rare et la bande FM est largement saturée ! Nous allons également poursuivre le déploiement de la radio numérique terrestre, le DAB+, qui connaîtra une étape importante le 12 octobre avec le lancement de deux multiplexes métropolitains qui vont accueillir 25 radios nationales sur l'axe Paris-Lyon-Marseille. Fin 2021, 40 % du territoire national sera ainsi couvert par la radio numérique terrestre.

Pour les télévisions, nous avons continué à moderniser la télévision numérique terrestre (TNT), en signant de nombreuses conventions, et en renouvelant l'autorisation hertzienne de Canal+ et le mandat de Delphine Ernotte-Cunci à la présidence de France Télévisions. Ces projets font suite à une année 2019 riche également en projets, notamment avec la plateforme Salto.

Les décrets du 5 août 2020, très attendus, ont également permis à la suite de l'avis du Conseil de réformer le régime dit des « jours interdits » pour libéraliser la diffusion de films de cinéma à la télévision et pour ouvrir au média télévisuel la publicité ciblée, ce qui pourrait offrir de nouveaux relais de croissance aux acteurs du secteur.

Pour les services de médias audiovisuels à la demande (SMAD), notre régulation a franchi l'an dernier une étape décisive, avec la publication de l'ordonnance du 21 décembre 2020 transposant la directive européenne des services de médias audiovisuels (SMA). Ce texte très important vise à mettre un terme à des asymétries concurrentielles en matière de soutien financier à la production qui étaient devenues à la fois intenables et injustifiables, entre les acteurs historiques et les nouvelles plateformes de vidéo par abonnement. Les plateformes de vidéo à la demande qui ciblent notre pays sans y être implantées - Netflix, Amazon Prime, Apple TV, Disney+ ... - sont désormais intégrées au dispositif de financement de la création. Le décret d'application a été publié en juin 2021 et nous laisse jusqu'à fin octobre pour conclure des conventions avec les acteurs concernés. Nous leur avons d'ores et déjà fait parvenir un premier projet de convention. Cette avancée est un élément essentiel de la modernisation du système de financement de la création, qui sera complété prochainement par la révision des décrets dits « TNT » et « cabsat » qui fixent les obligations des acteurs-diffuseurs par le câble ou le satellite et, je l'espère, par l'évolution de la chronologie des médias.

Nous avons aussi, depuis 2019, poursuivi et renforcé notre engagement en faveur de la cohésion sociale.

En matière de responsabilité sociétale des médias audiovisuels, je note des avancées notamment dans trois domaines.

Dans le domaine du handicap, nous avons signé une charte en faveur d'une meilleure représentation des personnes en situation de handicap en 2019 et publié un guide de l'audiodescription en 2020.

Concernant la protection des publics et des mineurs, nous avons diffusé des campagnes sur la protection des enfants au regard des écrans avec notamment l'interdiction des écrans pour les enfants de moins de trois ans et remis en exergue la signalétique jeunesse.

Sur la place des femmes dans les médias, nous avons publié en juin 2020 une étude sur la représentation des femmes dans les médias et nous avons organisé une table ronde, en novembre de la même année, sur l'égalité femmes-hommes afin de maintenir la pression sur les médias audiovisuels pour atteindre cette parité.

En matière d'éducation aux médias et à l'information, nous avons signé, le 15 octobre 2020, deux conventions avec l'Éducation nationale et mis à la disposition des personnels de l'enseignement un kit pédagogique, en partenariat avec l'Académie de Créteil.

L'année 2020 a aussi été pour nous une année pivot dans le déploiement de la nouvelle régulation des plateformes en ligne qu'a bien voulu nous confier le législateur. Cette nouvelle régulation se déploie en trois volets.

La lutte contre la manipulation de l'information, depuis la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, dite loi « Infox », du 22 décembre 2018 qui impose aux plateformes de contenus des obligations de moyens supervisées par le CSA. Nous avons publié en juillet 2020 notre premier bilan d'application de cette loi et le deuxième bilan a été présenté à la presse la semaine dernière.

Le deuxième volet consiste dans la lutte contre la haine en ligne. La loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite loi « Avia », du 24 juin 2020, a confié au CSA une nouvelle compétence en la matière, en lui confiant la responsabilité d'animer un Observatoire de la haine en ligne, installé l'année dernière, et qui s'est déjà réuni à plusieurs reprises. Plus récemment, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a aussi accru notre compétence, en imposant aux plateformes de contenus et aux réseaux sociaux des obligations de moyens et de transparence que nous superviserons. Nous sommes aujourd'hui en attente du projet de décret d'application, qui fixera notamment les seuils de visiteurs annuels déterminant les plateformes concernées.

Le troisième volet est constitué par la protection des publics et notamment des mineurs. Deux lois importantes ont été adoptées en 2020 dans ce champ.

La loi du 30 juillet 2020 visant à lutter contre les violences conjugales prévoit que le CSA vérifie le respect par les éditeurs de sites pornographiques de l'interdiction d'accès des mineurs à leurs services. Le décret d'application devrait être bientôt publié.

La loi du 19 octobre 2020 relative aux « enfants youtubeurs » impose aux plateformes de partage de vidéo d'adopter des chartes pour protéger les droits à l'image des moins de 16 ans. Elle transpose ainsi au secteur digital le régime déjà applicable au spectacle vivant. Nous souhaitons adopter cette charte d'ici la fin de l'année.

Au total, et en moins de trois ans, ce ne sont pas moins de sept textes qui sont intervenus dans notre champ d'action pour élargir nos missions et enrichir notre régulation. Je tenais à le souligner. Cette confiance du législateur nous honore, mais nous oblige aussi à d'importants efforts d'adaptation.

Pour remplir ces nouvelles compétences, nous avons fait évoluer notre organisation interne. Nous avons notamment créé, en février dernier, une direction des plateformes en ligne (DPL), qui est au quotidien l'interlocutrice de ces acteurs. Cette année, le collège du Conseil a également été pour partie renouvelé. Nous avons accueilli deux nouveaux membres cette année, l'un sur proposition du Président du Sénat, Mme Juliette Théry, jusque-là directrice juridique de l'Autorité de la concurrence, et l'autre, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, M. Benoît Loutrel, ancien directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Nous avons également accueilli Mme Anne Grand d'Esnon, nommée à la suite du décès tragique et brutal de notre collègue Michèle Léridon, qui s'était énormément investie sur les différents chantiers déployés en 2020, notamment en matière de lutte contre la manipulation de l'information. Permettez-moi de profiter de cette occasion pour lui rendre un hommage tout particulier.

J'aimerais désormais vous dire quelques mots de nos chantiers d'avenir, pour partager avec vous les priorités de notre agenda.

Notre plus important chantier concerne bien sûr la création de l'Arcom au 1^{er} janvier 2022. Je sais que l'Assemblée nationale examine aujourd'hui le texte issu de la commission mixte paritaire, sur lequel vous vous êtes prononcés mardi dernier. Nous espérons ensuite une adoption rapide de la loi, dont le texte est très attendu par les équipes du CSA et de l'Hadopi qui préparent activement la fusion depuis de nombreux mois. Tout cela se fait dans un excellent climat de collaboration.

L'institution qui naîtra de notre rapprochement avec l'Hadopi ne sera pas qu'une simple addition de compétences, mais le support et le moteur d'une nouvelle politique publique. Elle incarnera aussi le nouveau modèle de la régulation audiovisuelle et numérique que nous nous efforçons de mettre en place : une régulation plus à l'écoute des publics et de leurs préoccupations, mais aussi résolument engagée dans la défense des libertés d'expression et de création.

Ce changement majeur dans la vie de notre institution s'accompagne naturellement d'importantes adaptations de notre organisation. Nous avons présenté aux personnels des deux autorités un organigramme avant l'été, avec l'objectif de leur présenter un cadre plus détaillé cet automne. Au-delà des services, notre collège sera complété à compter de janvier 2022 de deux membres supplémentaires ayant le statut de magistrat. Nous aurons également à mettre en œuvre de nouvelles compétences en matière de lutte contre le piratage. Je présiderai donc, dans quelques mois, une institution qui sera, comme dans le poème de Verlaine, « *ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre* » !

En plus de ses nouvelles missions à mettre en œuvre, l'Arcom aura, dès sa naissance, d'importants dossiers à traiter.

L'année 2022 sera une année électorale et mettra fortement à profit la compétence que nous tirons de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, d'assurer le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et

d'opinion dans les médias audiovisuels. Il s'agit là d'un principe à valeur constitutionnelle. Nous sommes très vigilants à l'application de ce principe tout au long de l'année et plus particulièrement en année électorale.

Nous publierons sous peu, après consultation du Conseil constitutionnel, notre recommandation en vue de l'élection du Président de la République en avril 2022. Comme pour la recommandation applicable au scrutin de 2017, elle prendra en compte la situation des candidats déclarés comme celle des candidats présumés, pour permettre aux éditeurs de rendre compte des enjeux de la campagne dans le cadre d'une offre électorale stabilisée. Nous basculerons alors dans les règles du pluralisme en période électorale. Je rappelle que d'ici la fin de l'année, nous serons mobilisés par le référendum en Nouvelle-Calédonie.

La campagne électorale de 2022 se déroulera en parallèle de la présidence française de l'Union européenne (PFUE). Ce sera une singularité de ce scrutin. Il s'agira donc, pour le CSA comme pour les éditeurs, de veiller à ce que l'attention portée à la PFUE soit conciliée avec les principes d'équité puis d'égalité qui régiront l'accès à l'antenne des différents candidats pendant la durée de la campagne électorale.

L'Arcom devra également veiller à accompagner les mutations du paysage audiovisuel. Comme aux États-Unis et en Europe, des projets de consolidation et de concentration dans le secteur audiovisuel et des médias ont été annoncés ces derniers mois. Tous les secteurs sont touchés de la sphère de la production à la sphère de l'édition. En France, on a vu un projet de rapprochement des groupes TF1 et M6 d'une part, et une offre publique d'achat de Vivendi sur le groupe Lagardère, d'autre part. Ces deux dossiers, qui soulèvent des interrogations majeures pour le secteur soumis à notre régulation, sont suivis par nos équipes avec la plus grande attention.

Enfin, de nouveaux textes vont continuer à élargir le champ d'action de l'Arcom. La loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et Résilience » du 21 août 2021, prévoit de nous confier des responsabilités en matière de contrôle des publicités audiovisuelles, avec la mise en place d'une charte climat. Le projet de règlement européen en cours d'examen, le *Digital Services Act*, va enrichir la réglementation européenne applicable aux plateformes en ligne.

Concernant la lutte contre la diffusion de contenus faisant l'apologie du terrorisme, le CSA fera sans doute partie des autorités nationales compétentes pour en assurer le suivi à compter de juin 2022.

2020 était une année pivot de consolidation de projets, malgré un contexte de crise inédit, 2021 nous a permis de mettre en œuvre de nouvelles missions, d'adapter notre organisation et de préparer la fusion avec l'Hadopi, et 2022, première année de l'Arcom, marquera le déploiement d'une nouvelle régulation, dans un agenda riche en projets et enjeux.

Je vous remercie pour votre écoute et je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ma première question concerne le Parlement qui vient d'adopter un projet de loi consacré à la régulation de l'audiovisuel qui est bien moins ambitieux que le texte initial préparé par Franck Riester. Par ailleurs, il semble que le ministère de la culture a renoncé à toute réforme de la CAP (contribution à l'audiovisuel public) adossée sur la taxe d'habitation, avant la fin du quinquennat. Quelles sont, selon vous,

les réformes urgentes à conduire après 2022 pour moderniser enfin l'audiovisuel et notamment l'audiovisuel public ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Beaucoup de réflexions et d'initiatives ont été portées pendant la législature dont la création de l'Arcom est une étape importante. Cette régulation née au début des années 80 n'a cessé de s'adapter à la transformation du paysage audiovisuel. Lors de la loi de 1986, on avait une poignée de chaînes de télévision en France, puis nous avons eu la diffusion par câble, par satellite, l'émergence de la télévision numérique terrestre, les services de médias à la demande. À chaque fois, ce texte s'est adapté pour faire face à ces transformations, il a été modifié près de 80 fois depuis sa promulgation ! Là, nous sommes dans une phase accélérée du paysage. La fragmentation des usages est très spectaculaire. On trouve en moyenne six écrans par foyers français. Le mode de consommation des images est très différent de celui de mon enfance où on regardait la télévision en famille alors qu'aujourd'hui, chacun regarde son écran dans son coin. Les modes de diffusion ont également évolué, avec une diffusion croissante par le biais d'Internet. Les formats ne sont plus les mêmes, avec le développement de la diffusion en replay, de la vidéo par abonnement, du podcast... Il fallait transformer cette régulation. Et je remercie le Sénat d'avoir enrichi le texte pour renforcer les compétences de notre autorité. Pour autant, ce texte ne répond pas à tout comme votre assemblée l'a souligné. L'une des questions qui me paraît centrale concerne l'évolution de l'audiovisuel public. La taxe d'habitation prend fin à l'échéance de 2023, c'est demain ! Or, c'est le support de collecte de la CAP, élément central de l'indépendance et du financement de la production. Je rappelle que le service public joue un rôle crucial pour le financement de la production cinématographique et audiovisuelle, en plus de ses missions centrales d'information, d'éducation et de divertissement. Il est essentiel d'avoir un éclairage sur le devenir de cette contribution. Le régulateur a toujours défendu le principe d'une recette à la fois pérenne et affectée pour l'audiovisuel public. Le Conseil constitutionnel a souligné l'importance de cet élément dans l'indépendance de l'audiovisuel public.

La question de la collaboration entre les acteurs me semble également importante dans ce paysage audiovisuel. Nous avons des entreprises puissantes qui disposent d'importants moyens. C'est une spécificité française d'avoir un audiovisuel public éclaté. Et la question de la collaboration entre ces acteurs évoquée dans les contrats d'objectifs et de moyens qui couvrent la période en cours, reste un enjeu important, d'autant plus si l'on va vers une consolidation du secteur. Si l'opération entre TF1 et M6 aboutit, nous aurons un grand pôle de télévision en clair, à côté d'un grand pôle de télévision payante avec le groupe Canal+ et les autres chaînes de la TNT, mais qui pèsent moins en termes d'audience et de contribution au financement de la production, et enfin, le service public. Dans ce paysage qui pourrait se dessiner, la place du service public est un enjeu essentiel. Ces entreprises ont montré leur capacité de production volontaire mais on note que cette collaboration est difficile car les cultures d'entreprise sont spécifiques à chacune de ces entités. La question du pilotage de ces collaborations devra être examinée.

D'autres thèmes ont également été évoqués ces derniers temps, comme la réglementation en matière de concentration et les relations entre producteurs et diffuseurs, mais l'enjeu important à court terme reste le service public.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je souhaite également revenir sur le rapprochement entre TF1 et M6 pour connaître la méthode que le CSA entend suivre pour étudier ce projet. Contrairement à la régulation de la concurrence, la régulation sectorielle est motivée par la sauvegarde du pluralisme. Quels remèdes pourraient ainsi être apportés à une

opération de concentration qui ne manquerait pas d'uniformiser les programmes des deux plus grands réseaux généralistes ? Comment le CSA conçoit-il son rôle dans l'examen de ce projet de fusion par rapport à l'Autorité de la concurrence ?

Concernant le respect du pluralisme dans les médias, de nombreux observateurs regrettent une forme d'hémiplégie qui semble frapper le régulateur. D'un côté, le CSA semble très attentif à la situation de CNews et prompt à sanctionner le moindre écart de ses journalistes et intervenants, tandis que de l'autre, on peine à trouver la moindre saisine du régulateur face à l'absence d'impartialité de certains journalistes du service public, en particulier sur France Inter et France 2. Comment expliquer cette différence de traitement ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Nous venons d'être saisis du rapprochement entre TF1 et M6 et nous ne disposons pas encore de la totalité des paramètres de ce dossier. Nous sommes au début d'un processus d'instruction qui nous mènera jusqu'à mi 2023. Je vais vous préciser les étapes du calendrier. Les opérations de consolidation en cours dans le monde, notamment le rapprochement des groupes Disney et Fox, Warner et Discovery, et le rachat de MGM par Amazon, constituent le contexte général de cette opération en France. Nous sommes face à des acteurs d'une puissance phénoménale. Netflix est un investissement de l'ordre de 19 milliards de dollars sur l'exercice écoulé. Ces acteurs ont une force de frappe considérable en matière d'acquisition de droits audiovisuels, cinématographiques et sportifs. Ce mouvement est également à l'œuvre en Europe, dans la sphère de la production avec notamment la société de production française Banijay et le groupe Mediawan, dans la sphère des médias, avec des mouvements de concentration qui se sont engagés entre la radio et la télévision, RMC et Altice, l'acquisition des chaînes Lagardère ou RTL par M6, l'entrée de Vivendi au capital de Canal+, puis de Lagardère. On doit avoir ce mouvement général qui se dessine en toile de fond, pour se projeter dans l'avenir.

Ce dossier est soumis à deux autorités : l'Autorité de la concurrence, qui a un rôle sur tous les projets de fusion, et le CSA qui assure le respect du pluralisme issu de la loi du 30 septembre 1986. Le pluralisme doit concerter à la fois l'offre de programmes, l'offre éditoriale dans le respect de l'indépendance des rédactions, la diversité des sources de financement et le pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

Concernant les étapes, ce dossier s'étalera sur une longue période, dont l'instruction a démarré. Un cycle d'auditions a débuté pour prendre la mesure des points de vue des acteurs concernés par les opérations. Nous serons amenés à rendre dans le courant du 1er semestre 2022, notre avis à l'Autorité de la concurrence. Puis, celle-ci conduira une instruction plus approfondie (phase 2) compte tenu des enjeux et devrait statuer avant l'été ou au début de l'automne 2022. Le CSA devra alors se prononcer sur l'agrément du changement de contrôle. Quelle que soit l'issue du dossier, les groupes TF1 et M6 arrivent en fin d'autorisation pour la diffusion hertzienne en mai 2023. Le CSA devra gérer également la procédure de renouvellement de ces autorisations.

Concernant les remèdes, c'est un peu prématuré pour y répondre. Nous n'avons pas tous les paramètres, notamment celui des cessions d'autorisation qui vont intervenir. Les deux groupes rassemblés détiennent aujourd'hui 10 autorisations. Or, la loi n'autorise que sept autorisations. Qu'en sera-t-il des restitutions de fréquence, quels sont les acteurs qui se porteront sur ces autorisations ? C'est un dossier au long cours. En parallèle, nous aurons le même processus à mener pour le projet d'OPA du groupe Vivendi sur Lagardère, notamment concernant les trois chaînes de radio détenues par ce groupe, Virgin, RFM et Europe1.

Sur la question du pluralisme, la réglementation est complexe. Je profite de cette audition pour vous rappeler quelques points essentiels. Ce principe du pluralisme est inscrit dans la Constitution française. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Le Conseil constitutionnel s'est exprimé à plusieurs reprises sur le sujet en rappelant que ce principe était consubstancial à notre démocratie. La loi décline ce principe constitutionnel en chargeant le CSA d'en assurer le respect et fait obligation aux médias audiovisuels de communiquer au CSA les temps de parole des personnalités politiques qui contribuent au débat. Cette mission s'applique depuis une quarantaine d'années en bonne intelligence avec les médias et en liaison avec les partis politiques. La dernière délibération cadre prise par le CSA remonte à 2017, au lendemain des législatives et définit les règles applicables avant et pendant les campagnes électorales. Hors période électorale, la règle est connue. Pour l'exécutif, le temps d'intervention cumulé relevant du débat politique national de l'exécutif doit correspondre au tiers du temps total d'intervention diffusé sur chaque antenne ; Pour les autres, il y a un partage du temps réparti de façon équitable, en prenant en compte une pluralité de critères parmi lesquels le résultat des consultations électorales, le nombre et les catégories d'élus, les indications des sondages d'opinions... Les médias communiquent les temps de parole au Conseil selon un rythme mensuel, mais l'appréciation des équilibres s'effectue chaque trimestre, la ligne éditoriale des médias étant très diverse. Toutes ces données sont publiques, vous pouvez les trouver sur le site du CSA. Je les adresse aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, des groupes politiques de chaque formation représentée au Parlement et aux responsables des partis politiques. Nous suivons ces questions avec beaucoup d'attention. On vérifie les chiffres qui nous sont communiqués par les médias. Et nous intervenons en cas de difficultés.

En période électorale, le dispositif est différent. La loi du 30 septembre 1986 prévoit que « pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi ». Notre recommandation-cadre date du 4 janvier 2011 et fixe le cadre général en période électorale et elle est complétée, à chaque scrutin, par une recommandation particulière. Celle applicable au scrutin de 2022 sera adoptée prochainement après avis du Conseil constitutionnel. Elle fixera le calendrier plus tôt qu'en 2017, où la période électorale avait débuté en février, à cause notamment des processus de primaires. Nous prendrons en compte la particularité de 2022, le cumul de cette campagne avec la PFUE.

C'est l'occasion de rappeler le temps de parole du Président de la République. Nous mettons en œuvre un arrêt du Conseil d'État de 2009, suite à un recours formulé par MM. François Hollande et Didier Mathus qui a fixé une nouvelle règle du jeu, et qui comptabilise désormais le temps de parole du Président de la République. Il distingue le président régulien, agissant comme chef de l'État, du président candidat, intervenant dans le débat politique, pour lequel le temps est comptabilisé. C'est un exercice délicat. Nous sommes dans un dialogue régulier avec les rédactions.

Sur la question de savoir s'il y a un traitement sur mesure pour certaines personnalités, la réponse est non. Tout le monde est logé à la même enseigne, y compris le service public. La loi de 1986 est une loi de liberté. La communication est libre. Elle consacre la liberté d'expression. Elle est pour les médias audiovisuels ce que la loi de 1881 est pour la liberté de la presse. Le principe de liberté s'applique au premier chef. Les exonérations et les limites posées par la loi doivent être lues au regard de cette liberté fondamentale qui se rattache à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Nous sommes

très vigilants sur l'équilibre dans la préservation de cette liberté. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'applique à nous, considère que la liberté d'expression porte aussi sur des propos qui peuvent heurter ou choquer la liberté d'expression. Il s'agit des points de vue différents du nôtre. Il n'y a pas de traitement sur-mesure pour une chaîne d'information. Concernant la chaîne citée, il y a eu deux mises en demeure, en 2019 et en 2020 et une sanction en 2020 après instruction du dossier par un rapporteur indépendant. Je rappelle encore une fois que chaque chaîne est traitée à la même enseigne. Il n'y a aucun parti pris de la part du CSA. Notre autorité est indépendante et composée de personnalités issues d'univers divers. Cette indépendance va encore s'accroître avec deux membres désignés par des chefs de juridictions.

M. Michel Laugier. – Je vous remercie de votre présentation très exhaustive. J'aimerais tout de même revenir sur CNews et savoir ce qui a justifié la décision du CSA concernant le retrait de l'antenne d'Éric Zemmour. Sur la manipulation de l'information, quelles sont les mesures qui vous apparaissent les plus performantes et quel est le bilan que vous en faites après deux années d'expérimentation ? Quels sont vos rapports aujourd'hui avec la téléréalité ? Qu'en pensez-vous ? Pouvez-vous nous faire un retour sur le fiasco Mediapro ? Où en est-on du développement du DAB+ ? Enfin, jusqu'où voulez-vous aller dans la diversité ?

M. David Assouline. – Je vous remercie de votre exposé très complet. Certains sujets m'apparaissent plus importants que d'autres en cette période. L'ensemble du paysage audiovisuel déjà très mouvant, va être bouleversé de façon très importante dans les mois et années qui viennent. Tous les équilibres existants sont remis en question par l'actualité. Est-ce que la liberté, c'est d'être toujours plus puissant ou est-ce l'organisation du pluralisme et la possibilité d'exister que l'on soit petit ou grand ? Cela n'est pas très clair. Dans le projet de fusion à l'étude, du côté de l'Autorité de la concurrence, elle doit répondre à la question de savoir s'il y a position dominante. Si on regarde le marché publicitaire de la télévision, il y a position dominante car elle détient 70 % du marché. Si on l'étend à l'ensemble du marché digital, ils ne sont plus dominants car ils ne détiennent plus que 20 %. Ce serait une nouvelle interprétation des choses ! Mais il faudra répondre à cette question, voire changer la doctrine pour permettre de faire cette opération. Le CSA va étudier tous les autres aspects dont le pluralisme. Avez-vous démenti ce titre du *Figaro* du 9 septembre dernier « Fusion TF1-M6 : les feux passent au vert, après la ministre de la culture, le président du CSA se déclare favorable au projet » ? Or, je viens d'entendre que le CSA va prendre un certain temps d'étude avant de donner sa décision. Je souhaite connaître exactement votre position.

Concernant le pluralisme, je pense qu'il a fallu chercher quelque chose de conjoncturel, la période électorale et le débat politique, pour s'interroger sur la présence d'Éric Zemmour dans les médias. Il ne peut pas occuper la place qu'il a puisqu'il participe au débat politique. J'interpelle le CSA depuis longtemps sur la liberté, mais pas la liberté d'un négationniste. Certains propos sont-ils considérés comme une opinion avec droit de cité ou bien est-ce puni par la loi ? Quand on insulte quelqu'un en raison de son origine ou de sa religion, pourquoi est-on plus clément quand c'est condamné par la justice sur les antennes ? C'est intolérable qu'une personne condamnée pour ses idées puisse s'exprimer dans les médias ! Ce sont eux qui impriment le débat de toute la société à la veille d'une élection présidentielle. On a fait d'un essayiste un candidat à la présidentielle. C'est venu par la façon dont fonctionne le système médiatique. Il faut s'interroger sur sa régulation. Le niveau du débat intellectuel est en totale régression dans notre pays.

Sur les fusions et les bouleversements que cela induit, je vous rappelle que l'on considère que les concentrations sont assez fortes en France. J'ai à plusieurs reprises essayé de limiter cette tendance. N'est-on pas en train d'abandonner un modèle ? On restera toujours des nains face aux puissants. La force que l'on peut avoir n'est pas forcément liée aux concentrations mais à la puissance de notre système de création, de nos valeurs et des différents atouts que l'on possède. Avec l'OPA de Vivendi sur Lagardère, l'audiovisuel public en manque de financement, on va se retrouver avec un paysage totalement modifié, sans avoir eu de débats fondamentaux sur le sujet.

M. Pierre Ouzoulias. – Je voudrais revenir sur votre rôle dans le cadre de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Votre rôle est important, notamment dans l'analyse des algorithmes des opérateurs de plateformes. Vous avez noté dans votre rapport un progrès par rapport au refus quasi général de l'an passé, mais nous sommes encore très loin d'une application conforme de la loi. Pour la majorité des opérateurs, il n'y a toujours pas de transmission des algorithmes, ni de description des systèmes de recommandation et de modération, ni d'indications sur les performances des systèmes utilisés. Pourquoi n'arrive-t-on pas à faire respecter cette loi face aux Gafam et comment pourrait-on, à travers un retour devant le législateur, assurer enfin la transparence de ces algorithmes ?

M. Stéphane Piednoir. – Je souhaite revenir sur le dossier TF1-M6. Lors des dernières rencontres de l'Union des entreprises de conseil et achat média (UDECAM), vous avez donné le sentiment, bien relayé dans la presse, d'approuver par avance ce rapprochement au motif de développer leur capacité d'investissement et une sorte de souveraineté culturelle. À ce jour les deux chaînes n'ont toujours pas annoncé d'ambitions nouvelles en termes d'investissement dans le domaine culturel. On peut craindre que leur seul objectif soit de créer un quasi-monopole en termes de publicité, près de 70 %, et de rationalisation des coûts. Peut-on considérer que cette opération de concentration puisse porter atteinte au pluralisme auquel nous sommes attachés ? Que répondez-vous à ceux qui s'interrogent sur la neutralité du CSA dans cette opération de rapprochement, en cette période de pré-campagne présidentielle ? Enfin, cette opération préfigure-t-elle un jeu de bonneteau au niveau européen, source d'inquiétude pour nous ?

M. Julien Bargeton. – Les auteurs des outrances ne manqueront pas d'attaquer la censure dont ils font l'objet et tirent un profit politique des avertissements du CSA dont ils font l'objet. Pour autant, j'aimerais savoir quels sont les moyens spécifiques qui seront alloués en cette période électorale au droit de regard *a posteriori* du CSA sur le respect des engagements des chaînes, notamment en termes de cohésion sociale.

Mme Monique de Marco. – Au moment où beaucoup de débats ont lieu sur les plateformes de streaming, quels sont les pouvoirs de contrôle du CSA sur la qualité du débat démocratique, en termes de propagation de *fake news*, de racisme et de temps de parole ? Suite à la fusion avec la Hadopi, peut-on imaginer une nouvelle forme de régulation ?

M. Olivier Paccaud. – Vous nous avez parlé de régulation et d'indépendance. Dans votre rapport, concernant la promotion de la diversité, il y a la volonté de classer les acteurs du monde de l'audiovisuel dans des cases ethniques ou sexuelles mais cela peut avoir ses limites. Quand vous parlez des personnes perçues comme blanches ou non blanches, cela me gêne beaucoup. Omar Sy est noir, Bruno Retailleau est blanc. Dans vos schémas, il y a des personnes perçues comme non blanches à la télévision dans des rôles positifs, dans des rôles négatifs, exerçant des activités illégales ou marginales. Ou classez-vous Arsène Lupin ?

Ensuite, vous notez le progrès de l'attention portée par les chaînes à leur représentation dans les fictions françaises et vous vous félicitez qu'il y ait de plus en plus de héros perçus comme non blancs. En allant dans cette logique, ne risque-t-on pas de corseter la création ? Enfin, vous vous félicitez de la défense des personnes LGBT en signant une charte d'engagement LGBT. Un jour, ne faudra-t-il pas faire une charte de défense de l'hétéro fidèle ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie de cet état des lieux sur le travail du CSA et d'avoir mentionné cette accélération de la transition numérique et les bouleversements qui s'ensuivent. Il était urgent que cette loi sur l'Arcom redéfinisse ce que sera la nouvelle autorité de régulation. Mais nous sommes restés sur notre faim avec ce texte. À l'origine, il était également prévu un rapprochement avec l'Arcep. Qu'en est-il aujourd'hui ? Il est très important de construire ce rapprochement. Sous quelle forme peut-il se faire ? Nous allons avoir un audiovisuel public affaibli avec la suppression de la taxe d'habitation, ce qui pose la question du modèle économique, dans un contexte de recomposition du paysage audiovisuel avec un possible rapprochement de TF1 et M6. Ne croyez-vous pas que l'audiovisuel public va se trouver doublement fragilisé ? Je m'interroge également sur Salto qui était l'alliance de TF1, M6 et France Télévisions. Comment peut-on faire évoluer cette plateforme ? A-t-elle d'ailleurs des perspectives de développement à l'échelle européenne ? N'aurait-il pas fallu associer les audiovisuels publics des États européens ? Sur la question de la régulation des plateformes, la loi a été en partie censurée par le Conseil constitutionnel. Quel est votre rapport aux plateformes ? Quel regard portez-vous sur le futur texte de règlement évoqué, sachant que vous avez été moteur ? En quoi ce texte va-t-il renforcer votre capacité à réguler ? Ma dernière question porte sur les enfants et les écrans. J'ai proposé un texte sur le sujet, en renforçant vos moyens. Le Gouvernement n'a pas jugé bon de soutenir ce texte. Beaucoup d'études continuent de montrer qu'il y a un vrai sujet pour les enfants de moins de trois ans. Qu'en pensez-vous ? Ce sujet est sensible et d'actualité.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Vous avez annoncé, dans une conférence de presse, la nécessité pour les plateformes de lutter contre les manipulations de l'information. La loi adoptée fin 2008 visait à endiguer la diffusion d'*infox* durant les campagnes électorales, les plateformes en lignes devant déclarer leurs efforts au CSA. Quels seraient les moyens supplémentaires pour encourager ces plateformes à s'engager davantage sur le sujet ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Sachant que le CSA a autorisé la nouvelle norme HbbTV (*Hybrid Broadcast Broadband TV*) pour Arte et qu'elle est adoptée dans d'autres pays européens et qu'elle ne figure pas dans le texte sur l'Arcom, quelle en est la conséquence ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je vous remercie pour ces très nombreuses questions qui manifestent votre grand intérêt sur les sujets que nous sommes amenés à réguler.

En réponse à M. Laugier, sur la décision que nous avons été amenés à prendre concernant Éric Zemmour, la loi flèche très explicitement les personnalités politiques, en vertu de l'article 13 de la loi de 1986. Au regard de cette mission, le CSA n'était pas amené à comptabiliser le temps de parole des journalistes ou des éditorialistes. Certains peuvent contester cette approche, mais notre feuille de route est donnée par le législateur. La loi nous amène à faire un contrôle des temps de parole des personnalités politiques qui contribuent au débat politique. Le CSA n'est pas le tribunal de l'opinion. On en appelle au CSA quotidiennement, c'est tantôt un humoriste qui ne plaît pas, tantôt une émission, tantôt un feuilleton... Nous traitons toutes les saisines au regard de la loi en distinguant la liberté que

cette loi consacre et les manquements éventuels que les éditeurs auraient pu commettre en la matière. Nous avons considéré que l'intéressé avait changé de statut à la rentrée, suivant un faisceau d'indices. Nous n'étions plus dans le simple commentaire de la vie politique nationale et nous étions passés à autre chose. Nous pouvions prendre une série d'éléments en compte, notamment l'existence d'une association de financement de campagne électorale agréée par la commission des comptes de campagne, les affiches, la recherche de parrainages, des expressions publiques, la prise en compte dans les sondages d'opinion ... Le CSA a, dans son délibéré, estimé que l'intéressé était entré dans l'action et le débat politique. Au regard des dispositions de la loi et par simple souci d'équité, cette personne devait être comptabilisée. Ce n'est pas le CSA qui a demandé à CNews de retirer M. Zemmour de ses antennes ...

Le CSA ne choisit ni les journalistes, ni les éditorialistes qui interviennent sur les plateaux de télévision. C'est la liberté éditoriale des éditeurs ; le rôle du CSA se limite à appliquer les règles du pluralisme et comptabiliser les temps d'intervention ; la personne en question n'est pas absente des plateaux de télévision.

Pour répondre au sénateur Assouline, je précise que l'action du législateur confiée au CSA ne porte que sur des éditeurs titulaires d'une autorisation que nous leur délivrons. Notre mission est de veiller à ce que ces éditeurs de radio ou de télévision autorisés par nos soins respectent les obligations posées par le législateur. Nous ne sommes pas un juge. Si un intervenant sur un plateau de télévision exprime des propos qui sont en infraction au regard de la loi, nous pouvons mettre en jeu la responsabilité de l'éditeur, mais nous n'intervenons pas sur l'intervenant lui-même, qui est passible de la justice. Concernant M. Zemmour, comme vous le savez, des procédures judiciaires ont été ou sont en cours et il ne m'appartient bien évidemment pas de les commenter. Notre mission, et j'insiste sur ce point, porte sur les éditeurs et non les personnes.

Sur la question de M. Zemmour, nous avons estimé que nous étions à un moment où la situation avait changé et qu'il était de notre devoir au regard de l'équité du débat d'intégrer son temps de parole dans notre comptabilité.

Sur la question des humoristes, question récurrente dans les saisines qui nous sont adressées, le cas particulier évoqué par M. Laugier est une séquence sur YouTube, qui ne rentre pas dans le champ de la compétence du régulateur. Nous ne sommes donc pas en situation de pouvoir intervenir. Néanmoins nous avons reçu un certain nombre de saisines en la matière. J'ai eu l'occasion d'avoir un échange avec la présidente de Radio France sur ce sujet.

Votre interrogation sur les humoristes rejoint la question posée par le sénateur Paccaud sur le « politiquement correct » ; j'ai bien noté que c'était une question facétieuse. Le CSA fait la part des choses entre la liberté de création, l'humour, le droit à la plaisanterie et à la caricature, et le recours à des procédures plus coercitives.

Pour répondre à plusieurs de vos questions sur les plateformes en ligne, une première démarche dans un processus de régulation de ses acteurs a été initiée, mais elle ne prévoit pas de dispositif de sanction. La loi de décembre 2018 confie au CSA la mission de rendre compte tous les ans à travers la production d'un rapport. C'est l'occasion d'un échange très dense avec ces acteurs, avec l'envoi d'un questionnaire, une analyse précise des réponses et observations et des recommandations. En fin d'année prochaine nous aurons un peu de recul avec trois ans d'application de cette loi. Ce sera l'occasion de dresser un bilan.

L'internet au début des années 2000 représentait un espace de liberté absolue et de démocratie parfaite, un « nouveau paradis sur terre », un espace d'échanges, d'accès au savoir. À cette époque, les législations aux États-Unis et en Europe, dont la directive e-commerce, ont été des réglementations extrêmement libérales qui privilégiaient la fluidité du marché considérant ces acteurs de l'internet comme de simples hébergeurs avec un régime d'irresponsabilité très large.

Aujourd'hui, les grands acteurs qui font internet, que l'on appelle systémiques (twitter, Facebook, Google) sont apparus entre 2007 et 2009. Ils ont fonctionné sur un système d'auto-régulation dont nous pouvons observer les excès auxquels cela a abouti (développement des fausses informations, de contenus haineux, diffusion de contenus illicites). Plus fondamentalement, comme lors de l'élection américaine, on constate qu'un acteur privé décide qui peut ou ne peut pas s'exprimer, quel que soit le jugement que l'on porte sur la personne en question. Les opinions publiques ont beaucoup évolué sur ces questions et des épisodes ont énormément choqué les opinions publiques - comme le massacre de 50 personnes à Christchurch retransmises pendant 17 minutes sur Facebook. Le législateur s'est mis en mouvement : en 2016 en Allemagne, de 2019 à 2021 en France, aux États-Unis. Le président Biden laisse entendre qu'il souhaite modifier la réglementation américaine. Les plateformes elles-mêmes en ont pris conscience avec le développement de processus de modération, d'intelligence artificielle. Mme Morin-Desailly l'a souligné, l'Union européenne a pris ce mouvement avec deux projets de règlements européens portés par votre commission de la culture, actuellement en examen au Parlement : le Digital Markets Act (DMA) et le Digital Services Act (DSA). Le DSA ayant pour ambition de fixer un régime minimal de responsabilité de ces acteurs au regard notamment des contenus illicites et haineux.

Certes nous sommes loin du compte, mais on assiste à la naissance d'un mode de régulation des acteurs d'internet. Ce mouvement soutenu par l'opinion publique me semble engagé et irréversible. Cette régulation est beaucoup plus complexe à mettre en place que sur les médias traditionnels. Il faut donc une autorité en charge de contrôler le respect de ces obligations de moyen, un juge pour la sanction et un Parlement pour encadrer l'ensemble.

Vous m'avez interpellé sur la téléréalité. C'est aujourd'hui un sujet beaucoup moins problématique aux yeux du régulateur ; nous sommes désormais moins saisis que par le passé.

Le DAB+ se déploie sur 30 % du territoire national, apportant un son numérique meilleur pour les radios, principalement dans les principales grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg...). La semaine prochaine 25 radios nationales vont diffuser avec cette norme sur l'axe Paris-Lyon-Marseille. On espère atteindre 50 % de la population l'année prochaine. Depuis un an, les nouveaux véhicules qui sortent des usines doivent désormais posséder un autoradio à la norme DAB+.

Monsieur Laugier, vous avez évoqué le « fiasco Mediapro » qui touche le phénomène des consolidations. Il y a un vrai risque d'éviction du sport sur les chaînes en clair compte tenu de l'inflation des droits sportifs comme l'illustre l'arrivée d'Amazon dans la retransmission des matchs de football. On constate un développement spectaculaire du piratage des programmes sportifs. Le budget des Français consacré aux différents abonnements internet, sites de musique en ligne, plateformes de vidéo par abonnement est limité. Il y a un effet de cumul sur lequel il convient d'être vigilant. Cela pose la question des moyens du service public qui doit pouvoir continuer à proposer de grandes manifestations sportives fédératrices à l'image du Tour de France.

Concernant la diversité, le législateur a prévu dans la loi de 1986 que les programmes représentent la diversité de la société française. Le CSA a développé un outil, le baromètre de la diversité, qui permet de suivre l'évolution de certains critères comme la représentation des territoires ruraux et des personnes handicapées. Les statistiques ethniques sont interdites dans notre pays et la finalité n'est pas de se conformer au politiquement correct. Cet outil constitue un élément d'appréciation afin de nourrir le dialogue avec les éditeurs de programme. La question de la parité est devenue centrale dans notre société. La liberté de création demeure pour autant entière.

En réponse à David Assouline, le CSA délibérera en toute impartialité sur l'opération TF1/M6. Nous en sommes encore qu'au début du processus et il conviendra de voir la position qu'adoptera le collège.

Concernant le pluralisme, il convient de distinguer les mises en demeure et les procédures de sanction qui relèvent du CSA à l'encontre des éditeurs des procédures judiciaires qui concernent les individus. Le CSA pour sa part peut également saisir la justice.

En réponse à Julien Bargeton, les missions de cohésion sociale font effectivement parties des compétences du CSA.

En réponse à Catherine Morin-Desailly, concernant l'ARCEP, une politique d'études communes a été mise en place ainsi qu'une procédure de saisine croisée. La collaboration est bien organisée à travers des réunions communes des deux collèges.

Concernant le financement de l'audiovisuel public, le CSA demeure favorable à l'existence d'une recette pérenne permettant un haut niveau de financement de la production.

À propos de la jeunesse, le CSA mène des campagnes annuelles et est très engagé sur la protection des enfants de moins de trois ans et le développement de signalétiques.

Concernant la norme HbbTV, le CSA a effectivement accordé des autorisations temporaires à ARTE et Salto. Une consultation publique a été lancée sur ce sujet qui devrait donner lieu à des conclusions fin octobre.

M. Laurent Lafon, président. – Cette audition a permis de dépasser largement les termes du rapport annuel pour 2020. Il était très utile de faire le point sur ces sujets sur lesquels la commission est particulièrement engagée.

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

La réunion est close à 11 h 45.

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 09 h 35.

Projet de loi de finances pour 2022 - Désignation des rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022 : M. Jacques Grospperrin pour les crédits relatifs à l'enseignement scolaire ; Mme Nathalie Delattre pour les crédits relatifs à l'enseignement technique agricole ; M. Jean-Raymond Hugonet pour les crédits de l'audiovisuel public ; M. Michel Laugier pour les crédits de la presse ; Mme Sabine Drexler pour les crédits du patrimoine ; Mme Sylvie Robert pour les crédits relatifs à la création, à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture ; M. Julien Bargeton pour les crédits du livre et des industries culturelles ; M. Jérémy Bacchi pour les crédits du cinéma ; Mme Laure Darcos pour les crédits de la recherche ; M. Stéphane Piednoir pour les crédits de l'enseignement supérieur ; M. Jean-Jacques Lozach pour les crédits du sport ; M. Jacques-Bernard Magner pour les crédits relatifs à la jeunesse et à la vie associative ; M. Claude Kern pour les crédits de l'action culturelle extérieure de l'État.

Proposition de loi visant au gel des matchs de football le 5 mai – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, pour débuter cette réunion, permettez-moi d'accueillir en votre nom, au sein de notre commission, deux nouveaux collègues élus le 26 septembre dernier à l'occasion du renouvellement partiel des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il s'agit de Yan Chantrel, qui a rejoint le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), et de Samantha Cazebonne, membre du groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI). Soyez assurés, chers collègues, de nos plus sincères félicitations pour votre élection et de tous nos vœux de réussite dans vos nouvelles fonctions !

Je profite de cette occasion pour saluer le travail accompli au sein de la commission par les deux collègues qui la quittent. Il s'agit d'Abdallah Hassani, qui a souhaité rejoindre la commission des affaires étrangères, et de Claudine Lepage, membre de la commission depuis 2008, particulièrement active et attachée aux questions d'éducation et de francophonie, engagée pour la défense des Français vivant à l'étranger, rapporteur des crédits de l'audiovisuel extérieur de 2011 à 2017 et dont le mandat arrivait à échéance le 30 septembre. Qu'ils soient tous les deux remerciés pour leur participation aux travaux d'une commission qu'ils ont contribué à faire rayonner dans les outre-mer et à l'étranger.

Je vous propose à présent d'entendre le rapport de Thomas Dossus sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant au gel des matchs de football le 5 mai. Je vous rappelle que, sur l'initiative du groupe Écologiste – Solidarité et territoires (GEST), nous examinerons ce texte en séance publique le 14 octobre, c'est-à-dire jeudi prochain.

M. Thomas Dossus, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui la proposition de loi relative au gel des matchs de football le 5 mai qui a été adoptée par l’Assemblée nationale en février 2020. Cette proposition de loi a trait à la mémoire d’évènements tragiques qui sont intervenus il y a bientôt trente ans. Elle pose des questions importantes pour la place du sport dans notre société et sur la notion de drame national et sur la façon de commémorer.

Permettez-moi tout d’abord de revenir sur les circonstances de cette catastrophe de manière factuelle.

Le 5 mai 1992 devait se tenir la demi-finale de la Coupe de France au stade Armand-Cesari de Furiani opposant le SC Bastia à l’Olympique de Marseille. Afin de porter la capacité du stade à 18 000 places, une tribune de 750 places a été détruite pour l’occasion et remplacée par une structure métallique temporaire de 9 300 places.

Malgré les réserves successives formulées par la commission de sécurité sur la conformité des installations, la tenue du match a été confirmée par les instances du football. À ce problème de conformité des installations s’est ajouté un second facteur concernant le respect de la jauge, puisque l’enquête a révélé qu’une « double billetterie » avait été mise en place avec pour conséquence que le nombre réel de spectateurs ne correspondait pas au nombre de places déclarées. Tous les ingrédients étaient donc réunis pour qu’un drame se produise.

Celui-ci ne tarde pas à arriver puisque, si le match devait commencer à 20 h 30, dès 19 heures il apparaît que la tribune provisoire commence à vaciller sous l’action des spectateurs. Elle s’effondrera à 20 h 23, précipitant des milliers de personnes dans un immense fracas, causant la mort de 19 personnes et en blessant plus de 2 300.

Les procès en première instance et en appel qui se sont tenus en 1995 ont permis d’établir des responsabilités graves tant de la part des autorités administratives et sportives que des entreprises qui sont intervenues dans l’installation et le contrôle de la tribune. Toutefois, la réponse pénale n’a pas permis de répondre pleinement aux attentes des victimes, ce qui explique la persistance depuis lors d’une forte attente de leur part et d’un besoin de reconnaissance du caractère national de ce drame.

Les pouvoirs publics ont réagi rapidement afin qu’une telle catastrophe ne se reproduise pas. Des dispositions législatives ont été immédiatement adoptées afin de renforcer le contrôle des installations sportives. La loi du 13 juillet 1992 a ainsi complété la loi du 16 juillet 1984 relative à l’organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, en créant un chapitre spécifique à la sécurité des équipements et des manifestations sportives.

La procédure d’homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations sportives ouvertes au public – article L. 312-5 et suivants du code du sport –, ainsi que la procédure relative aux installations provisoires destinées à l’accueil du public comptent parmi les dispositifs et obligations créés à cette occasion.

Par ailleurs, afin de veiller au respect des jauge, la Fédération française de football (FFF) et la Ligue de football professionnel (LFP) ont mis en place des procédures permettant de contrôler l’émission des billets par les clubs.

Depuis 1992, aucun drame similaire à celui de Furiani n'est intervenu en France du fait des dispositions adoptées. Le drame qu'a connu la Corse, par son caractère unique, a ainsi pu conforter l'idée selon laquelle il aurait pu être évité.

Les motivations financières qui ont conduit à maximiser la taille de la tribune pour accroître le plus possible les recettes ont par ailleurs ôté toute place à l'argument de la fatalité dans le déroulement de ces évènements. L'absence de reconnaissance du caractère véritablement national de ce drame n'a par ailleurs pas permis d'apaiser la douleur des victimes et de leurs proches.

Les questions de la mémoire du drame de Furiani et de sa commémoration ont mis du temps à émerger. Lors de leur audition, les responsables de la FFF ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de commémoration dans les premières années qui ont suivi l'évènement et que les demandes sont intervenues seulement au début des années 2010. S'est ainsi constitué en 2012, sur l'initiative de la fédération, un groupe de travail associant l'ensemble des acteurs, qui a formulé plusieurs propositions : le gel des matchs les samedis 5 mai, le gel des matchs en Corse tous les 5 mai et l'impossibilité d'organiser la finale de la Coupe de France un 5 mai.

Ces propositions n'ont pas pleinement satisfait le Collectif des victimes, qui demande que plus aucun match ne soit joué le 5 mai sur l'ensemble du territoire. Cette demande s'appuie en particulier sur une déclaration qu'aurait faite le président François Mitterrand lors de son déplacement à Bastia selon laquelle plus aucun match ne devait se jouer ce jour-là. Alors que d'autres modalités de commémoration auraient pu être imaginées – à l'image du décalage de 7 minutes des matchs ayant lieu chaque 15 avril pour rendre hommage aux victimes du drame de Hillsborough qui a fait 89 victimes le 15 avril 1989 à l'occasion d'un match opposant Liverpool FC à Nottingham Forest –, la revendication d'un gel des matchs a pris de l'ampleur ces dernières années dans l'ensemble de la société insulaire et semble aujourd'hui largement partagée, y compris sur le continent, comme en témoignent plusieurs banderoles dans les tribunes de supporters de clubs du continent.

Le dialogue noué en 2012 entre les Collectif des victimes et les instances du football n'ayant pu aboutir, c'est l'État qui a essayé de trouver un compromis. Celui-ci s'est matérialisé par l'« accord du 22 juillet 2015 », qui comporte cinq engagements pris par le secrétaire d'État chargé des sports, Thierry Braillard, à l'égard du Collectif des victimes du 5 mai 1992 : la reconnaissance des évènements survenus à Furiani en tant que « drame national » ; le dévoilement d'une plaque commémorative dans les locaux du ministère des sports le 5 mai 2016 et l'organisation d'une cérémonie annuelle ; le lancement d'une réflexion conjointe aux ministères des sports et de l'éducation nationale visant à promouvoir annuellement au sein des établissements scolaires les valeurs du sport au travers d'actions spécifiques durant la semaine du 5 mai ; la création par le ministère des sports d'un prix annuel dédié à la promotion des valeurs éthiques et citoyennes du sport qui sera remis lors de la semaine du 5 mai ; l'organisation d'un hommage rendu par l'ensemble des clubs de football sur tout le territoire national – minute de silence ou d'applaudissement, port d'un brassard, lecture d'un message, etc. – ainsi que, lorsque le 5 mai tombe un samedi, l'interdiction d'organiser des matchs au niveau national, professionnel et amateur.

Lors de son audition, la direction des sports a indiqué qu'une plaque commémorative avait bien été dévoilée dans les locaux du ministère des sports et qu'une cérémonie annuelle était maintenant organisée. En revanche, les services du ministère ont reconnu que les points 3 et 4 de l'« accord du 22 juillet 2015 » n'avaient pas été mis en œuvre à ce jour.

Conscients de ce problème, les services du ministère ont organisé en 2019 plusieurs réunions de travail afin de définir les contours d'un « devoir de mémoire renforcé » qui aurait pu prendre la forme d'un « nouvel accord pérenne et réaliste ». Mais la crise sanitaire n'a pas permis à cette démarche d'aboutir.

Par ailleurs, la direction des sports estime que l'intégration du ministère des sports au sein du ministère de l'éducation nationale constitue aujourd'hui une opportunité pour mener des actions communes de sensibilisation comme le prévoyait le point 3 de l'« accord du 22 juillet 2015 ». Les services du ministère considèrent également que le projet de prix annuel sur les valeurs du sport devrait faire l'objet prochainement d'échanges avec l'Instance nationale du supportérisme. Le ministère considère en revanche que les engagements du point 5 sont maintenant bien respectés.

La LFP estime pour sa part qu'« elle applique strictement l'accord du 22 juillet 2015 » et qu'elle n'organise pas de match le 5 mai au niveau national lorsque cette date tombe un samedi et tous les 5 mai pour ce qui est de la Corse.

Les représentants du Collectif des victimes du 5 mai 1992 considèrent pour leur part que la FFF et la LFP n'ont pas pris la mesure des attentes des victimes jusqu'au lancement d'une pétition en 2012. Ils continuent à revendiquer un gel de l'ensemble des matchs tous les 5 mai sur l'ensemble du territoire afin de reconnaître véritablement le caractère national de cette tragédie.

Près de trente ans après le drame de Furiani, l'incompréhension entre le Collectif des victimes et les instances nationales du football reste en réalité entière. Alors que ces dernières affirment en cœur la nécessité de commémorer dignement cet évènement, les représentants des victimes considèrent que rien n'a été fait si ce n'est le gel des matchs en Corse tous les 5 mai.

Concernant la revendication du gel des matchs le 5 mai sur l'ensemble du territoire, les membres du collectif estiment que « le football est une fête et qu'il est impossible de faire la fête et de commémorer Furiani en même temps ». Pour sa part, la LFP considère que le gel des matchs le 5 mai n'est pas une bonne solution, puisque cela revient à se priver d'une occasion de commémorer. La ligue estime même que le gel des matchs reviendrait à favoriser l'oubli du drame de Furiani, en particulier sur le continent, là où la mémoire est moins vive. La FFF préférerait quant à elle que la commémoration du 5 mai soit inscrite dans la loi afin de généraliser, par exemple, le port d'un brassard noir lors de tous les matchs ce jour-là.

La proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par le député Michel Castellani qui a été adoptée en séance publique le 13 février 2020 vise à donner satisfaction à la revendication essentielle du Comité des victimes du 5 mai 1992 tout en circonscrivant suffisamment le gel des matchs pour ne pas créer de difficultés particulières dans la mise en œuvre de cet hommage.

L'article unique de la proposition de loi crée un nouveau chapitre dans le code du sport dédié à cet hommage. Le nouvel article L. 334-1 prévoit ainsi qu'en hommage aux victimes de ce drame « aucune rencontre ou manifestation sportive organisée dans le cadre ou en marge des championnats de France professionnels de football de première et deuxième divisions, de la Coupe de France de football et du Trophée des Champions n'est jouée à la date du 5 mai ». Le texte prévoit par ailleurs que, lors des autres rencontres qui pourraient être

organisées par la FFF, une minute de silence est observée. Un second alinéa précise également que « tous les 5 mai, lors des matchs de football officiels des championnats amateurs, chaque joueur des deux équipes et les membres du corps arbitral portent un brassard noir ».

Que peut-on penser de cette proposition de loi ? Le 5 mai 2022 marquera le trentième anniversaire du drame de Furiani. Cette date symbolique peut constituer un aboutissement et sans doute un apaisement pour l'ensemble des victimes qui attendent une reconnaissance nationale.

Compte tenu de l'impossibilité qui s'est fait jour jusqu'à présent de dégager un consensus au travers d'un dialogue avec les instances sportives puis avec le ministère en charge des sports, il apparaît que le recours à la loi constitue l'ultime espoir pour les victimes d'être entendues. La présente proposition de loi représente donc un rendez-vous important dans l'histoire du drame national de Furiani.

En raison de l'ordre du jour très chargé du Parlement au cours de cette session et des échéances nationales prévues en 2022, le temps est compté pour examiner et adopter cette proposition de loi. Il n'est pas sûr en particulier que cette proposition de loi pourrait continuer à suivre les différentes navettes si elle devait être modifiée par le Sénat à l'occasion de son examen en séance publique le 14 octobre 2021.

Dans ces conditions, le choix qui se présente au Sénat revient soit à adopter conforme cette proposition de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, soit à ne pas l'adopter conforme et à prendre ainsi le risque de manquer le rendez-vous du trentième anniversaire du drame de 1992 et de décevoir les attentes des victimes et de leurs proches.

Les débats à l'Assemblée nationale sur cette proposition de loi ont porté notamment sur le fait que l'objet du texte n'entrant pas dans la définition du domaine de la loi. Comme l'a indiqué la direction des sports, le dispositif ne prévoyant pas de sanction en cas de non-respect de l'interdiction de jouer des matchs le 5 mai, la portée juridique du texte est en réalité limitée.

Pour autant, le recours à la loi apparaît aujourd'hui légitime pour au moins deux raisons. Tout d'abord, les manquements qui sont apparus dans l'organisation de cette demi-finale de la Coupe de France ont été trop nombreux et trop graves dans leurs conséquences pour que les représentants de la nation refusent de s'y intéresser. Par ailleurs, l'impossibilité de trouver un compromis dans le cadre d'un dialogue avec les instances sportives et le ministère en charge des sports a fait du Parlement le seul recours possible pour trouver une solution satisfaisante.

L'intérêt à légiférer ayant été rappelé, il convient également de souligner le caractère équilibré du dispositif proposé. L'interdiction de jouer des matchs tous les 5 mai est en effet limitée aux championnats professionnels de ligue 1 et de ligue 2 ainsi qu'aux matchs de la Coupe de France et du Trophée des champions. Cette interdiction ne concerne pas les matchs amateurs ni les matchs internationaux, qu'il s'agisse des matchs de l'équipe de France ou des matchs des clubs français qualifiés dans les compétitions organisées par l'Union des associations européennes de football (UEFA).

Les matchs de ligue 1 et de ligue 2 ayant lieu généralement les vendredis, samedis et dimanches, la LFP a calculé que, d’ici à 2040, seules huit journées de championnats sont appelées à se dérouler un 5 mai lors de ces trois jours de fin de semaine. Il apparaît également que le décalage des matchs sur une autre journée que les 5 mai ne devrait pas poser de difficultés considérables. Il n’y a donc pas d’obstacles techniques ou économiques qui pourraient justifier de ne pas adopter cette mesure de gel des matchs le 5 mai.

En définitive, l’adoption de cette proposition de loi apparaît comme une occasion précieuse de rappeler des principes et de défendre les valeurs du sport.

Cette journée de commémoration doit être à la fois une journée du souvenir du drame et de mémoire en l’honneur des victimes. Mais elle doit aussi constituer un moment privilégié pour réaffirmer la primauté de la vie humaine sur les activités économiques et la recherche du profit. À maints égards, le drame du 5 mai 1992 a constitué une prémissse d’une dérive du « sport business » qui s’est poursuivie depuis sous d’autres formes. L’impact de ce drame sur la législation en matière de sécurisation des grands évènements renforce son caractère national auquel il faut rendre hommage. Dans ces conditions, l’adoption de cette proposition de loi constitue aussi le moyen de rappeler solennellement notre attachement aux valeurs du sport et la nécessité de préserver ces valeurs toujours menacées. L’attente des Corses comme celle du peuple du football dans son ensemble, doit nous conduire à son adoption conforme afin d’en commémorer dignement la mémoire l’an prochain, pour les trente ans du drame.

Je vous propose donc d’adopter cette proposition de loi sans modification.

M. Laurent Lafon, président. – Avant d’ouvrir la discussion générale, j’invite notre rapporteur à nous présenter le périmètre de ce texte.

M. Thomas Dossus, rapporteur. – Je vous propose de définir le périmètre pour l’application de l’article 45 de la Constitution en considérant qu’il inclut à la fois les modalités de reconnaissance du caractère national de certains drames intervenus dans le sport ainsi que les modalités de commémoration de ces mêmes drames.

M. Laurent Lafon, président. – Nous passons à la discussion générale.

M. Julien Bargeron. – Le drame de Furiani concerne non seulement la Corse, mais la Nation tout entière, qui doit se retrouver derrière le souvenir de cet évènement. On ne peut pas dire que rien n’a été fait, puisque plusieurs décisions ont été prises depuis. L’enquête judiciaire a prouvé les manquements graves, dont la primauté donnée à des intérêts de court terme par rapport à la sécurité des spectateurs. La loi du 13 juillet 1992 a créé une nouvelle procédure d’homologation des enceintes destinées à accueillir des manifestations sportives ouvertes au public. Enfin, l’accord du 22 juillet 2015 a constitué un premier pas vers une reconnaissance nationale. Cette proposition de loi nous apparaît comme une avancée supplémentaire dans cette commémoration. C’est pourquoi les membres du RDPI la soutiendront et la voteront.

M. Jean-Jacques Lozach. – Ce texte est lié à l’évènement dramatique du 5 mai 1992 et comprend une dimension mémorielle très forte. Le débat en première lecture à l’Assemblée nationale a porté sur la réponse la plus pertinente à apporter à cette unique revendication portée par le Collectif de défense des victimes du drame de Furiani, à savoir le gel des matchs de football professionnel de Ligue 1, de Ligue 2 et de la Coupe de France.

Cette demande est vécue comme une sorte de rattrapage de ce qui aurait pu être décidé bien avant le trentième anniversaire du drame de Furiani. Cette proposition de loi n'est pas complètement satisfaisante, car le rôle du législateur n'est pas d'interférer avec le calendrier des manifestations sportives. C'est même un coup de canif à l'autonomie du mouvement sportif. Mais il serait malvenu de s'en désolidariser eu égard au climat ambiant en faveur du Collectif. Tous les groupes politiques à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs appelé à voter ce texte. Et nous ne pouvons laisser passer cette dernière opportunité de légiférer en la matière. J'entends la position de la FFF et de la LFP selon laquelle tout hommage est impossible en l'absence de matchs ce jour-là ; mais rien n'interdit aux clubs professionnels d'organiser telle ou telle manifestation pour commémorer ce drame qui, comme le rapporteur l'a dit fort justement, est d'abord lié à la cupidité humaine. Nous n'avons pas déposé d'amendements sur ce texte et nous le voterons conforme.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Ayant un fort penchant pour cette belle région de Corse et pour le football, je me sens particulièrement concerné par cette discussion. Mes pensées vont aux 19 personnes qui sont mortes et aux plus de 2 300 blessés à Furiani. À l'image de ce qui s'est produit durant la guerre de 1914-1918, on ne compte pas un seul village corse qui n'ait été touché par ce drame ! Veillons donc à ne pas minimiser le sujet, qui a des répercussions importantes encore trente ans après. Que nous soyons obligés d'en passer par un texte de loi, cela me révolte, mais nous nous devons de l'examiner. Les avis sont divers, et je m'exprime ici à titre personnel. Mais nous pouvons tous reconnaître, quelle que soit notre étiquette politique, que le sport dans notre pays ne trouve pas sa place ; la présente proposition de loi en est la preuve. Je ne redirai pas qu'il n'y a plus de ministre des sports, mais que l'on ne soit pas capable depuis près de trente ans de trouver une solution concertée entre les familles de victimes, la Fédération française de football et la Ligue professionnelle de football, sous l'œil bienveillant et indépendant des pouvoirs sportifs, ne fait honneur ni à notre pays, ni aux familles, ni au sport. Je ne partage pas le dernier couplet lyrique du rapporteur et sa condamnation du « sport business », et j'y vois un relent politique déplaisant. Le sport étant devenu un spectacle qui se nourrit du sport amateur, il requiert des moyens importants. C'est plutôt la bêtise et la cupidité qui sont condamnables. Personne n'a été capable de répondre à la demande à ce sujet. Les Anglais, qui ont inventé le football, ont résolu ce problème depuis bien longtemps, en prévoyant une minute d'applaudissements. La meilleure façon de commémorer la mémoire des morts, c'est de jouer au football. J'aurais préféré une autre voie, mais si cette proposition de loi peut apaiser la douleur des familles, toujours aussi forte depuis trente ans, je serai personnellement tenté de la voter.

M. Pierre-Antoine Levi. – Le 5 mai 1992, je m'apprêtais à regarder à la télévision une demi-finale de Coupe de France, et j'ai assisté à une catastrophe qui a marqué l'ensemble du football français. Le bilan humain de ce drame est inégalé en France, et la blessure n'est toujours pas cicatrisée. En visant à interdire les matchs professionnels de Ligue 1, de Ligue 2 et de Coupe de France, cette proposition de loi n'est pas forcément la bonne méthode pour faire vivre la mémoire. En l'espèce, le match était ouvert à tous les clubs amateurs. Pour être cohérents, il aurait donc fallu inclure dans l'interdiction les matchs amateurs. On aurait aussi pu imaginer, comme les Anglais, une minute de silence ou d'applaudissements. Quel plus bel hommage aux victimes ! La loi est un pis-aller qui a choqué nombre de nos concitoyens et de sénateurs, car un accord aurait pu être trouvé entre la FFF et la LFP. Souvenons-nous du drame du Heysel, qui eut lieu à l'occasion de la finale de la Coupe d'Europe des clubs champions le 29 mai 1985 entre la Juventus de Turin et Liverpool, faisant 39 morts et près de 500 blessés. La Juventus l'a emporté, le match n'ayant pas été annulé en hommage aux victimes. Si d'autres catastrophes similaires se produisent, les assemblées ne seront-elles pas saisies en vue de l'interdiction de futurs matchs ? Pour toutes

ces raisons, je ne prendrai personnellement pas part au vote, comme la majorité des membres groupe Union centriste (UC). Mais nous ne déposerons pas d'amendements afin de ne pas bloquer le cheminement du texte.

Mme Céline Brulin. – Cette proposition de loi soulève effectivement de nombreuses questions, comme le fait de devoir légiférer sur ce sujet. Certes, depuis trente ans, des avancées ont été constatées, mais elles sont insuffisantes. Et il est assez incohérent de geler les matchs quand le 5 mai tombe un samedi. Les familles des victimes souhaitent un acte fort. Sans parler de « sport business », ce drame est différent de celui du Heysel, car des intérêts mercantiles bien identifiés ont conduit à cette catastrophe – c'est suffisamment rare pour être souligné – et ont empêché jusqu'à présent de trouver un accord. La LFP n'a pas à s'inquiéter, car cette mesure n'entraînera que peu d'effets sur l'économie du sport. Ce qui est inquiétant, c'est d'avoir à le préciser. Nous voterons cette proposition de loi, bien qu'elle soit de portée limitée et risque de susciter de l'incompréhension. Il faut marquer le coup en saisissant cette dernière occasion.

M. Bernard Fialaire. – Je fais partie de ceux qui étaient devant leur écran de télévision le jour du drame de Furiani. Nous avons un peu l'impression d'avoir un couteau sous la gorge pour voter conforme la proposition de loi. Le sport doit permettre à la jeunesse, outre le développement de ses capacités physiques, la prise de conscience des règles communes à respecter. Face au comportement de certains supporters, voire de joueurs, on se rend compte qu'il y a encore beaucoup à faire. Toutes les initiatives en ce sens sont les bienvenues. Le sport devient effectivement une économie, qui exige un comportement responsable de la part des dirigeants et de ceux qui en tirent des profits. Or Furiani a été le théâtre de tricheries évidentes. Au groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE), nous estimons qu'une loi particulière sur le gel des matchs le 5 mai ne paraît pas disproportionnée au regard des souffrances endurées par les victimes et par leurs proches. Il nous reste toutefois une dernière étape à franchir pour que les responsables trouvent un accord avec le Gouvernement pour que nous n'ayons plus à nous prononcer en la matière. En conséquence, la grande majorité d'entre nous ne participera pas au vote ou s'abstiendra.

M. Jacques Gosperrin. – J'entends que cette demande résulte d'une souffrance persistante depuis plus de vingt-huit ans, mais elle provient avant tout de la Corse. Nous sommes mal à l'aise, car si nous aimons cette région, toutes les autres pourraient également demander au Parlement de légiférer pour les drames intervenus à tel ou tel endroit. Les élus n'interviennent-ils pas à la place des Corses eux-mêmes ? En outre, cette proposition de loi devrait aussi concerner le football amateur. Enfin, le gel des matchs empêche le devoir de mémoire, contrairement à la minute de silence, au brassard noir ou à l'explication pédagogique sur un symbole national. C'est la Fédération qui aurait dû prendre ses responsabilités. En effet, si les tribunes de Furiani ont été louées par une structure située à Besançon, son chef d'entreprise a déploré le non-respect du cahier des charges par les installateurs en Corse. Je ne veux pas remettre en cause cette proposition de loi face à cette souffrance si forte, mais les méthodes que j'ai évoquées auraient pu être préférées au gel des matchs. Je n'ose pas croire que ce texte ait un lien quelconque avec la prochaine élection présidentielle ; la souffrance des Corses ne le mérite pas ! Mais dans la mesure où elle intervient vingt-huit ans après le drame, on peut s'interroger.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue le travail du rapporteur. Mon incompréhension est totale, non pas sur les motivations de cette proposition de loi, mais sur sa traduction législative. On nous reproche de faire trop de lois, et je crains que ce ne soit une nouvelle

illustration de cette inflation législative. Les causes du drame ont été parfaitement identifiées, avec une affluence hors-norme et des conditions de sécurités bafouées. Ce qui primait en 1992, c'était non pas la rentabilité, mais le plaisir des supporters avides de spectacle en cette demi-finale de Coupe de France entre le SC Bastia et l'Olympique de Marseille. Des mesures ont été prises depuis cette date ; elles ont visiblement été suffisantes, puisqu'aucun nouveau drame ne s'est produit. Mais le risque zéro n'existe pas. De plus, rien n'efface la douleur des familles et de tous les amateurs de football. Mais quelle idée incongrue de vouloir leur rendre un hommage muet, confiné, pour verser dans l'oubli un évènement qui a marqué toute la France ! Je préférerais que la FFF et le ministre des sports prennent leurs responsabilités. Cela pourrait passer par la mise en œuvre d'actions pédagogiques dans les écoles, par des applaudissements lors des matchs le week-end du 5 mai ou le port d'un brassard. Il existe tant de façons de perpétuer cette mémoire auprès des jeunes générations. Geler une journée dans le calendrier professionnel n'empêchera pas les jeunes joueurs de jouer d'autres matchs en division départementale ou régionale. Je voterai contre ce texte, car l'amour du sport dépasse les considérations électorales...

M. Olivier Paccaud. – Je m'interroge également sur la pertinence de la solution proposée. Comme tous les passionnés de football, j'ai vécu le drame du 5 mai 1992 en direct devant mon poste ; je me souviens du bruit lorsque la tribune est tombée, de l'agression de Thierry Roland. Plusieurs évènements encore plus coûteux en vies humaines s'étaient produits au Royaume-Uni, à Bradford et à Sheffield. Les leçons en ont été tirées. Il ne faut pas oublier, mais pour faire vivre le souvenir, quelle est la meilleure des commémorations ? Celle qui est la plus pédagogique. Se taire ou ne rien faire est à mon avis la moins bonne des solutions. Il est essentiel que les évènements soient rappelés, notamment lors de chaque match qui aura lieu à la date anniversaire, par les éducateurs sportifs, les arbitres, lors de matchs professionnels ou amateurs. Je ne voterai pas non plus cette proposition de loi tout en étant pleinement solidaire de la douleur de ces familles corses.

M. Thomas Dossus, rapporteur. – Je partage certaines de vos réserves, mais des précisions s'imposent sur certains points. Certes, depuis ce drame, des lois ont encadré l'organisation des spectacles. Mais c'est parce que la FFF et la Ligue n'ont rien fait ou si peu que nous sommes obligés d'en arriver là. D'ailleurs, le Collectif des victimes a été créé vingt ans environ après le drame, car la situation n'évoluait pas. Et les journalistes, pourtant attentifs aux messages envoyés par la FFF ou par la Ligue, ont déploré l'absence de devoir de mémoire le 5 mai. Cette proposition de loi est donc aussi une réponse au risque d'oubli par des actions concrètes et des commémorations qui auront lieu à la place des matchs ce jour-là. C'est l'option portée par le Collectif des victimes et notre groupe. Dans la mémoire collective, le sport renvoie aux grands matchs de football, aux derbys, aux rencontres festives. En font aussi partie les drames comme Furiani. Il est important d'entretenir la mémoire de tels évènements. Tel est le sens de cette proposition de loi. Des voies d'amélioration sont à explorer sur les actions pédagogiques prévues par l'accord du 22 juillet 2015, car elles n'ont jamais été mises en œuvre.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE***Article unique***

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 10 h 25.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

Contrôle budgétaire - communication sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011

M. Claude Raynal, président. – Nous en venons à la communication de Christine Lavarde, rapporteur spécial du programme « Service public de l'énergie », sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Nous avons été interpellés par la révision des arrêtés tarifaires publiés en 2006 (l'arrêté dit « S06 ») et en 2010 (les arrêtés « S10 » et « S10B »). Nous en avions discuté lors du projet de loi de finances pour 2021 : un amendement du Gouvernement déposé à l'Assemblée nationale prévoyait une remise en cause des tarifs d'achat pour les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatt (kW). Les tarifs d'obligation d'achat fixés en 2006 et 2010 ont été surévalués : ils pouvaient aller jusqu'à 300 euros par mégawattheure (MWh) pour les installations non intégrées au bâti, voire 550 euros par MWh pour les installations intégrées au bâti, contre 138 euros par MWh depuis 2002, avec une indexation sur l'inflation, si bien qu'en 2009, des tarifs dépassaient les 600 euros par MWh, alors que les coûts d'exploitation avaient été divisés par quatre. Le Gouvernement avait voulu donner une incitation financière à la filière, mais sans avoir de vision du coût.

Une révision à la baisse des tarifs a eu lieu en 2010, avec les arrêtés S10 et S10B, mais ils restaient très attractifs. Les demandes de raccordement au réseau ont continué à affluer pour bénéficier du tarif avantageux. En catastrophe, l'État a alors instauré un moratoire, avec le décret du 9 décembre 2010. En 2011, la procédure a été refondue pour que l'État retrouve ses capacités de pilotage de la filière.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, le Sénat avait suivi la position de notre commission pour rejeter la disposition à cause du risque associé à cette remise en cause de la parole de l'État et du flou entourant le périmètre des installations concernées. Depuis, l'information a progressé mais de façon incomplète. Nous ne disposons toujours pas d'une visibilité parfaite.

Environ 235 000 contrats ont été signés entre 2006 et 2010, avec un coût de soutien public moyen de 480 euros par MWh. Ces contrats représentent à eux seuls près de 30 % des charges de service public liées aux énergies renouvelables, pour seulement 1 % de l'électricité produite en France et 5 % de la production d'énergies renouvelables. La surrentabilité est manifeste et on comprend pourquoi l'État cherche à renégocier les tarifs. Les enjeux sont plus d'ordre micro que macro-économique. Les associations soutenant les énergies renouvelables dénoncent une remise en cause qui introduirait une prime de risque et compliquerait l'accès aux financements bancaires, mais nous n'avons pas trouvé d'exemples corroborant cette analyse. Le marché est tel que les acteurs sont toujours prêts à se lancer.

La situation est différente, en revanche, au niveau micro, celui des exploitations. Mais il faut faire du cas par cas pour distinguer le cas des exploitations agricoles, pour

lesquelles l'installation photovoltaïque n'est qu'un élément parmi d'autres de l'exploitation ; le cas des installations construites dans les zones insulaires (les zones non-interconnectées ou ZNI), qui ne sont pas connectées au réseau national ; le cas des contrats qui ont été cédés ; et le cas des contrats repris par des investisseurs étrangers.

Le dispositif finalement adopté concerne les installations d'une puissance installée supérieure à 250 kilowatt-crête (kWc), avec comme principe que la révision des tarifs doit toujours permettre une « rémunération raisonnable des capitaux » ; un examen individuel est prévu pour éviter de compromettre la viabilité économique du détenteur du contrat.

Des textes réglementaires d'application sont attendus : un décret et un arrêté. Le décret précisera la notion de « rémunération raisonnable », les paramètres pris en compte pour déterminer la révision tarifaire, le principe d'un tarif minimal ; il fixera la procédure et son calendrier, ainsi que le faisceau d'indices sur lequel la Commission de régulation de l'énergie (CRE) devra s'appuyer pour examiner les situations individuelles dans le cadre de la clause de sauvegarde. L'arrêté précisera principalement les modalités de calcul du tarif révisé. C'est là que les choses se sont corsées cet été.

Après plusieurs échanges informels, une consultation sur les deux textes a eu lieu du 2 au 28 juin, de même qu'une consultation sur les lignes directrices de la CRE concernant l'application de la procédure de la clause de sauvegarde, entre le 9 et le 21 juillet. Comme je vous l'ai déjà signalé, ce dossier souffre d'impréparation depuis son origine. Celle-ci se poursuit puisqu'il a été constaté que les documents soumis à consultation comportaient des erreurs, du fait notamment de la complexité de la formule de calcul. Les résultats donnaient des baisses moyennes de 55 % et de 95 % pour un quart des exploitations visées, suscitant la fronde de la filière.

Un nouveau projet d'arrêté a été élaboré le 15 juillet et une nouvelle consultation sur les lignes directrices de la CRE pour la clause de sauvegarde a été organisée jusqu'au 8 septembre. Aujourd'hui, les textes d'application ne sont toujours pas publiés. La date d'application des nouveaux tarifs au 1^{er} octobre, un temps envisagée, est caduque compte tenu du retard pris par la procédure. Le Conseil d'État n'a pas encore émis son avis sur le projet de décret. Selon nos dernières informations, le Gouvernement envisagerait désormais une publication de l'ensemble des textes d'ici le 15 octobre... Le Gouvernement s'y est mal pris. Il aurait fallu que tout soit prêt en amont pour que la mesure puisse être acceptable. Le flou et les erreurs matérielles relevées ont suscité l'inquiétude parmi les acteurs. C'est plus que compréhensible.

On en sait plus sur les enjeux financiers de la disposition : 1 071 contrats sont concernés par le dispositif, pour une puissance de 2020 mégawatt-crête (MWc), dont 80 % en métropole et 20 % en zones non interconnectées (ZNI) et 89 % ont été mises en service après 2010. Cela représente 9,3 milliards d'euros de charges de service public de l'énergie (CSPE) pour les 10 ans à venir.

59 % de ces 1 071 exploitations ne subiraient pas de baisse tarifaire ; finalement seules 400 exploitations seraient concernées par les baisses de tarifs, essentiellement les plus grosses, celles qui ont bénéficié d'effets d'échelle et de la baisse des coûts d'installation, et qui ont été mises en service entre 2011 et 2013, lorsque la baisse des coûts était la plus forte. La CRE estime que la révision tarifaire pourrait réduire le montant de CSPE pour les 10 prochaines années de 3,7 milliards d'euros. La baisse moyenne pour les 400 exploitations concernées serait de 47 %.

Un tarif plancher est prévu par le projet de décret et défini par le projet d'arrêté. Il devra compenser les coûts d'exploitation avec une marge de 10 %. Selon la CRE, 4 % des exploitations seraient concernées, avec des baisses de tarifs de 95 %, passant de 570 euros par MWh à 30 euros par MWh. Il faut donc s'attendre à ce qu'elles activent la clause de sauvegarde et que des contentieux apparaissent. L'État a refusé de prendre en compte les coûts réels dans la détermination du tarif révisé, préférant retenir des hypothèses normatives de coûts, dont certaines sont basées sur des coûts moyens internationaux. Le risque de contentieux est donc élevé. Le modèle est aussi très sensible à la date de mise en service et au lieu d'implantation. La CRE n'aura qu'un an et demi pour examiner les dossiers déposés au titre la clause de sauvegarde et définir un nouveau prix. Au terme d'un délai de seize mois, et même si la CRE n'a pas achevé son instruction, le nouveau tarif s'appliquera. Cela ressemble à une usine à gaz... Si les économies ne sont pas certaines, le coût en ressources humaines, lui, est certain pour gérer le dispositif et étudier les dossiers au cas par cas : sept emplois seront créés à la CRE et trois à la direction générale de l'énergie, soit un coût budgétaire de 5 millions d'euros en année pleine pour la gestion administrative du dispositif.

Il aurait donc sans doute été plus judicieux de prendre son temps, de connaître précisément la nature des producteurs concernés – nul ne connaît le nombre de contrats détenus par de gros acteurs du secteur : on allègue le secret des affaires, alors qu'il suffit d'utiliser les données réelles qui figurent dans les comptes des sociétés. On aurait aussi pu demander aux 400 exploitations concernées de fournir leurs données, avec des sanctions élevées en cas de fausse déclaration, et de procéder à un contrôle aléatoire. La procédure aurait donc pu être plus simple et plus proche de la situation réelle de chaque exploitation, mais on a simplement voulu aller vite...

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Énergie, climat et après-mines » pour la commission des affaires économiques. – Je partage l'avis de votre rapporteur spécial. On a voulu remettre en cause les contrats signés, mais sans avoir une connaissance précise des exploitants concernés : est-ce des multinationales, des entreprises françaises, des exploitants agricoles, etc. ? C'est incroyable. Il faut faire la distinction entre ceux qui sont intervenus en pionniers pour développer le photovoltaïque, et ceux qui sont intervenus après et ont bénéficié d'une baisse des coûts. Enfin, je crains que les contentieux ne s'accumulent, avec le risque que le gain de 3,7 milliards d'euros escompté soit réduit.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le Sénat vient d'adopter une proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Les rapports que nous examinons ce matin montrent bien que ce n'est pas tant d'un printemps de l'évaluation dont nos assemblées ont besoin, que d'un travail de contrôle comme nous en menons au Sénat : voilà deux dossiers où l'on découvre des abîmes de complexité, de méconnaissance, de désorganisation, des dérives des coûts, etc. Le Gouvernement, en voulant remettre en cause une partie des contrats, ouvre une boîte de Pandore. Mais le plus grave c'est qu'une telle mesure soit prise sans que l'on ait une vision consolidée du dispositif. Cela fait froid dans le dos ! Voilà qui illustre toute la pertinence du contrôle parlementaire.

M. Victorin Lurel. – Merci pour ce rapport complet et synthétique. J'ai l'impression que l'on a peu évolué depuis la discussion sur le projet de loi de finances : à l'époque, on évoquait un chiffre de 1 047 entreprises concernées ; il serait aujourd'hui de 1 071. Les économies envisagées s'élevaient entre 2 et 3 milliards d'euros ; elles sont aujourd'hui estimées à 3,7 milliards. Je crois que les contentieux seront nombreux comme en Italie ou en Espagne, car la procédure remet en cause quelques principes, notamment l'article 2 du code civil. Des contrats de plus de 10 ans sont susceptibles d'être modifiés. Nul

ne peut être favorable à la rente. Je peux donc comprendre la démarche, sans approuver la méthode, très opaque. Le texte du Gouvernement était dépourvu d'étude d'impact. Ce sont toujours les mêmes approximations, les mêmes usines à gaz. Plutôt que d'analyser la comptabilité des entreprises, on va appliquer des normes et des standards pour décider si tel projet est « sur-rentable » ou non. Ce rapport vient donc à point nommé.

À l'époque, j'avais pointé l'asymétrie entre l'Hexagone et les outre-mer. Il faut donc rester vigilant et voir quelle position nous adopterons : en commission et en séance, nous avions rejeté l'article 225, lequel avait été réintroduit par l'Assemblée nationale, avec une clause de sauvegarde et une possibilité de rappel et de contentieux.

M. Vincent Segouin. – Issu du monde de l'entreprise, je déplore que l'État se soit engagé à payer 60 centimes d'euro le kilowattheure, alors qu'EDF le revendait au consommateur 12 centimes. À cette époque, l'État s'engageait sur des contrats de vingt ans, sans révision possible du tarif. Personne ne s'est dit que cela posait un problème ?

Ce tarif a été révisé dans la dernière loi de finances, sans que le contrat soit honoré. Or le même gouvernement s'offusque que l'Australie ne respecte pas ses contrats. Comment peut-il se le permettre, alors que lui-même ne respecte pas les contrats qu'il a passés ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Félicitations à Mme le rapporteur spécial pour son travail, très intéressant. Comme l'a dit Vincent Segouin, l'État fait preuve d'impéritie. Au tout début de cette période, il était même possible de défiscaliser son ISF-PME en investissant dans une installation photovoltaïque. Donc on a fait payer par l'impôt notre déficit commercial et l'importation de panneaux chinois. On refait toujours les mêmes erreurs.

Comment peut-on signer un contrat sur vingt ans sans prévoir des clauses de révision des prix et des indices, qui sont basés sur les coûts du génie civil, sur les évolutions technologiques des matériaux ?

Qui a profité de ces effets d'aubaine ? Qui a racheté ces contrats ? Cette erreur remonte à 2006. Notre rôle, en tant que parlementaires, est de mener ces investigations. Mais les conventions tenant lieu de loi entre ceux qui les ont faites, l'État doit respecter sa signature. Nous verrons si des aménagements sont possibles. Je les appelle de mes vœux s'agissant des agriculteurs à travers la clause de sauvegarde, eux qui, de bonne foi, ont essayé de trouver des modèles économiques complémentaires à leur activité, déficitaire. En revanche, dans le monde de la finance, ils sont nombreux à avoir profité de ces contrats, y compris de grands groupes.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – Monsieur Lurel, vous avez raison. Il existe des précédents en matière de renégociation des contrats, mais la France n'en a tiré aucune analyse avant d'adopter cette nouvelle disposition. Et vous avez cité fort justement les cas de l'Italie et de l'Espagne. Ce sujet reviendra indirectement dans le prochain projet loi de finances quand il faudra abonder les crédits de fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie et de la direction générale de l'énergie et du climat, mais sans qu'il soit possible de revenir sur l'article de la loi de finances adopté l'année dernière.

Les uns et les autres, vous remettez en cause la manière dont la France a construit sa politique de soutien aux énergies renouvelables. Les précurseurs ont pris des risques, lesquels ont été compensés par un contrat signé pour vingt ans.

La loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) prévoit un dispositif de renégociation des contrats qui ne sont pas encore effectifs. Cela concerne l'éolien en mer. Si la différence entre le prix d'achat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques et le prix de vente par EDF au consommateur était énorme, elle l'est encore plus pour les installations qui ont été retenues à l'issue du premier appel d'offres pour l'éolien en mer. Avant même que ces parcs ne soient mis en service, une clause de renégociation a donc été introduite dans la loi Essoc.

Dans ce domaine, les innovations sont nombreuses, entraînant une baisse importante des coûts. Il faut donc prévoir des mécanismes de révision des contrats. L'État a quand même tenu compte des errements du passé dans la période post-moratoire, puisque désormais les tarifs photovoltaïques sont révisés trimestriellement pour une meilleure régulation des implantations, selon un mécanisme complexe. Les appels d'offres ont intégré le bilan carbone des panneaux justement pour essayer de développer une filière industrielle française de cellules photovoltaïques.

Aujourd'hui, on mesure les conséquences de cette période d'emballement. C'est facile de le dire *a posteriori*, mais peut-être aurait-il fallu que le moratoire intervienne avant 2011. Surtout, l'État devrait tenir compte de ce qu'on a observé avec la filière photovoltaïque pour ne pas reproduire les mêmes erreurs dans le développement d'autres filières. Je pense à la filière méthanisation, qui sera confrontée aux mêmes problèmes si l'on ne fait rien. Nos finances publiques sont déjà dans un état désastreux.

La commission autorise la publication de la communication de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 6 octobre 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – Protection des épargnants – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

Contrôle budgétaire – Situation et action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire – Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à la présentation des résultats des travaux de contrôle budgétaire sur la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire, conduits par les rapporteurs spéciaux de la mission « Travail et emploi », Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Nous vous présentons ce matin, avec Sophie Taillé-Polian, les conclusions de nos travaux de contrôle budgétaire sur la situation et l'action des missions locales dans le contexte de la crise sanitaire.

Le rapport que nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier avaient remis en 2017 sur les missions locales dressait un bilan plutôt favorable de l'action de ces dernières en faveur de l'insertion des jeunes les plus en difficulté. Bien que ces travaux soient assez récents, nous avons considéré que la crise sanitaire, dont les jeunes sont parmi les premières victimes, justifie de se pencher de nouveau sur le sujet. Cela a constitué pour nous l'occasion d'assurer un suivi de certaines recommandations formulées par nos prédecesseurs et d'en émettre de nouvelles.

Les missions locales ont été créées en 1982. Elles constituent, avec Pôle emploi et les Cap emploi, l'un des trois principaux réseaux du service public de l'emploi. Elles ont vocation à accueillir tout jeune de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ; il y en avait 1,3 million fin 2020.

L'action des missions est spécifiquement tournée vers ceux qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, soit la majorité des jeunes accueillis. Elle s'articule autour du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea). La Garantie jeunes, mieux connue, constitue la modalité la plus intensive de ces parcours et présente la particularité de permettre le bénéfice d'une allocation mensuelle.

Les missions locales, constituées sous forme associative ou de groupement d'intérêt public (GIP), bénéficient de multiples sources de financement, au risque d'ailleurs d'un certain éclatement. L'État reste de loin leur principal financeur. Sa contribution, qui s'élevait à 339 millions d'euros en 2020, est très fortement dynamique, du fait de la montée en puissance de la Garantie jeunes, dont près de 90 000 jeunes bénéficiaient fin 2020. Néanmoins, cela masque une attrition des moyens structurels de fonctionnement des missions locales depuis 2018. Nous recommandons que ces moyens structurels soient désormais stabilisés, afin que les nombreuses missions qui leur sont confiées puissent continuer d'être exercées dans de bonnes conditions. C'est d'autant plus important que l'épreuve de la crise est particulièrement brutale pour les jeunes aux plans matériel, moral, sanitaire comme au plan de l'accès à l'emploi. Les missions locales paraissent donc plus indispensables que jamais.

Dans l'ensemble, en dépit des confinements, les missions locales sont parvenues à maintenir le contact avec les jeunes qu'elles suivaient. Selon une enquête de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) de mai 2020, près d'une mission locale sur deux assurait être parvenue à maintenir le contact avec au moins 80 % des jeunes qu'elle accompagnait. Seulement une mission locale sur dix déclarait n'avoir pu maintenir le contact qu'avec 10 à 50 % d'entre eux.

La qualité du lien d'accompagnement s'est cependant nettement dégradée du fait du recours imposé à des modalités d'accompagnement à distance. Ont ainsi été constatées certaines difficultés liées à des carences d'équipements, à des problèmes de connexion, à un manque de connaissance de ces outils ou à des conditions de confinement mal adaptées. Ces difficultés étaient le plus souvent liées à la situation du jeune, mais parfois également à l'équipement des conseillers des missions locales.

Du fait de la fermeture de nombre de structures, les entrées en Pacea et en Garantie jeunes se sont pratiquement interrompues au printemps 2020. Un rattrapage a eu lieu à l'automne. Les résultats ont finalement été proches de ceux de l'année 2019.

Désormais, nous attendons que les missions locales participent pleinement à la mise en œuvre du plan de relance. Des objectifs extrêmement ambitieux, notamment un

doublement des entrées annuelles en garantie jeunes, ont été fixés. Ils ne paraissent que difficilement atteignables, mais contribuent à enclencher une dynamique positive.

Des moyens exceptionnels ont été alloués, représentant une rallonge budgétaire d'environ 50 % de leur dotation annuelle. Nous alertons sur le fait que leur utilisation pourrait être source de problèmes de gestion pour les missions locales. Celles-ci ont en effet dû procéder à des recrutements en contrats à durée déterminée, voire à des agrandissements temporaires de locaux. Ainsi, une trop brusque « réduction de la voilure » budgétaire pourrait les fragiliser financièrement. Nous recommandons donc de dresser dès que possible un bilan de l'utilisation de ces moyens supplémentaires exceptionnels, afin d'adapter progressivement l'enveloppe allouée aux missions locales en fonction des contraintes de gestion que le surcroît d'activité imposé par la crise a générées.

Nous dénonçons également la multiplication des dispositifs et des acteurs du plan « 1 jeune, 1 solution », au risque d'une certaine dispersion de l'action publique.

Outre la Garantie jeunes, le plan de relance prévoit de développer massivement les contrats aidés.

Nous relevons un risque réel de concurrence entre les dispositifs, source de perte d'efficacité. Le dispositif d'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) de Pôle emploi et le Pacea sont très proches et leurs modalités d'articulation sont inutilement complexes. Nous préconisons de clarifier la répartition des publics entre Pôle emploi et les missions locales, en réservant la prise en charge des jeunes ayant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail à ces dernières, qui disposent de la plus grande expertise à l'égard des publics concernés.

De ce point de vue, on peut relever que le « revenu d'engagement » pour les jeunes annoncé par le Président de la République, dont les contours précis sont encore totalement inconnus, pourrait limiter les phénomènes de concurrence, en harmonisant les conditions d'accès à une aide financière pour les jeunes en parcours d'insertion, afin de leur permettre de s'orienter plus facilement vers l'acteur du service public de l'emploi ou le dispositif le plus adapté à leurs besoins et projets.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – L'analyse de la situation des missions locales nous a conduits à porter des observations plus structurelles sur leur gouvernance et leur mode de financement.

La gouvernance nationale du réseau des missions locales a connu des évolutions profondes au cours de la dernière décennie, avec le remplacement en 2016 du Conseil national des missions locales (CNML) placé auprès du Premier ministre par le délégué ministériel aux missions locales (DMML), placé auprès du secrétariat général des ministères sociaux. Ce dernier a été supprimé à son tour en 2018, l'essentiel de ses attributions ayant été reprises par l'Union nationale des missions locales (l'UNML) et par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). La plupart des acteurs auditionnés ont regretté cette suppression, qui s'est faite sans aucune évaluation préalable. Le DMML constituait en effet un interlocuteur bien identifié et précieux par chaque mission locale, notamment pour remonter les revendications au Gouvernement.

L'UNML a su trouver sa place et a indéniablement renforcé son action d'animation du réseau. Néanmoins, l'accroissement de son champ d'intervention n'est pas

exempt de limites : toutes les missions locales n'y sont pas forcément adhérentes. Certains syndicats critiquent le fait que l'UNML assure un double rôle d'organisation patronale et de représentant et d'animateur du réseau. Selon nous, une concertation doit s'engager entre l'ensemble des parties prenantes pour remettre à plat la gouvernance et réinstaurer une instance publique nationale, si possible interministérielle, d'animation et de pilotage du réseau.

La question des modalités de financement des missions locales est cruciale. Le financement par l'État des missions locales intègre une logique de performance, réformée en 2019.

Jusqu'en 2018, les missions locales recevaient un financement, au titre de l'accompagnement des publics en garantie jeunes, indexé sur le nombre d'entrées dans le dispositif, sur la base d'un forfait de 1 600 euros par jeune. Depuis 2019, cette logique a été abandonnée au profit d'une logique de performance plus large. Les nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) sont désormais tenues d'organiser chaque année un dialogue de gestion avec chaque mission locale relevant de leur zone géographique, pour faire un bilan de l'année précédente et déterminer les objectifs de l'année en cours sur 10 indicateurs clés. L'atteinte des objectifs dans ce cadre conditionne l'attribution d'une part variable de leur dotation annuelle, soit 10 % de l'enveloppe. Cette part peut sembler faible mais elle n'est pas négligeable compte tenu du budget très serré des missions locales.

Ce dispositif soulève un certain nombre de critiques.

La démarche de performance repose sur la classification des missions locales du réseau en vingt groupes homogènes, sur la base de critères objectifs. Ce système a évidemment sa légitimité, car il permet de fixer des objectifs pertinents et réalistes aux structures. Cependant, de nombreux acteurs auditionnés ont relevé que ce système avait également pour effet pervers d'induire une forme de mise en concurrence entre les missions locales. Sans revenir sur le principe de classification, nous préconisons tout de même que le dialogue de gestion s'attache à laisser davantage de place, en parallèle et dans une logique plus individualisée, à la prise en compte des progrès réalisés au fil du temps par une même mission locale.

Le principal problème est néanmoins ailleurs. Pour la plupart des acteurs auditionnés, la liste des indicateurs retenue tend à privilégier exagérément les objectifs de retour immédiat à l'emploi. Cela ne reflète qu'imparfaitement la vocation historique des missions locales : proposer un accompagnement plus global des jeunes, dans un objectif d'autonomie et d'émancipation. Une tension grandissante se fait jour entre l'esprit initial de création des missions locales et une conception de plus en plus stricte de l'insertion professionnelle, au risque de faire évoluer le modèle original de la mission locale vers une forme de « Pôle emploi jeunes ». D'ailleurs, cela se reflète dans le mode de gouvernance. Ce constat est d'autant plus problématique que la crise sanitaire et économique a fragilisé la situation des jeunes. Ceux-ci ont plus que jamais besoin d'un accompagnement global partant de leurs besoins concrets, impliquant de mobiliser l'ensemble des ministères sociaux.

L'évaluation de l'efficacité de l'action des missions locales doit aussi se fonder sur une approche plus large. Cela vaut, par exemple, pour l'évaluation des « sorties positives » du parcours d'accompagnement. En l'état, sont considérées comme positives les seules sorties en emploi ou en alternance, à l'exclusion de toute sortie en formation

professionnelle. Selon le ministère, la formation professionnelle faisant partie des outils à mobiliser durant le parcours, elle ne saurait être considérée comme une sortie positive. Cette approche est contestable : la formation professionnelle peut difficilement être appréhendée comme un bloc monolithique. Pour un jeune ayant suivi avec succès une formation dite « préqualifiante » ou « de premier niveau » lors de son Pacea, l'accès à une formation qualifiante de nature à permettre d'accéder à un emploi stable et de qualité doit assurément être considéré comme une sortie « positive ».

Le dispositif de performance appliqué aux missions locales constitue une forme de dévoiement de l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), puisque la logique de résultats est ici conjuguée à une approche strictement ministérielle, à rebours de l'approche interministérielle, décloisonnée et organisée par politiques publiques que la LOLF a entendu impulser.

En effet, le ministère du travail tend à adopter une vision restrictive de la politique de l'emploi. Concernant les publics jeunes, la levée des freins périphériques à l'emploi, par un accompagnement en matière de santé, de logement ou de mobilité, est absolument décisive. C'est la raison pour laquelle la mesure de la performance des missions locales doit laisser une place à l'évaluation de leurs actions en la matière. Nous proposons une évaluation du dialogue de gestion. En ce sens, la question du financement rejoint celle de la gouvernance.

Il convient de tirer parti de la création des Dreets afin de mieux croiser les approches de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle.

Il faudrait également, comme l'avaient préconisé François Patriat et Jean-Claude Requier, généraliser à l'échelon local la tenue de conférences des financeurs, pour créer les conditions d'un dialogue de gestion où chaque collectivité concernée apporterait ses compétences : la région en matière d'orientation et de formation, les départements en matière d'action sociale.

On le voit aujourd'hui, le financement des missions locales reste encore très dépendant du financement des collectivités territoriales. Un tour de table général permettrait aux missions locales d'aborder leur développement de manière plus apaisée et assurerait à toutes les collectivités locales la possibilité de créer, sur leurs compétences propres, les clés de la convergence, en vue d'accompagner les jeunes vers l'autonomie.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Ce rapport nous permet de faire un point d'étape avant l'examen du projet de loi de finances (PLF). Concernant la Garantie jeunes, pour laquelle les objectifs d'entrée ont été doublés dans le cadre du plan de relance, le dimensionnement des structures a souvent posé question et nécessitait quelquefois d'être adapté.

Certaines des structures mises en place sur le territoire ont plus de places que de jeunes, notamment l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epide), dont le fonctionnement a d'ailleurs un coût significatif. Vous affirmez que le revenu d'engagement est mort-né. Je ne sais pas s'il est mort ; en tout cas, il n'est pas né ! Il semble souhaitable de maintenir *a minima* un lien en matière financière, de sorte que les dispositifs ne se fassent pas concurrence, ce qui porterait préjudice aux jeunes.

Enfin, les dispositifs mis en œuvre par les missions locales soulèvent certaines questions. Hier, j'ai échangé avec les représentants du groupe Burger King France. Alors que

l'entreprise crée 3 000 emplois de plus chaque année, elle peine à recruter, notamment les jeunes. Selon les représentants du groupe, les missions locales ne constituent pas forcément le meilleur dispositif ; l'aide à l'apprentissage, entre autres, est préférable, en ce qu'elle facilite le recrutement.

Un arbitrage doit être fait, notamment sur les fonds accordés aux missions locales, dans la perspective d'une dégressivité lente des aides apportées dans le cadre du plan de relance, visant à amortir le choc de la sortie de crise. J'espère que, lors de l'examen du PLF, nous trouverons un accord avec les rapporteurs de la commission des finances.

M. Claude Raynal, président. – Trop de consensus tue la politique, madame !

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je veux remercier Mme Taillé-Polian et M. Capus de ce rapport. Il y a quelques années, le modèle des missions locales a pu parfois être remis en cause. Finalement, il n'en est rien, et les missions locales ont même été renforcées.

Beaucoup de structures coexistent : Pôle emploi, les missions locales et, pour ce qui concerne la formation, les régions. Dans la région Grand Est, bon nombre de jeunes passent à côté des dispositifs ou n'y sont pas éligibles. N'existe-t-il pas des dispositifs plus « courts » permettant de garantir l'accès à l'emploi des jeunes éloignés du travail ? Des dispositifs de ce genre peuvent être proposés dans les régions ; ils sont plus ciblés et offrent des formations suivies d'emploi. Il est nécessaire de procéder à des arbitrages : la surabondance des dispositifs nuit à leur efficacité et consomme beaucoup d'argent public.

M. Claude Raynal, président. – Votre rapport ne fait pas état de difficultés financières particulières. J'entends vos préoccupations quant aux modalités d'articulation des apports des départements et des régions avec les crédits de l'État, et les difficultés générées par ces circuits de financements fonctionnant « en silo ». Ce sujet du multi-financement revient sans cesse...

Lors de l'examen du PLF de l'an dernier, ma collègue Agnès Canayer et moi-même avions défendu l'augmentation des fonds dévolus aux missions locales. Votre rapport n'aborde pas ce point. Cela signifie-t-il que le Gouvernement, *in fine*, a eu raison de passer outre notre demande ?

M. Antoine Lefèvre. – Je souscris aux propositions de nos rapporteurs, notamment à celles qui visent à stabiliser les dispositifs existants ; il est temps d'y mettre de l'ordre. Je veux, moi aussi, souligner le rôle essentiel qu'ont joué les missions locales à l'occasion de la crise sanitaire, d'autant que cela a été peu médiatisé. Beaucoup de ces missions ont tenu à l'organisation de leurs activités en présentiel, tandis que Pôle emploi a privilégié le télétravail.

Il faut revenir à une gouvernance plus centralisée. Je souscris à la proposition des rapporteurs de confier la gestion de l'ensemble des dispositifs ciblés sur les jeunes en difficulté d'insertion aux missions locales : cela apporterait de la lisibilité.

Quel est l'avenir du revenu d'engagement ? Je m'interroge sur les effets de seuil qui pourraient conduire certains jeunes à quitter leurs formations pour en bénéficier. Nous devons rester très attentifs à ce sujet. Avez-vous de la visibilité sur le contenu de ce revenu ?

Le plan de relance a permis de doubler les places en garantie jeunes. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Je remercie également les rapporteurs de la qualité de leurs travaux. Les missions locales ont été créées en 1982 pour répondre à un besoin conjoncturel qui, en fin de compte, est devenu structurel. Les missions locales ont vocation à accueillir les jeunes en difficulté d'insertion dans l'emploi. Ces jeunes, avant de se trouver dans cette situation, étaient en difficulté scolaire. Dès lors, un apprentissage dédié aux jeunes de moins de seize ans ne pourrait-il pas être expérimenté sur certains territoires ? Il permettrait aux jeunes concernés de saisir la chance de se professionnaliser directement *via* l'apprentissage, sans passer par les missions locales.

M. Éric Jeansannetas. – Je veux rendre hommage aux missions locales, qui, même lors du premier confinement, ont tout fait pour maintenir le lien entre les jeunes. N'oublions pas que les jeunes ciblés sont très éloignés de l'emploi. Le travail demandé aux conseillers est donc considérable.

Pendant le premier confinement, les missions locales n'avaient d'autre choix que de prendre en charge les difficultés globales des jeunes – logement, cohabitation familiale ou sociale difficile... –, revenant ainsi à l'essence du rapport Schwartz de 1981.

Beaucoup d'entre nous sont présidents de missions locales. Nous pouvons parfois avoir le sentiment que celles-ci sont instrumentalisées à la fois par l'État, pour afficher des sorties positives en emploi, et par les régions, pour des sorties en formation. Par le passé, on a même vu l'association Régions de France revendiquer la mainmise sur les missions locales. L'État et les régions ont fini par trouver un consensus...

Certes, il existe beaucoup de dispositifs, mais nous avons tout de même bien éclairci les choses. Votre rapport met en exergue un élément indispensable : la nécessité d'une visibilité sur l'avenir. Le nombre de conseillers des missions locales a augmenté, notamment au titre du plan de relance. On peut s'en réjouir, mais ces conseillers sont recrutés de façon précaire – ils signent parfois des contrats à durée déterminée (CDD) de six mois –, alors qu'ils travaillent eux-mêmes au service de jeunes en grande précarité.

Il sera nécessaire de suivre l'évolution des fonds exceptionnels. Un *stop and go* mettrait à mal la motivation et l'engagement des conseillers. Or le propre des missions locales, c'est justement de cultiver l'engagement et le militantisme de ces derniers, en faveur des jeunes en difficulté.

Les missions locales restent le dernier endroit où l'on accueille des jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET). Je remercie une fois de plus les rapporteurs de leur avoir rendu hommage ; leur action a été déterminante durant la crise.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je salue à mon tour les rapporteurs pour la qualité de leurs travaux et pour reconnaître ainsi l'engagement des conseillers des missions locales. Je connais bien la mission locale de Dole, dans le Jura ; j'ai rencontré des conseillers absolument brillants, qui ont un réseau formidable avec les entreprises et un contact exceptionnel avec les jeunes.

Aujourd'hui, l'heure est à la reprise. Pourtant, on entend beaucoup de chefs d'entreprise se plaindre de ne pas pouvoir recruter de la main d'œuvre. Au fond, notre pays

est-il prêt à accueillir des jeunes ? Beaucoup de jeunes, qu'ils soient ou non diplômés, manifestent le désir de travailler et de trouver un emploi. Nos entreprises auraient-elles du mal à leur faire confiance ?

Mme Christine Lavarde. – On constate qu'un grand nombre d'emplois demeurent non pourvus, notamment dans des domaines qui ne nécessitent pas un niveau d'études supérieures important et pour lesquels une insertion et une formation peuvent être assurées en parallèle – Je pense notamment à des emplois dans les crèches ou encore dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Quelque chose bloque... Le nombre de structures vouées à endosser une fonction sociale d'insertion et d'accompagnement est-il insuffisant ? Il n'y a sans doute pas assez de conseillers capables de jouer ce rôle de tuteur. Au-delà des compétences pratiques et techniques, il faut donner à ces jeunes les codes qui leur permettent de devenir des acteurs du marché du travail. J'ai le sentiment que l'on se préoccupe beaucoup de l'encadrement, sans apporter de réponse concrète aux tensions du marché de l'emploi.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Nous partageons tous cette volonté d'encourager les agents et les élus qui, *via* les missions locales, œuvrent quotidiennement en faveur de publics en grande difficulté.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un problème de nombre. À la fin de l'année 2020, on comptait 1,5 million de jeunes *NEET*. Même si l'on parvenait à pourvoir les quelque 300 000 emplois vacants, selon l'estimation de la Banque de France, la question serait encore loin d'être réglée. Je rejoins les propos de Mme Vermeillet : un certain nombre d'entreprises semblent ne pas vouloir faire confiance aux jeunes, alors même qu'ils ont un bon niveau de qualification.

Nous parlons de jeunes qui sont en situation de rupture, souvent avec le système éducatif, parfois avec leur famille. Ils souffrent souvent de difficultés d'accès aux soins ou au logement. Beaucoup de dispositifs existent, mais ils se font concurrence, notamment parce que les missions locales doivent répondre à des objectifs très élevés. Dès lors, il conviendrait de désigner la mission locale comme chef de file, afin de mieux orienter les jeunes vers le dispositif adéquat.

Si les contours du « revenu d'engagement » restent flous, j'espère au moins que des mesures seront prises pour harmoniser les dispositifs, de sorte que chaque jeune puisse trouver une solution appropriée sans être contraint de choisir entre une formation adaptée et une aide financière.

S'agissant du dispositif de performance, les missions locales se trouvaient en difficulté dès lors qu'aucune sortie positive vers l'emploi n'était possible. Quelquefois, les missions, convaincues du risque d'absence de sortie positive, s'abstenaient de remplir l'ensemble de leurs objectifs. Nous sommes passés d'une logique forfaitaire à une logique d'indicateurs ; c'est une bonne nouvelle. Cependant, les indicateurs choisis sont trop restrictifs.

Certaines structures associatives sont assez fragiles, ne disposant pas de beaucoup de trésorerie ou des moyens qui permettent de gérer les situations de crise – leurs fonds structurels de gestion sont réduits chaque année. De ce fait, bon nombre de missions locales hésitent à embaucher et à mettre en œuvre le plan « 1 jeune, 1 solution ». Nous devons faire

en sorte que ces associations bénéficient, dans un contexte territorial d'échange, d'une plus grande visibilité, pour construire des politiques sur la durée. Elles doivent être consolidées pour être à l'écoute des territoires et des situations individuelles des jeunes, car la nécessité d'un accompagnement global de ces publics mise en avant par le « rapport Schwartz » de 1982 reste d'actualité.

Pour conclure, il est nécessaire de maintenir une palette de solutions pour répondre aux difficultés de la jeunesse, qui sont très diverses.

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Nous partageons beaucoup de points, Madame Puissat, notamment en ce qui concerne la Garantie jeunes et la complexité du système d'accompagnement des jeunes en insertion. Si les informations dont nous disposons ne permettent pas de porter une appréciation précise du « revenu d'engagement », nous considérons à tout le moins que, s'il devait être mis en place, il constituerait l'occasion de simplifier le système et d'harmoniser ce maquis de dispositifs.

Certes, la question de l'allocation des moyens entre les différents dispositifs de la politique de l'emploi mérite toujours d'être posée dans le cadre du débat budgétaire. Cependant, je ne suis pas certain que les jeunes faisant appel aux missions locales soient les premiers concernés par l'aide à l'apprentissage et à l'embauche, compte tenu des difficultés diverses qu'ils rencontrent en matière de scolarité, de logement, de santé, de mobilité. Ces dispositifs paraissent donc souvent plus complémentaires que substituables.

Le rapporteur général a également souligné le nombre important de dispositifs et leur complexité. C'est justement parce que nous partageons ce constat que nous recommandons d'orienter en priorité les jeunes très éloignés de l'emploi vers les missions locales, qui agissent comme un guichet unique.

Lors de nos auditions, monsieur le Président, nous avons eu peu de remontées qui indiqueraient que les crédits exceptionnels du plan de relance seraient insuffisants pour atteindre les objectifs fixés dans ce cadre. La tension réside plus sur les moyens structurels des missions locales, que nous proposons de stabiliser. Mais sur les crédits « exceptionnels », l'enjeu est avant tout celui de la capacité des missions locales à les consommer. D'autre part, comme j'ai eu l'occasion de le dire, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de « casse » à la sortie de la crise. Ainsi, nous préconisons de faire un bilan de l'utilisation des moyens humains et immobiliers qui ont été déployés pour adapter l'évolution des crédits en conséquence.

Monsieur Mizzon nous interrogeait sur une éventuelle ouverture de l'apprentissage aux jeunes de moins de 16 ans : pourquoi pas ? Toutefois, nous avons centré notre rapport sur l'action des missions locales pendant la crise. Le public étudié est donc celui de populations en situation d'extrême précarité. Il ne nous appartenait pas, dans le cadre de notre rapport, d'étudier les raisons de cette précarité.

Monsieur Jeansannetas, nous partageons la même analyse. C'est pourquoi nous proposons de confier la prise en charge des jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail aux seules missions locales. Nous recommandons aussi de dresser un bilan de l'utilisation de leurs moyens par les missions locales, ce qui devrait aboutir à leur donner plus de visibilité sur l'avenir.

Je ne sais pas si je suis capable de répondre aux questions de Mmes Vermeillet et Lavarde sur la capacité de notre pays à faire confiance à nos jeunes. Le chômage des jeunes

n'est pas qu'une problématique française : il est beaucoup plus élevé en Espagne, par exemple. Cette question, vaste, dépasse le cadre d'un contrôle budgétaire et financier sur les missions locales. Notre rapport consistait à souligner leur rôle pour réinsérer les jeunes éloignés de l'emploi. Il ne nous revenait pas d'étudier les politiques de l'emploi et de l'apprentissage dans leur ensemble.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs spéciaux et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 40.

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

Mardi 6 juillet 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président –

La réunion, suspendue à 17 h 30, est reprise à 18 h 30.

Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence - Audition de M. Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd’hui Didier Vidal, qui est administrateur interministériel des communications électroniques de défense.

Le 2 juin, une panne massive de plus de 7 heures a rendu impossible l’acheminement de près de 12 000 appels vers les numéros d’urgence : le 15 pour les SAMU, le 17 pour la police, le 18 pour les sapeurs-pompiers et le 112, numéro européen d’appel dont on saura bientôt s’il deviendra ou pas « unique ».

L’enquête interne diligentée par la société Orange conclut à un dysfonctionnement de logiciel, sans doute provoqué « par une opération de modernisation et d’augmentation capacitaire du réseau, débutée début mai, pour répondre à l’accroissement du trafic ».

Devant les risques vitaux que font courir de telles pannes, le Sénat a souhaité prendre toute la mesure du dysfonctionnement survenu en instituant une mission d’information composée de Jean-Pierre Vogel, Patrick Chaize, Marie-Pierre Richer et Jean-Michel Houllegat, respectivement désignés par les commissions des finances, des affaires économiques, des affaires sociales et du développement durable. La commission des lois a désigné Françoise Dumont, Loïc Hervé et Patrick Kanner, tous trois rapporteurs de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers.

M. Didier Vidal, administrateur interministériel des communications électroniques de défense. – Je vais tout d’abord vous préciser le rôle de l’administrateur interministériel et celui du commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) qu’il dirige.

Les fonctions de l’administrateur interministériel sont encadrées par un décret du 29 décembre 2017. Il est placé auprès du ministre chargé des communications électroniques, actuellement Cédric O. Il est chargé, sous l’autorité du ministre et en lien avec le haut fonctionnaire de défense et de sécurité en charge des communications électroniques, de veiller au respect des obligations légales en matière de défense et de sécurité publique par les exploitants de réseaux et les fournisseurs de services de communications électroniques du Code des postes et communications électroniques, et de mettre en œuvre les dispositions techniques afférentes. À ce titre, il est notamment chargé de garantir la satisfaction des

besoins exprimés par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et par les départements ministériels envers les exploitants de réseaux et les fournisseurs de services de communications électroniques.

L'administrateur est également président de la commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de communications électroniques pour la défense et la sécurité publique (CICRESCE). Cette commission comprend l'ensemble des ministères, des représentants des opérateurs, de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) et de divers organismes. Elle se réunit régulièrement pour exposer les besoins de communications électroniques en matière de défense non militaire, de sécurité publique et de sécurité civile.

L'administrateur dirige le CCED dont le statut est défini par un arrêté du 29 décembre 2017 l'érigéant en service à compétence nationale. Les missions du CCED, au nombre de 16, visent à coordonner l'ensemble des besoins des départements ministériels envers les opérateurs, à s'assurer que ceux-ci respectent leurs obligations légales et à présenter aux départements ministériels l'ensemble des évolutions dans le domaine des télécommunications puisqu'il participe en effet aux travaux de normalisation et standardisation européens en la matière.

Le CCED était rattaché à France Télécom jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Il est devenu un commissariat dépendant du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) de Bercy jusqu'à fin 2017, date à laquelle il a été rattaché à la Direction générale des entreprises (DGE) auprès du service de l'économie numérique.

Le réseau de communications d'urgence est un réseau d'acheminement des communications entre un abonné et un centre de réception. Ce réseau n'a rien de spécifique puisqu'il s'agit du réseau utilisé par n'importe quel abonné d'un opérateur pour communiquer. Il n'y a pas de particularité d'acheminement des communications d'urgence, mais seulement un dispositif qui permet de transformer un numéro d'urgence court, comme le 18 ou le 112, en numéro long à 10 chiffres vers les centres de réception des communications d'urgence. Par ailleurs, la France dispose de 498 centres de réception des appels d'urgence en France métropolitaine et en outre-mer qui sont abonnés pour 95 % d'entre eux à l'opérateur Orange par le biais de liaisons anciennes du réseau téléphonique commuté (RTC) et non par des réseaux de voix sur IP utilisés par les téléphones mobiles et par les « box ». Pour le 17 (police ou gendarmerie), le 15 (SAMU), le 18 (pompiers) les centres de réception sont départementaux. En revanche, pour les autres numéros d'urgence, le 114, le 191, le 196 ou le 197, les centres sont régionaux ou nationaux.

La France dispose de 13 numéros d'urgence. En 2019, dernière année avant la pandémie de covid-19 qui a eu un impact sur le nombre de communications d'urgence, 76 millions d'appels ont été émis vers les centres de réception des communications d'urgence. En Europe, la moyenne est d'un appel par habitant et par an. Ces chiffres sont à comparer aux 72 milliards de minutes de communication en 2020 en France ou aux 207 milliards de SMS échangés en 2016, hors communications dites OTT par le biais d'applications comme *WhatsApp*. Ces chiffres permettent de relativiser la quantité d'appels d'urgence par rapport au volume global des communications électroniques.

L'essentiel des appels d'urgence est dirigé vers le 17 (22 millions d'appels) ainsi que vers le 15, le 115 et le 18 (environ 18 millions d'appels chacun, en incluant les appels reçus par le 112 qui sont ensuite réorientés vers le 18 ou vers le 15). Les autres numéros

d'urgence ne reçoivent que quelques dizaines ou centaines de milliers d'appels. À noter que pendant la crise sanitaire, le 114 a été élargi aux violences conjugales et a vu ses appels multipliés par deux. 60 % des appels vers les numéros d'urgence sont émis à partir des mobiles et 40 % à partir de lignes fixes.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour la commission des affaires économiques. – Vous n'avez pas évoqué dans vos propos liminaires la panne du 2 juin dernier. D'après les informations dont nous disposons aujourd'hui, cette panne semble liée à des problématiques de mise à jour de logiciel sur un équipement de transposition entre les deux technologies dont vous avez parlé, d'un côté le RTC et de l'autre la voix sur IP.

Quels sont vos moyens de contrôle des investigations sur l'organisation du réseau et son fonctionnement ? Avez-vous la possibilité d'apporter des conseils en matière de mise à jour ? En effet, celle-ci aurait été faite en même temps pour six équipements redondants, qui auraient pourtant dû se relayer en cas de panne. Nous pouvons nous interroger sur une mise à jour trop rapide. Par ailleurs, la panne a été détectée par le ministère de l'intérieur et non par l'opérateur. Quel est votre avis sur ce point ? Enfin, les plateformes de gestion des appels d'urgence sont hétérogènes, certaines sont modernisées, d'autres anciennes. La question d'une modernisation générale se pose, afin que toutes les plateformes disposent d'une technologie plus robuste. Le réseau mixe aujourd'hui le cuivre et la fibre optique. Peut-être faut-il envisager une accélération du basculement du réseau des numéros d'urgence vers la fibre ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur pour la commission des finances. – Pouvez-vous nous indiquer quels sont les moyens matériels et juridiques dont vous disposez en matière de surveillance des opérateurs quant à leurs obligations en lien avec les numéros d'urgence et en matière de coordination et de gestion de crise. Comment vos fonctions s'articulent-elles avec celles de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ?

Quel regard portez-vous sur la défaillance intervenue le 2 juin dernier ? Quelles mesures préconisez-vous pour prévenir une nouvelle panne ?

Enfin, la mise en place d'un numéro unique d'urgence aurait-elle un effet positif ou négatif sur la fiabilité du système de gestion des appels, sur les centres de traitement de l'alerte (CTA) et sur la réception et la régulation des appels par le SAMU ?

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Les territoires les plus isolés, ruraux ou de montagne, sont les plus fragiles au regard de la réponse à une situation d'urgence. Portez-vous une attention particulière au renforcement de l'architecture des réseaux pour renforcer leur « résilience » dans les zones les plus éloignées des centres d'intervention ?

Comment fonctionne le dispositif de gestion de crise à la main des préfets ? Est-il sur le même réseau ? Les sites de défense utilisent-ils le réseau de l'opérateur historique Orange ou un réseau privé activé directement par le ministère ?

Mme Françoise Dumont, rapporteur pour la commission des lois. – Le texte que nous étudions sur la modernisation de la sécurité civile prévoyait à son origine l'instauration du 112 comme numéro unique en lieu et place des 13 numéros actuels.

Ma question rejoint celle de M. Vogel. La mise en place de ce numéro unique aurait-elle eu un effet négatif ou positif sur la crise du 2 juin ? Aurait-elle pu éviter les difficultés que nous avons rencontrées ?

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteur pour la commission des affaires sociales. – Lors de son audition à l'Assemblée nationale, le PDG d'Orange, Stéphane Richard, a précisé qu'il s'agissait d'une opération de modernisation prévue de longue date, et que cet incident rare et grave n'était toutefois pas exceptionnel, le risque zéro n'existant pas dans les télécommunications. Or, un dysfonctionnement a déjà été constaté sur les plateformes de gestion des numéros d'urgence en 2018 et un autre, concentré sur certaines régions, en 2019. Nous avons pu constater quelles étaient les conséquences de ces dysfonctionnements pour les personnes qui n'ont pas pu entrer en contact avec les services d'urgence. Quels moyens peuvent être mis en place pour pallier les défaillances et pour que les usagers puissent contacter les services d'urgence par d'autres moyens de communication ?

M. Didier Vidal. – Le ministre a commandé un contrôle de sécurité et d'intégrité du réseau et des services d'Orange à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Le Commissariat aux communications électroniques de défense, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de l'administration et le Conseil général de l'économie y sont associés. L'ANSSI devrait remettre un rapport intermédiaire au ministre dans les prochains jours et le rapport définitif est prévu pour fin juillet. Je ne peux donc pas aujourd'hui me prononcer sur l'origine de la panne.

En revanche, nous pouvons partager avec Orange quelques constats. La panne est bien liée à la plateforme qui fait l'interface entre la voix sur le RTC et la voix sur IP. Elle a affecté l'ensemble du réseau puisqu'elle ne permettait plus aux centres de réception des appels, qui sont presque tous connectés sur le RTC, de recevoir des appels qui provenaient d'abonnés d'Orange ou d'un autre opérateur en RTC ou en voix sur IP.

Je ne peux pas vous en dire plus avant la publication du rapport de l'ANSSI à la fin du mois de juillet qui détaillera les causes précises de cette panne.

S'agissant de la modernisation des plateformes, plusieurs points doivent être mentionnés. Tout d'abord, les centres de réception d'appels disposent de vieilles installations sur le RTC. Celui-ci devrait disparaître puisque Orange a annoncé la fin du RTC en 2030 et celle du cuivre en 2035. Les administrations de tutelle des centres de réceptions des appels d'urgence ont conscience qu'ils doivent être modernisés. Par ailleurs, le standard ETSI NG112 est un standard de raccordement des centres d'appels en voix sur IP, qui existe depuis deux ans, et sur lequel le CCED commence à travailler.

Il y a des solutions qui semblent évidentes pour éviter ce type de panne. Ce sont des solutions qui relèvent strictement des télécommunications et qui consistent à rendre beaucoup plus résiliente l'interconnexion entre les centres d'appels et le réseau de l'opérateur, et à diversifier les accès opérateurs en ne limitant pas la connexion du centre à un seul opérateur et en le connectant avec les technologies de voix sur IP. Ces solutions ont un fort coût financier à la charge de l'ensemble des administrations qu'il ne faut pas négliger. Je rappelle que la France dispose de près de 500 centres d'appels avec des organisations très différentes. Ainsi, le financement des SDIS est assuré par les départements et celui des SAMU par les hôpitaux qui hébergent les centres de réception. Si chaque centre avait bénéficié d'une double adduction, c'est-à-dire de deux accès différents au réseau en technologie IP, l'impact de la panne du 2 juin aurait été limité.

Le CCED n'a pas pour rôle de mener des inspections techniques chez les opérateurs, ni ne dispose des moyens nécessaires pour cela. Il travaille à la préparation de l'avenir, au pilotage de projets et à la mise en œuvre des obligations des opérateurs. C'est pourquoi le ministre a mandaté l'ANSSI pour conduire l'enquête sur la panne du 2 juin. Sur le plan juridique, le CCED est intégré à la DGE et s'appuie sur le service juridique de l'économie numérique et sur celui de la sous-direction des postes et des communications électroniques. Le CCED n'a pas d'expertise juridique propre. Il réunit des experts techniques qui s'assurent de la mise en place technique de leurs obligations par les opérateurs et qui conduisent des projets techniques sur l'évolution des dispositifs à la demande des départements ministériels.

S'agissant de la coordination du CCED avec l'ARCEP et l'ANFR, ces deux organismes siègent à la commission interministérielle des communications où sont également représentés la Fédération française des télécoms, le SGDSN et tous les ministères. Le CCED travaille de concert avec l'ARCEP et l'ANFR s'il doit exprimer des besoins auprès des opérateurs ou veiller au respect de leurs obligations légales. Si le CCED est informé du non-respect d'une obligation par un département ministériel, il s'assurera que l'opérateur mette rapidement en œuvre des obligations et si celui-ci ne le fait pas, il saisira l'ARCEP qui engagera une procédure contre l'opérateur. Enfin le CCED travaille sur les sujets liés au brouillage avec l'ANFR.

Comme je l'ai déjà indiqué, le dysfonctionnement a touché la plateforme d'échanges entre l'ancienne technologie et la nouvelle technologie de communications électroniques, mais pas les outils qui permettent de transposer les numéros d'urgence courts en numéros longs. Par conséquent, un numéro d'urgence unique n'aurait rien changé à la panne. Le point essentiel pour éviter une nouvelle crise est la diversification de la connexion des centres d'appels en termes d'opérateurs.

Les opérateurs ont l'obligation de faire fonctionner les numéros d'urgence 24 heures sur 24, d'assurer l'aboutissement des appels, de géolocaliser l'appelant avec la position du mobile ou l'adresse de la ligne fixe. Par ailleurs, les appels doivent être gratuits, ne pas être inscrits sur la facture de l'abonné et démasqués pour que les centres de réception puissent rappeler les usagers.

À ce jour, une dizaine de pays européens a adopté le 112 comme numéro d'urgence unique. Les autres pays ont conservé plusieurs numéros. L'Espagne dispose de quatorze numéros mais 63 % des appels d'urgence arrivent sur le 112. La France dispose de treize numéros d'urgence mais seulement 9 % des appels arrivent sur le 112. Avant d'envisager la suppression de tous les numéros au profit du 112, la France doit communiquer plus largement sur ce numéro.

Plusieurs textes précisent les obligations des opérateurs au niveau des communications d'urgence. Le 28° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques (CPCE) définit ce qu'est une communication d'urgence : « *ce sont les communications effectuées au moyen des services de communications interpersonnelles entre un utilisateur final et le centre de réception des communications d'urgence* ». Il y a donc trois parties : l'utilisateur, le réseau de l'opérateur et le centre de réception. L'article L. 33-1 de ce code précise que l'opérateur doit respecter différentes règles parmi lesquelles :

- les conditions de permanence, de qualité, de disponibilité, de sécurité et d'intégrité du réseau et du service qui incluent des obligations de notification à l'autorité compétente des incidents de sécurité ayant eu un impact significatif sur leur fonctionnement ;

- l'acheminement gratuit des communications d'urgence.

L'article D. 98-5 détaille cette obligation : « *dès qu'il en a connaissance, l'opérateur informe le ministre de l'Intérieur de toute atteinte à la sécurité ou perte d'intégrité ayant un impact significatif sur le fonctionnement de ses réseaux ou de ses services* ».

L'article D. 98-8 énumère l'ensemble des obligations des opérateurs.

Un guide écrit en 2012 par le CCED en collaboration avec le HFDS de Bercy et revu début 2020 explique aux opérateurs comment déclarer les incidents. Il rappelle que « *les incidents concernant les communications d'urgence lorsqu'ils provoquent l'indisponibilité totale d'au moins un numéro d'appel d'urgence, sur au moins un département, pour une durée dépassant 2 heures doivent être déclarés immédiatement Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC)* ». Le COGIC prévient à son tour le HFDS chargé des communications électroniques, qui informe le CCED pour qu'il puisse apporter son expertise technique pour résoudre la panne.

Lors de l'incident du 2 juin, le COGIC a reçu des alertes des centres d'appels qui ont détecté une baisse des appels et soupçonné des problèmes chez l'opérateur. Le guide prévoit ce cas de figure. Quand le COGIC est informé par les utilisateurs d'un incident majeur, il le relaie au centre de supervision de l'opérateur concerné.

M. Patrick Chaize. – L'opérateur historique a une obligation de service universel. C'est dans ce cadre qu'il traite les numéros d'urgence. Ce contrat de service universel est arrivé à son terme en octobre 2020. Pensez-vous que le gouvernement a pris un risque qui a conduit à cette situation de crise ? Quelles sont les perspectives de rétablissement d'un service universel digne de ce nom ? Aujourd'hui, la France dispose d'un réseau unique, en monopole, géré par un seul opérateur. Comment envisagez-vous la gestion du service universel quand le pays basculera sur des réseaux de fibres optiques opérés par des entreprises différentes ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Dans l'arrêté qui érige le CCED en service à compétence nationale, j'ai cru comprendre qu'il disposait d'une compétence d'injonction puisqu'il « *traite des priorités d'établissement des communications* ». Le confirmez-vous ?

Par ailleurs, dans vos missions, vous devez veiller à la satisfaction des besoins en prestations de communications électroniques liés à la défense et à la sécurité publique. Est-il envisageable que les communications de défense nationale et de sécurité publique soient affectées d'incidents du même ordre ?

M. Didier Vidal. – Le CCED traite des communications de défense nationale non militaires. Je ne suis pas en mesure de vous dire comment sont gérées les communications entre les centres opérationnels du ministère de l'intérieur qui ne font pas partie du périmètre du CCED.

Les priorités de rétablissement, par exemple si l'ensemble des communications électroniques sont tombées à la suite d'un ouragan ou d'une inondation, sont gérées au niveau des préfectures par le plan RETAP Réseaux, lui-même piloté par le ministère de l'intérieur.

Le CCED intervient dans la conception de ces plans qui doivent être remis à jour dans les prochaines années. Les infrastructures sont de plus en plus éparpillées et dans les priorités de rétablissement d'une liaison, nous devons prévoir l'essence pour alimenter le groupe électrogène d'un relais radio en cas de coupure de l'alimentation électrique. Ces plans ont été conçus à une époque où les communications électroniques étaient plus filaires que radios.

Le CCED n'est pas associé aux discussions sur le service universel, même si cette question est traitée au sein de la DGE.

Les réseaux de tous les opérateurs sont déjà utilisés. En effet, l'appel d'un utilisateur abonné chez un concurrent d'Orange est acheminé par le réseau de ce concurrent jusqu'à une plateforme d'interconnexion entre les deux opérateurs avant d'emprunter le réseau d'Orange jusqu'au centre de réception des appels d'urgence.

À l'issue de l'audit de l'ANSSI, le CCED préconisera une indispensable diversification des opérateurs permettant l'interconnexion des centres d'appels. Si chaque centre d'appels est relié au réseau par deux liens de communication de deux opérateurs différents, les risques de blocage seront considérablement réduits.

M. Patrick Chaize. – L'infrastructure de réseau est unique, même si plusieurs opérateurs l'utilisent pour apporter leurs services, sauf dans la centaine de grandes villes où il existe une concurrence par les réseaux. Les plateformes de réception des appels ne peuvent donc être connectées qu'à un seul réseau. En revanche, nous pouvons travailler sur les technologies pour que ces plateformes soient à la fois irriguées en hertzien et en fixe.

M. Didier Vidal. – La distribution finale est en effet liée à une seule infrastructure. Cependant, en communication IP, nous avons la possibilité de router les flux vers des plateformes et des réseaux différents. Si un utilisateur ne dispose que de la liaison offerte par son opérateur, les centres de réception des appels, qui sont généralement situés dans les grandes villes, ont la capacité de disposer de deux adductions, c'est-à-dire de deux liens physiques différents, pris chez deux opérateurs différents. Cette solution, qui a un coût, permettrait de sécuriser les centres d'appels.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J'ai compris que la panne du 2 juin était liée à un bug de logiciel sur un équipement installé depuis 2016. Pouvez-vous le confirmer ? Si c'est bien cas, nous ne sommes pas à l'abri d'un nouvel incident car l'opérateur installe de nombreux logiciels.

Lors de son audition devant les députés, le PDG d'Orange a proposé de ramener de 2 heures à 30 minutes la durée d'une panne déclenchant l'information du COGIC. Estimez-vous ce délai réaliste ? Par ailleurs, parmi les autres pistes évoquées, la mise en place de numéros provisoires avec une diffusion rapide de SMS vous semble-t-elle pertinente ? Peut-elle être rendue plus performante ?

Stéphane Richard a également évoqué la scission des activités d'Orange entre les services et les infrastructures. Cette piste est-elle explorée ?

Enfin, je m'interroge sur le numéro unique. Permettra-t-il de répondre véritablement à la question fondamentale du tri entre les « vraies » urgences et celles qui le sont moins ? Le personnel médical rappelle régulièrement que les vraies urgences doivent être traitées dans des délais très courts et regrettent que le 15 soit largement encombré. Seuls 5 %

des appels au 15 sont relatifs à de vraies urgences. Y a-t-il une réflexion sur la création d'un numéro pour les urgences véritables et d'un numéro distinct pour les interventions rapides ?

M. Didier Vidal. – Sur le bug de logiciel, un audit est en cours et je ne peux donc me prononcer sur l'origine du problème pour le moment.

Nous avons l'intention de mettre à jour le guide de déclarations des incidents pour les opérateurs et de réduire les délais. En effet, de nombreux dispositifs reposent sur les opérateurs de communications électroniques, y compris des dispositifs de sauvegarde. Le CCED travaille, en lien le ministère de l'Intérieur et comme le prévoient les directives européennes, à un dispositif d'alerte des populations concernant les problèmes de sécurité publique à travers la téléphonie. Des missions essentielles reposeront donc sur ces opérateurs et il nous faut accroître nos capacités à les contrôler, à les surveiller, et à mettre en place des procédures de détection de pannes pour y remédier dans les meilleurs délais.

Les numéros provisoires n'ont servi à rien puisque la panne n'était pas liée à la transformation des numéros courts en numéros longs mais à la plateforme d'échanges entre la vieille et la nouvelle téléphonie. En revanche, nous devons réfléchir à un système de secours si les dispositifs téléphoniques ne fonctionnent plus pour joindre un centre d'appels.

Ce n'est pas à moi de répondre à la question sur le numéro unique. Je ne sais pas si les urgences seront mieux ou moins bien traitées avec un tel numéro. C'est une question de métier des services de secours, qui doit être traitée avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les SAMU, la police et la gendarmerie. Peut-être faudrait-il étudier comment fonctionnent les pays qui ont mis en place ce numéro unique ? Par ailleurs, la proposition de loi en cours d'examen prévoit une expérimentation de rapprochement de centres. Du point de vue des télécommunications, irriguer 500 centres en termes de communications d'urgence, avec des répartitions par départements, rend le dispositif particulièrement complexe. Or la complexité est source de pannes. Plus le nombre de centres de réception d'appels sera réduit, plus le nombre de pannes sera limité.

Par ailleurs, si les centres d'appels étaient équipés de matériel moderne de traitement des appels, ces derniers pourraient être renvoyés d'un centre à l'autre. En effet, tous les centres ne sont pas saturés en même temps et les appels à destination d'un centre en panne pourraient être reroutés vers un autre centre, à condition que ces centres soient reliés par des connexions modernes, donc de la voix sur IP, et qu'ils disposent de matériels récents.

Au-delà du numéro unique, nous devons réfléchir à des travaux de modernisation des outils et des accès des centres. Aujourd'hui, les tables qui sont données aux opérateurs pour leur permettre de router les appels sont construites avec les numéros INSEE des 36 000 communes à partir de treize numéros d'urgence et un à deux numéros par centre de réception des appels. Leur complexité est source d'erreurs régulières, notamment dans la transmission des numéros des centres aux opérateurs. Il y a donc un vrai travail à mener sur le nombre de centres d'appels.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie pour toutes les précisions que vous nous avez apportées.

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 19 h 40.

Mercredi 22 septembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Propositions du Sénat en matière de justice – Communication

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, comme je vous l'avais annoncé le 7 juillet dernier, je vous propose d'arrêter une quinzaine de propositions en matière de justice qui pourront marquer la position de la commission et du Sénat et préfigurer des initiatives dans le cadre des États généraux de la justice annoncés par le Président de la République.

Cette initiative présidentielle tarde à être mise en œuvre, alors que l'objectif est de la clore en décembre 2021. Il s'agirait, pour le garde des sceaux – accompagné, le cas échéant, de parlementaires –, de se déplacer au contact des professionnels de la justice dans les territoires, et de lancer dans le même temps une douzaine de tables rondes thématiques, sans que l'on sache encore précisément leur composition ni leur objet précis. La cohérence de la démarche serait assurée par une sorte de « comité de garants », dont le garde des sceaux indique qu'il pourrait regrouper une quinzaine de personnalités : membres des juridictions suprêmes – Premier président de la Cour de cassation, procureur général près la Cour de cassation –, personnalités qualifiées – universitaires, avocats, etc. – et parlementaires. Quoi qu'il en soit, il est important que le Sénat puisse s'exprimer, et puisque nous serons amenés à intervenir lors de ces États généraux, l'efficacité commande que notre position soit la plus partagée possible.

Les propositions que nous arrêterons aujourd'hui seront présentées et débattues lors de « l'Agora de la justice » qui réunira sénateurs, professionnels de la justice et justiciables le 27 septembre prochain à 17 heures et à laquelle vous êtes tous cordialement invités. Le président du Sénat a formé le vœu que le débat soit très ouvert et donne lieu à des échanges interactifs. Comme je vous l'avais proposé en juin dernier, il s'agirait de reprendre, en les adaptant le cas échéant, des recommandations qui ont été formulées au cours de nos travaux les plus récents, parmi lesquels le rapport d'information de Philippe Bas d'avril 2017 intitulé *Cinq ans pour sauver la Justice !* – il fait référence –, celui d'Agnès Canayer et plusieurs de nos collègues de juillet 2019, intitulé *La justice prud'homale au milieu du gué*, et celui de nos collègues François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi de mai 2021, *Le droit des difficultés des entreprises à l'épreuve de la crise*, qui a reçu un accueil très positif des professionnels et mériterait d'être plus connu.

Ces propositions s'articulent autour de trois axes.

Le premier est l'organisation et le fonctionnement de la justice, avec l'augmentation des effectifs, en commençant par le comblement des vacances de greffiers, l'accélération de la numérisation, le renforcement de l'autonomie des chefs de juridiction, mais aussi une réflexion sur les modalités d'exercice du métier de magistrat, ainsi qu'une évaluation réaliste des réformes avant toute évolution législative ou réglementaire – c'est peut-être un vœu pieu, mais nous y sommes très attachés depuis longtemps.

Le deuxième est la justice civile. Moins connue que la justice pénale, elle est aussi importante, car c'est la justice du quotidien, qui représente près de 2,25 millions de décisions rendues en 2019. Ses délais de jugement sont toujours trop longs – en moyenne 11,5 mois pour cette même année. Le défi est de concilier le traitement le plus rapide des dossiers, tout en garantissant des décisions de qualité. Cela devra-t-il passer par la simplification de certaines procédures et le renfort des greffiers et des magistrats ? Il faut adapter les solutions aux contentieux. Nos propositions visent à développer l'équipe du juge autour du greffier, afin que le magistrat consacre son temps à son cœur de métier – trancher des litiges –, à poursuivre l'effort de recrutement des conciliateurs de justice, à revoir la procédure devant les prud'hommes ou à créer le tribunal des affaires économiques pour soulager le tribunal judiciaire. Il serait également utile de faire le bilan des réformes de déjudiciarisation, associé à une réflexion sur le rôle du juge civil. La création d'une juridiction nationale unique chargée du contentieux relatif à la procédure d'injonction de payer, prévue par la loi Belloubet, a été abandonnée, car trop complexe. La justice civile, véritable enjeu pour nos concitoyens, ne doit pas être le parent pauvre de la réforme de la justice.

Enfin, la justice pénale, qui représente 810 000 décisions rendues en 2019, en majorité devant les tribunaux correctionnels, constitue un sujet majeur. Parmi nos propositions figurent l'accélération de la réponse pénale – sans être expéditive, elle doit être systématique et adaptée au délit commis –, une meilleure exécution des peines, qui sont effectives, mais toujours trop tardive – un primo-délinquant pourrait par exemple se voir imposer un travail d'intérêt général (TIG), voire un jour de détention immédiate –, ainsi que l'évaluation de leurs effets sur le risque de récidive et les chances de réinsertion, la nécessaire amélioration de l'accompagnement des victimes, et, enfin, l'augmentation du nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ). Quant à la rationalisation de la liste des infractions, elle suppose la simplification du code pénal et du code de procédure pénale pour une meilleure compréhension. L'information de la victime au cours du procès pénal doit aussi être améliorée.

Ces propositions seront présentées lundi prochain lors de l'Agora en même temps que les résultats du sondage d'opinion réalisé par l'Institut CSA Research pour le compte de la commission des lois. Ce sondage dont nous n'avons pas encore l'exploitation définitive n'est pas très flatteur pour l'institution judiciaire. Près de la moitié des Français interrogés déclarent ne pas faire confiance à la justice – 53 % des sondés –, qu'ils considèrent trop lente – 67 % d'entre eux – et en conséquence, ne la saisissent pas en cas de problème – 59 % des personnes interrogées. La défiance majoritaire de nos concitoyens à l'égard de leur justice reflète un problème de fond dans notre système. Ces résultats corroborent la réalité que nous connaissons sur le terrain et celle que nous avons établie lors de nos travaux au Sénat ou à l'occasion de nos déplacements à travers la France métropolitaine et l'outre-mer.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous ai écouté avec grand soin. Je ne voudrais pas que vos initiatives aient pour effet d'exonérer le Gouvernement de ses responsabilités. Comme l'ont indiqué nos rapporteurs sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, cet intitulé ne correspond pas tout à fait au catalogue partiel des mesures présentées. Celles-ci ne sont pas de nature à restaurer la confiance en la justice, dont le sondage témoigne qu'elle est ébréchée. J'espère que nous n'allons pas nous contenter de mettre un peu de pommade sur une situation difficile. Les précédents États généraux de la justice auxquels j'ai participé étaient considérés comme le préalable à la préparation de mesures législatives. Or c'est l'inverse aujourd'hui, puisqu'on nous annonce des États généraux de la justice après que ce texte a été discuté à l'Assemblée nationale et au Sénat, de surcroît en période préélectorale. Cela peut enrichir la panoplie d'un candidat, mais je ne suis

pas sûr que les Français soient dupes de tels procédés. Il eût mieux valu élaborer une loi plus substantielle et s'abstenir des états généraux.

Certaines des propositions ne peuvent que recueillir notre assentiment. Qui s'opposerait à une évaluation réaliste de toute évolution législative et réglementaire en matière de justice ? À l'augmentation des effectifs ? À la nécessité de mener une réflexion sur les modalités d'exercice du métier de magistrat ? Ou de mettre fin à l'inflation législative, comme le prévoit la proposition n° 15 ? Je m'efforcerai d'être présent lundi prochain, mais dans la mesure où nous en avons été informés tardivement, nombre de nos collègues risquent d'être retenus ailleurs. Il est bon que nous puissions entendre les acteurs de la justice et nous exprimer – je salue à mon tour les rapports de nos collègues à ce sujet –, mais veillons à ne pas affaiblir le propos de nos rapporteurs en souscrivant de manière un peu trop forte à cette initiative.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je vous remercie de votre initiative, monsieur le président. Je soulignerai deux points. D'une part, qu'en est-il de la justice administrative ? Compte tenu des récriminations récurrentes sur sa lenteur, ne conviendrait-il pas de dresser un état des lieux en la matière ? D'autre part, parmi les auxiliaires de justice – notaires, avocats, huissiers, etc. –, certains appartiennent à des professions judiciaires réglementées. Tel est le cas des avocats, qui remplissent une mission de service public au titre de l'aide juridictionnelle. Or certains territoires ne sont pas couverts par cette prise en charge. Comment garantir l'accès à la justice pour tous ?

M. Philippe Bas. – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir pris l'initiative de cette communication, qui nous permet de faire un point d'étape sur une question centrale depuis longtemps pour notre commission. Les groupes de la majorité et ceux de l'opposition ont toujours travaillé en bonne intelligence, ce qui a favorisé la continuité de nos travaux – on l'a constaté lors de l'élaboration de mon rapport d'information en 2017. Aujourd'hui, les pistes sont brouillées ; au lieu de faire un état général, nous aurions plutôt intérêt à dresser un état des lieux...

Nous avons une loi de programmation pour la justice, qui comporte des éléments de réforme à côté des mesures budgétaires. Elle a permis la création des tribunaux judiciaires, qui est une bonne évolution. En revanche, elle comportait une planification de la hausse des crédits que nous avions jugée insuffisante, raison pour laquelle nous n'avions pas soutenu le texte. Son exécution a d'abord été inférieure aux prévisions de programmation, situation aggravée par des gels de crédits. Puis, un nouveau ministre a été nommé, qui a bénéficié de hausses de crédits. Ce redressement financier ne peut pas être considéré comme acquis, et le projet de budget pour 2022 fera certainement l'objet d'ajustements très profonds. Selon le ministre de la justice, le budget de la justice aura augmenté d'un tiers, quand la loi de programmation fixait une hausse d'un peu plus de 25 %. Quelle est la réalité exacte de l'augmentation des moyens de la justice ?

La construction de 16 000 places de prison était une promesse électorale de plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2017. Combien de places auront été ouvertes au mois d'avril ? Je ne cherche pas à embarrasser le Gouvernement ; je veux juste savoir si les engagements ont été tenus. Avec de telles hausses de crédits, comment se fait-il que le délai moyen d'un an pour juger une affaire au civil n'ait pas diminué ? Les recrutements de magistrats et de greffiers ont commencé avant ce quinquennat. Mais le manque de moyens à l'issue de cette période est tel que le cours de la justice est très ralenti. La réalité est là ! S'il

est nécessaire que nous nous engagions à participer au débat public sur la justice, il faut consolider les données concernant l'évolution de la justice au cours des cinq dernières années.

M. François-Noël Buffet, président. – Cette évaluation sera réalisée lors de la préparation du budget.

Mme Brigitte Lherbier. – Je souhaite attirer votre attention sur le recrutement des magistrats. Dans ma région, où s'est déroulé le procès d'Outreau, nous sommes particulièrement attentifs aux valeurs humaines nécessaires pour embrasser cette carrière. Pour avoir dirigé l'Institut d'études judiciaires (IEJ) durant vingt-cinq ans, j'ai aidé les jeunes du département du Nord à passer ce concours en vue d'intégrer l'École nationale de la magistrature (ENM). Techniquement, tous ces étudiants sont au niveau, et les épreuves d'admissibilité sont anonymes, ce qui évite d'éventuelles pressions. En revanche, lors du grand oral d'admission, c'est surtout la culture générale qui est appréciée, au détriment de l'expérience telle qu'elle est exigée pour les concours de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ). Ces stages et autres emplois temporaires démontrent pourtant un attrait pour l'humain. Résultat, les candidats admis ont tous le même profil, que les recruteurs choisissent en connaissance de cause ; ils appartiennent tous à la même classe sociale, ce sont tous des citadins. Nous pourrions demander aux étudiants en première année qui souhaitent devenir magistrat ou avocat de suivre une formation parallèle de déontologie ou de valeurs humaines. C'est plus que nécessaire pour éviter les dégâts causés par certains magistrats.

Mme Cécile Cukierman. – On peut s'interroger sur l'utilité de l'organisation de ces États généraux au terme du quinquennat. Si un président d'exécutif local osait s'y risquer à quelques mois des élections, tout le monde dénoncerait une manœuvre politique. Il y a beaucoup à dire sur la justice, notamment au vu des résultats du sondage commandé. Les difficultés de la justice sont réelles, et alors qu'elle doit être au service de tous les Français, elle fait l'objet d'une défiance de la majorité d'entre eux. Il faut rompre ce cercle vicieux, notamment par le biais de ces différentes mesures. Or aucune des problématiques qui seront soulevées ici la semaine prochaine lors de l'examen du texte ne trouvera de réponse. Il est bon que le Sénat s'appuie sur ses propres rapports, qui n'ont pas vocation à orner les bibliothèques !

La justice civile, du quotidien, dont nous avons tant besoin, a beaucoup à faire pour retrouver son efficacité et la proximité avec les justiciables. Il en est de même de la justice administrative. Le rendez-vous de lundi, qui est une occasion de progresser et de favoriser les échanges, devra être renouvelé plus régulièrement.

Mme Marie Mercier. – Je vous félicite pour la synthèse de tous ces points, qui répondent à une nécessité. La justice est rendue au nom du peuple français, mais il existe un vrai fossé entre la société et le droit. J'en veux pour preuve le débat passionné sur l'irresponsabilité pénale, en particulier sur l'altération et l'abolition du discernement. Le principe est qu'on ne juge pas les fous. Mais qu'est-ce qu'un fou ? Celui qui prend un traitement ? On sait très bien que certains détenus n'ont rien à faire en prison. Le suivi thérapeutique à la sortie de prison est primordial pour éviter la récidive. Une réflexion de fond devrait être menée sur la prison et sur les détenus. Il faut savoir que les coûts sont radicalement différents selon la décision prise : pose d'un bracelet électronique, séjour en hôpital psychiatrique ou détention. La peine a un sens quand une faute a été commise, mais il faut penser à l'après.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur Mohamed Soilihi, nous avons sciemment exclu la justice administrative, d'une part, car les problématiques judiciaires sont déjà très nombreuses, et, d'autre part, car les tribunaux administratifs fonctionnent de façon assez efficace. Les difficultés tiennent plutôt à la nature de certains contentieux, dont celui des étrangers, qui saturent les juridictions. Le vice-président du Conseil d'État a appelé de ses vœux une réforme, sur laquelle nous pourrions nous pencher. Les auxiliaires de justice sont un sujet essentiel. Le Gouvernement a indiqué que l'augmentation des crédits avait permis d'améliorer la situation. C'est à vérifier.

Monsieur Sueur, l'objectif n'est pas de mettre de la pommade. Nous voulons appréhender la réalité telle qu'elle est. Tous ceux d'entre nous qui se sont déplacés dans les juridictions ont la conviction que notre système ne fonctionne pas – les premiers chiffres du sondage que nous avons reçus le montrent. Au-delà des raisons purement juridiques, la difficulté est d'abord liée au manque de moyens et à l'organisation de notre justice. C'est une question de vision politique, afin que le système soit efficace et rapide. Pour ce faire, nous avons besoin d'une évaluation. Les moyens ont augmenté, nous l'avons salué l'an dernier lors de l'examen du budget ; nos doutes portent sur leur affectation. C'est au Sénat, et à la commission en particulier, de faire la lumière sur ce point. Le rendez-vous de lundi et les États généraux nous y aideront. Il y va de notre crédibilité, car les attentes sont fortes ; nous devons faire en sorte que le système judiciaire se redresse avant qu'il ne soit trop tard.

Madame Lherbier, la formation au sein de l'ENM peut être envisagée en même temps que le rôle et le statut des magistrats. Cela dépasse leur responsabilité telle qu'elle est au centre du groupe de travail du Conseil supérieur de la magistrature.

Mme Dominique Vérien. – La gestion des ressources humaines semble être aussi une des clefs du problème.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est certain.

La réunion est close à 11 heures.

Mardi 28 septembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi et projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements aux textes de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur le projet de loi et le projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire.

PROJET DE LOI

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 144 vise à rétablir une habilitation à légiférer par ordonnances. Il est donc contraire au premier alinéa de l'article 38 de la Constitution. En conséquence, par la motion n° 230, nous proposons au Sénat de le déclarer irrecevable en application de l'article 44 bis, alinéa 10, de son Règlement.

La motion n° 230 est adoptée.

Article 1^{er}

L'amendement de correction n° 231 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 232 vise à aligner le régime d'autorisation des enregistrements et de diffusion des audiences devant les juridictions judiciaires et administratives sur celui de la Cour de Cassation et du Conseil d'État. Par ailleurs, il procède à diverses améliorations rédactionnelles.

L'amendement n° 232 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 233 précise que lorsqu'un majeur protégé ou un mineur est partie à l'audience, leur consentement est toujours sollicité, que l'audience soit publique ou non.

L'amendement n° 233 est adopté.

Article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 234 prévoit que les compositions pénales puissent être validées par des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles.

L'amendement n° 234 est adopté.

L'amendement de coordination n° 235 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 236 permet, entre autres, l’intervention des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans les tribunaux de police, en étendant les compétences de ces magistrats.

L’amendement n° 236 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 237 permet la désignation de magistrats exerçant à titre temporaire ou de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles dans la composition des cours d’assises spéciales.

L’amendement n° 237 est adopté.

Article 12

L’amendement rédactionnel n° 238 est adopté.

Article 29 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 239 supprime une mention inutile et ambiguë, puisqu’elle semble priver les parties de choix entre homologation par le juge ou apposition de la force exécutoire des actes d’avocats par le greffier.

L’amendement n° 239 est adopté.

Article 32 A

L’amendement de correction n° 240 est adopté.

Article 32 B

L’amendement de correction n° 241 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n° 242 et n° 243.

Article 36

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 244 supprime une précision superflue.

L’amendement n° 244 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 43 et les amendements identiques n°s 69 et 103, qui portent sur l’expérimentation de l’enregistrement et de la diffusion des audiences, sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 43, 69 et 103.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n° 65 de Mme Cukierman vise à réserver la diffusion des enregistrements d’audience à une chaîne du service public ;

l'amendement n° 117 de M. Bourgi, quant à lui, à un organisme du secteur public de la communication audiovisuelle. Nous souhaitons obtenir la plus large audience, tout en évitant le sensationnel. Les verrous sont déjà suffisants dans le texte, notamment pour prévenir que l'objet soit autre qu'informatif, culturel, scientifique ou pédagogique. Avis défavorable à ces deux amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 65 et 117.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 159 rectifié vise à mieux faire respecter le droit à l'oubli et le règlement européen relatif au traitement des données à caractère personnel. L'application du règlement européen étant directe, cette précision est inutile. Quant au droit à l'oubli, il est déjà largement consacré dans l'article 1^{er}. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 159 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 142 constitue une précision inutile. Un avis simple n'est jamais contraignant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 142.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous proposons le retrait de l'amendement de clarification n° 217 au profit de l'amendement des rapporteurs, ou de le rendre identique à ce dernier.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je le rectifierai.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 217, sous réserve de rectification.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 66 vise à rendre nécessaire le recueil de l'accord préalable à l'enregistrement de toutes les personnes présentes à l'audience et non uniquement des parties au litige. Actuellement, le texte prévoit de recueillir l'accord des seules parties. Ne compliquons pas le dispositif, qui semble équilibré, puisque les autres personnes présentes peuvent s'opposer à la diffusion de leur image. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 64 autorise le ministère public à s'opposer à l'enregistrement puis à la diffusion des audiences non publiques. Pourquoi le ministère public aurait-il plus de pouvoir que les autres magistrats ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 100, 105 et 118 proposent une précision opportune sur le respect de la confidentialité des échanges entre l'avocat et son client. Nous y sommes favorables, car ce principe est fondamental. Cependant, nous proposons de les rectifier dans un souci de bonne imputation.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 100, 105 et 118, sous réserve de rectification.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 67 rallonge d'un an la période à l'issue de laquelle la diffusion est autorisée et prévoit que la diffusion des enregistrements se fasse sur le site du ministère de la justice. La diffusion sur le site du ministère n'est pas le choix qui a été retenu. Par ailleurs, les délais sont déjà suffisants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n° 101, qui porte sur le respect de l'anonymat. Cette précision n'est pas opportune, les personnes enregistrées pouvant choisir de ne pas être anonymisées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 101.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n° 102, qui prévoit une information avant la diffusion des modalités et de la date de celle-ci. D'un point de vue pratique, elle serait très compliquée à mettre en œuvre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 223 rétablit une obligation de description de l'audience et d'explications pédagogiques lors de la diffusion qui nous semble superflue puisque la commission a précisé que l'objet de l'enregistrement et de la diffusion devait être à visée pédagogique, informative, culturelle ou scientifique. De plus, cette mention est mal perçue par les journalistes, qui y voient de l'interventionnisme.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 223.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 176 rectifié précise que le délai de rétractation court à compter de la fin de l'audience. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 176 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 210 vise à pénaliser le fait de proposer une rémunération pour obtenir l'accord des personnes enregistrées. Nous avons adopté le principe de gratuité ; aller jusqu'à la pénalisation me semble prématuré, car nous ne connaissons pas l'étendue du risque. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 210.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 68 de Mme Cukierman vise à supprimer la possibilité de filmer les audiences en cours d'enquête ou d'instruction. Une véritable transparence exige de prendre en compte l'ensemble de la procédure. Nous y sommes défavorables.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 202 a pour objet de transférer au cessionnaire les obligations et interdictions prévues en cas d'autorisation

d'enregistrement et de diffusion. Quoique cette précision puisse sembler redondante, nous y sommes favorables à des fins de clarification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 202.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 119 instaure l'obligation d'enregistrer l'audition de toutes les victimes lors des gardes à vue. Voilà qui alourdirait la procédure. Demande de retrait, sinon défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 119 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les amendements n°s 160 rectifié, 106, 226, 161 rectifié et 6 rectifié concernent le délai d'enquête préliminaire. Le groupe Écogiste - Solidarité et Territoires souhaite ne pas fixer de délai. Quant à M. Blanc, il souhaite un délai encore plus court, en limitant à un an la durée de l'enquête préliminaire. Quant au Gouvernement, il tente de limiter la dérogation que nous avions introduite en commission, quand nous avions accepté la limitation des enquêtes à deux ans, prorogeables à trois ans, sauf pour des sujets particulièrement complexes, comme la fraude fiscale, le blanchiment et la corruption. Avis défavorable aux cinq amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 160 rectifié, 106, 226, 161 rectifié et 6 rectifié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 162 rectifié porte sur le déroulement de la garde à vue. La disposition proposée nuirait à l'efficacité des investigations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162 rectifié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Concernant l'amendement n° 212 rectifié, cette précision pédagogique ne me paraît pas essentielle. Avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 212 rectifié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 70.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

Article 3

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Au sujet des amendements identiques n^{os} 107, 149, 189 rectifié et de l'amendement n^o 211, qui portent sur le secret professionnel, la discussion aura lieu en séance. L'ampleur du sujet justifie d'y consacrer un certain temps. Nous maintenons la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 107, 149, 189 rectifié et 211.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'article 3 inclut déjà des garanties suffisantes en matière de communications téléphoniques. Avis défavorable à l'amendement n^o 1 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 1 rectifié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n^o 145 vise à aligner le régime des journalistes sur celui des avocats. Nous n'avons pas pu expertiser les dispositions ni mener des auditions. Les dispositions législatives et les décisions du Conseil constitutionnel en la matière sont nombreuses. Je ne suis pas certain que les situations des deux professions soient exactement comparables, et nous ne sommes pas en mesure d'apprécier les conséquences de cet amendement sur l'ensemble de la législation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 145.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 121, 163 rectifié et 214 concernent un sujet sur lequel nous nous sommes largement expliqués lors de la précédente réunion, à savoir la présence de l'avocat lors des perquisitions. Nous ne sommes pas certains que cela constitue une avancée, car la disposition proposée risque de créer une indiscutable complexité pour le bon déroulement des enquêtes pénales. Les enquêteurs judiciaires sont de moins en moins nombreux ! Avis défavorable aux trois amendements identiques.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le débat aura lieu en séance, certes. Cependant, les arguments du rapporteur ressemblent à ceux qui étaient invoqués avant que la Cour européenne des droits de l'homme n'impose la présence de l'avocat en garde à vue. De plus, cette présence pendant les perquisitions sécuriserait la procédure.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Des garanties existent déjà. Il ne faut pas confondre la garde à vue, qui se déroule dans les locaux de gendarmerie et de police, et la perquisition, pour laquelle les conditions d'intervention des forces de police ou de gendarmerie ne sont pas toujours très simples. La comparaison me semble difficile. Dans le cas des perquisitions, il ne s'agit pas d'assurer un débat contradictoire, mais simplement de rechercher des éléments de preuve matériels.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 121, 163 rectifié et 214.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les amendements n^{os} 71 et 122 concernent aussi une forme de parallélisme entre les professions de journaliste et d'avocat.

L’extension du régime prévu pour les avocats pourrait engendrer des difficultés liées à une mauvaise articulation avec les dispositions en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 71 et 122, de même qu’à l’amendement n° 123.

Article 4

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’amendement n° 72 vise à supprimer l’aggravation des peines en cas de violation du secret de l’enquête et de l’instruction. Nous pouvons certes émettre quelques doutes sur la réalité de ce secret, mais le fait d’aggraver les peines ne nous choque pas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 72.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’amendement n° 73 porte sur un sujet sur lequel nous ne nous étions pas attardés lors de notre précédente réunion. Nous proposons de nous en remettre à la sagesse du Sénat. Il s’agit de savoir qui a qualité pour communiquer lorsqu’une procédure est en cours. Un crime vient de se dérouler, l’émotion est générale : qui s’exprime ? Le procureur de la République, le colonel commandant le groupement de gendarmerie, le directeur départemental de la police ? Nous n’étions pas opposés au fait d’élargir cette prérogative aux officiers de police judiciaire ; nous comprenons la préoccupation du groupe communiste. Au démarrage de l’enquête, la parole publique doit être particulièrement calibrée.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 73.

Article 5 (Supprimé)

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous proposons un avis défavorable aux amendements n°s 197 et 74 et aux amendements identiques n°s 164 rectifié et 215. Le débat a déjà eu lieu en commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 197, 74, 164 rectifié et 215.

Articles additionnels après l’article 5 (Supprimé)

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous comprenons l’objectif de l’amendement n° 76, mais les garanties sont largement suffisantes dans le code de procédure pénale, d’où notre avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 76.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Il en va de même pour l’amendement n° 75. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 75.

Article 6

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 198, dit « Mis et Thiennot », vise à autoriser la saisine de la cour de révision d'une demande en révision d'une décision pénale définitive rendue sous l'empire de l'ancien code d'instruction criminelle, au bénéfice d'une personne dont la culpabilité résulte d'aveux obtenus par l'usage de la torture. Avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 198.

Article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 77, 124 et 187 visent à supprimer cet article relatif à la généralisation des cours criminelles. Nous avons préféré prolonger l'expérimentation jusqu'en 2023. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 77, 124 et 187.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 199 rétablit la généralisation des cours criminelles départementales.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 199.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 48 vise à supprimer la compétence de la cour criminelle départementale pour connaître du crime de viol. Dans la mesure où les affaires de viol représentent 93 % du contentieux qu'elle traite, la cour départementale serait vidée de sa substance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 92 et 175 rectifié visent à prolonger l'expérimentation d'une année supplémentaire. Un an de prolongation suffira. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 92 et 175 rectifié.

Article 8 (Supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 200 rétablit la présence des avocats honoraires comme assesseurs dans les cours d'assises et les cours criminelles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.

Article additionnel après l'article 8 (Supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 125 de notre collègue Jean-Pierre Sueur porte sur la compétence extraterritoriale des juridictions françaises. Nous avons déjà eu ce débat à de nombreuses reprises. Le Sénat avait adopté cette disposition en 2013, dans une proposition de loi. Nous connaissons les réserves du Gouvernement, qui redoute l'instrumentalisation politique de ces dispositions. Nous en avons débattu en 2018

puis en 2020, lors de l'examen du projet de loi sur le Parquet européen. Il ne nous paraît pas opportun de rouvrir ce débat une nouvelle fois. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 125.

Article 9

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 78, les amendements identiques n°s 20 et 56, l'amendement n° 94, les amendements identiques n°s 93, 177 rectifié et 209 et les amendements n°s 178 rectifié, 44 et 57 portent sur la libération sous contrainte (LSC) en fin de peine. Nous avons souhaité mieux encadrer ce dispositif en permettant au juge de l'application des peines (JAP) de refuser une libération sous contrainte s'il estimait qu'il existait un risque de récidive ; nous n'avons pas supprimé complètement la LSC, dans la mesure où elle présente un intérêt pour éviter les sorties sèches, qui ne sont pas favorables à la réinsertion des anciens détenus. Notre position médiane explique donc notre avis défavorable à l'ensemble de ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 78, 20, 56, 94, 93, 177 rectifié, 209, 178 rectifié, 44 et 57.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous proposons un avis défavorable à l'amendement n° 126, car la commission de l'application des peines est une instance consultative. Le JAP prend en compte les éléments qu'elle fournit, mais reste libre de sa décision, dans le cadre d'un débat contradictoire tenu devant lui.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 126.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 127, aux amendements identiques n°s 79 et 179 rectifié et aux amendements n°s 58, 180 rectifié, 59, 60, 45, 153, 165, 152, 21, 61 et 62, qui portent sur le régime des remise de peines. Nous avons soutenu le retour à des remises de peines décidées par le JAP, car un tel système est plus lisible pour nos concitoyens. Par ailleurs, nous ne sommes pas favorables à des mécanismes qui viendraient réduire très fortement les possibilités de réduction de peine : les conditions de fonctionnement de l'administration pénitentiaire deviendraient problématiques, et les possibilités d'appréciation du JAP seraient limitées à l'excès.

M. François-Noël Buffet, président. – Ces amendements reviennent sur la position de la commission exprimée la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 127, 79, 179 rectifié, 58, 180 rectifié, 59, 60, 45, 153, 165, 152, 21, 61 et 62.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 46 supprime la possibilité d'accorder une réduction de peine exceptionnelle en cas d'action permettant d'éviter qu'il ne soit porté atteinte à l'intégrité psychique des personnels ou des détenus. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 47 et 128.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 22 et 55 rectifié portent sur la question de savoir jusqu’où il faut aller dans la spécificité du traitement des infractions à caractère terroriste. Même si nous comprenons l’esprit de cette proposition, exclure toute disposition permettant d’individualiser la peine va trop loin. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 22 et 55 rectifié.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’amendement n° 23 obéit à la même logique, qui est proche de celle des peines planchers.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 23.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’amendement n° 208 est purement technique. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 208.

Articles additionnels après l’article 9

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Notre collègue Bruno Retailleau souhaite, avec cet amendement n° 51, interdire de prononcer une peine de travail d’intérêt général (TIG) en cas de condamnation pour violence volontaire. Notre collègue considère que ces infractions sont à ce point attentatoires à la vie de la société qu’il ne devrait pas être possible d’envisager un TIG. La même exclusion est d’ailleurs prévue en ce qui concerne l’avertissement pénal probatoire (APP), que le Gouvernement propose de créer dans un autre amendement. Avis favorable, mais nous rappelons la nécessité de faire preuve de modération s’il s’agit d’exclure les peines de TIG, sans quoi le champ des possibles deviendrait trop restreint pour les magistrats.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 51.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L’amendement n° 50 porte sur un sujet délicat. Actuellement, le tribunal doit en principe aménager *ab initio* les peines d’emprisonnement de moins de six mois. En substance, ces peines doivent être exécutées sous la forme de bracelets électroniques. L’amendement souhaite supprimer cette obligation d’aménagement, considérant que l’incarcération serait susceptible d’entraîner une prise de conscience chez le délinquant et de le dissuader de récidiver.

Comment évaluer les effets de la peine sur la prévention de la récidive ? Voilà une question qui a été évoquée hier lors de l’Agora de la justice organisée à l’initiative du Président du Sénat. En effectuant la courte peine d’emprisonnement à laquelle elle a été condamnée, pensez-vous, chers collègues, que la personne connaîtra un « électrochoc » ? Ou bien que cette peine sera un stage de formation accélérée à la criminalité ? Notre perplexité est grande. Avis de sagesse, sachant qu’un retrait serait tout à fait compréhensible. Dans tous les cas, un débat doit avoir lieu, en évitant les avis trop tranchés.

M. André Reichardt. – Voilà une bonne position. Le débat doit avoir lieu, car il sert la restauration de la confiance en la justice.

M. François-Noël Buffet, président. – Il aura lieu, sans conteste. Les débats d’hier après-midi avec les représentants de la justice, au cours de l’Agora que nous avons

organisée, ont été assez éclairants, en particulier sur l'exécution des peines et les conditions de cette exécution.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 50.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous émettons un avis défavorable sur l'amendement n° 166 rectifié, qui est en réalité satisfait. Il est très fréquent que les procureurs de la République proposent une solution alternative aux poursuites, comme un stage de sensibilisation à l'environnement, notamment pour toutes les infractions en matière de chasse, de pêche, d'agriculture, etc.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 166 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 95 tombe sous le coup de l'irrecevabilité de l'article 45 de la Constitution. Il s'agit d'une question de répartition des compétences entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et le secteur associatif habilité. Il s'agit d'un débat interne au monde de la justice. Nous ne sommes pas vraiment favorables à une modification de la répartition des compétences. Cependant, aucune disposition ne concerne le SPIP dans ce texte.

M. François-Noël Buffet, président. – Effectivement ! L'amendement n'a aucun lien avec le texte.

L'amendement n° 95 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 9 ter

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 220 rectifié propose une disposition qui est de nature réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 220 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous avons passé une partie de la soirée d'hier, lors de l'Agora de la justice, à rappeler qu'il ne fallait pas légiférer sous le coup de l'émotion. Or les amendements n°s 5 rectifié et 24 visent à tirer une conséquence du meurtre dramatique du Père Olivier Maire.

Se pose la question de l'articulation entre les mesures de sûreté ou l'exécution de la peine et l'obligation de quitter le territoire. Alors que le problème touche au code de procédure pénale et à son articulation avec les dispositions de procédure administrative, un travail technique approfondi est nécessaire. Nous souhaitons demander l'avis du Gouvernement, qui pourrait diligenter une mission d'inspection sur ce sujet, sans sous-estimer l'importance du sujet que soulèvent Nathalie Goulet et Alexandra Borchio Fontimp.

Mme Nathalie Goulet. – Cet amendement rejoint celui de Bruno Retailleau, qui a reçu un avis favorable. Donner un TIG à une personne qui se trouve sous le coup d'une mesure d'expulsion du territoire, voilà qui est un peu bizarre ! Si nous voulons rétablir la confiance dans la justice, que ceux qui doivent quitter le territoire le quittent. En donnant

un TIG, le magistrat fait demeurer la personne sur le territoire, en contradiction avec les mesures prises ultérieurement : comment rétablir la confiance ainsi ?

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Ces questions touchent à l'articulation entre le droit pénal et le droit des étrangers.

M. François-Noël Buffet, président. – Voilà qui mérite des précisions sur le plan technique, et sans doute une harmonisation.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous partageons l'esprit de la démarche de nos collègues, mais la rédaction mérite d'être retravaillée. Nous demanderons l'avis du Gouvernement.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous partageons la problématique de fond.

M. Philippe Bas. – Et que ferons-nous lorsque le Gouvernement aura donné son avis ?

M. François-Noël Buffet, président. – Premièrement, je ne suis pas certain que l'avis du Gouvernement soit favorable. Deuxièmement, soit nous pourrons adopter l'amendement, soit nous nous donnerons du temps pour peaufiner la rédaction afin qu'elle soit valide juridiquement.

Mme Nathalie Goulet. – La rédaction de mon amendement a été avalisée par un vice-président chargé de la détention et des libertés du TJ de Paris...

M. François-Noël Buffet, président. – Il est sans aucun doute très compétent.

Mme Nathalie Goulet. – Plus que moi ! (Sourires.)

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinerons néanmoins cet amendement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 5 rectifié et 24.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 25 est déjà satisfait. Demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25.

Article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 96 et 181 rectifié prévoient la systématisation du recours aux enquêtes sociales rapides dans les cas de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). Cela alourdirait la procédure : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 96 et 181 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 130 et 167 rectifié, ainsi que les amendements n^{os} 99 et 227 visent à rétablir le rappel à la loi, qui a été supprimé de manière soudaine par l’Assemblée nationale. Les propositions alternatives sur lesquelles le Gouvernement s’était engagé ne nous sont parvenues que tardivement. Il s’agirait de remplacer le rappel à la loi par un avertissement pénal probatoire. Celui-ci impliquerait que la personne a reconnu sa culpabilité ; il ne pourra être mis en œuvre par un officier de police judiciaire, et exigera l’intervention du procureur de la République ou de son délégué ; il informera de façon solennelle la personne que la décision de recourir à cette mesure alternative aux poursuites sera revue dans un délai d’un an en cas de nouvelle infraction. Nous proposons, par un sous-amendement n^o 245, d’étendre cette durée à trois ans. Toutefois, tant que les faits ne sont pas prescrits, le procureur pourra revoir sa décision.

Cet avertissement ne pourra intervenir à l’égard d’une personne qui a déjà été condamnée, dans le cas de délits de violences ou de délits commis contre une personne dépositaire de l’autorité publique ou investie d’un mandat électif public, notamment contre un agent des forces de sécurité intérieure, un maire ou un autre élu municipal. Enfin, il ne pourra intervenir, lorsque l’infraction aura causé un préjudice à une personne physique ou morale, que si le préjudice a été réparé. Nous sommes plutôt favorables à l’amendement du Gouvernement, qui répond au besoin de nombreux magistrats en ciblant de petits délits commis par des primo-délinquants.

M. François-Noël Buffet, président. – En première lecture, les députés ont supprimé le rappel à la loi. Au Sénat, les rapporteurs avaient indiqué que nous attendions les initiatives du Gouvernement, le Président de la République ayant lui-même rappelé qu’il fallait supprimer ce rappel à la loi. Le Gouvernement propose l’avertissement probatoire, dont le rapporteur vient de préciser le contenu, tandis que des amendements visent à rétablir le rappel à la loi. Nous pourrions être plutôt défavorables à ces amendements et favorables à l’avertissement pénal probatoire, sous réserve de l’adoption de son sous-amendement visant à fixer à trois ans au lieu d’un an le délai de probation. Cette mesure répond à un souci d’équité et de pédagogie pour celui qui n’aura commis qu’une seule infraction.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 130, 167 rectifié et 99.

Le sous-amendement n^o 245 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 227, ainsi sous-amendé.

M. André Reichardt. – Je partage totalement cette position, qui témoigne de la volonté de rétablir la confiance de nos concitoyens à l’égard de la justice. Cela supposera aussi une communication approfondie sur le nouveau dispositif.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement n^o 97 donne la possibilité de recourir à des enquêtes sociales d’orientation pénale (ESOP). Nous y sommes défavorables, car cela impliquerait l’allocation de nouveaux moyens.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 97.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis également défavorable à l’amendement n^o 98, pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 98.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 54 rectifié bis prévoit la comparution immédiate de plein droit pour les infractions touchant les dépositaires de l'autorité publique. Cette possibilité existe déjà ; la rendre systématique serait contre-productif : retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 54 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 39 rectifié, qui ouvre la possibilité pour une victime d'être assistée par une association non agréée, a déjà été rejeté par la commission lors de sa précédente réunion : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – De même, l'amendement n° 40 rectifié, qui prévoit la remise systématique du rapport d'autopsie à la famille de la victime, a déjà été rejeté par la commission : avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Vouloir transmettre systématiquement un rapport d'autopsie à la famille de la victime, c'est ajouter de la souffrance aux proches. J'y suis extrêmement défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 41 rectifié vise à permettre aux conseils des parties civiles de prendre la parole lors de l'audience devant la cour d'appel. Il est déjà satisfait par le droit existant : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41 rectifié.

L'amendement n° 42 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article additionnel après l'article 10 ter

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 151 a pour objet d'ouvrir l'appel sur les peines prononcées aux parties civiles. Or celles-ci n'interviennent que sur la possibilité d'obtenir une indemnisation et non sur le montant de la peine : retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 151 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel avant l'article 11 A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 205 autorise l'incarcération des appellants dans les établissements pour peine. Cette mesure est de nature à favoriser une meilleure gestion de la population carcérale : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 205.

Article 11 A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 80 et 132 ouvrent un droit de visite au bâtonnier dans les hôpitaux psychiatriques. Nous sommes plutôt défavorables à cette extension qui ne nous paraît pas cohérente avec les attributions du bâtonnier.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 80, de même qu'à l'amendement n° 132.

Article additionnel après l'article 11 A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 88 reconnaît le droit à la représentation et à l'expression collective des détenus : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88.

Article 11

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 157 tend à obliger le chef d'établissement à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les discriminations et le harcèlement. Cette mesure est déjà saisie et nous semble trop générale : retrait, sinon défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 157 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 12

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 169 rectifié et 81, qui prévoient la remise d'un livret explicatif sur la procédure d'accès au travail en détention, sont irrecevables au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n°s 169 rectifié et 81 en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 219 rectifié apporte une précision rédactionnelle. Lors de nos échanges préparatoires, la direction de l'administration pénitentiaire nous avait indiqué que, dans le cadre du contrat d'emploi pénitentiaire qui crée un nouveau lien juridique direct entre le détenu et l'employeur, les acteurs de l'économie sociale et solidaire intervenaient en tant que concessionnaires. Notre collègue suggère qu'ils puissent intervenir également sous d'autres statuts. Nous pourrions demander l'avis du Gouvernement sur ce détail technique.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 219 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 83 apporte des précisions concernant les modalités de la demande de classement au travail. Cette rédaction ne nous

paraît pas convaincante, car elle supprime une garantie importante relative au droit pour le détenu d'être placé sur liste d'attente : avis défavorable.

L'amendement n° 170 rectifié, qui tend à prévoir l'information du détenu sur sa place dans la liste d'attente, est irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

L'amendement n° 129 prévoit que le recours contre un refus de classement au travail est obligatoirement traité en urgence. On voit mal ce qui pourrait justifier un tel traitement : avis défavorable.

L'amendement n° 168 rectifié, qui tend à accorder le droit à un entretien en cas de refus de classement au travail, est également irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 83, de même qu'à l'amendement n° 129.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n°s 170 rectifié et 168 rectifié, en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 131 prévoit que le refus d'affectation du détenu apte à travailler soit motivé et susceptible de recours. Il n'est pas cohérent avec l'esprit de la réforme proposée, à savoir créer un lien direct entre l'employeur et le détenu. Une entreprise qui décide de ne pas retenir une candidature n'est pas tenue de motiver sa décision. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 131.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 148, qui tend à désigner l'administration pénitentiaire comme unique employeur des détenus qui travaillent en détention, est contraire à l'esprit du texte adopté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 148.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 133 renvoie à un décret le soin d'encadrer les conditions dans lesquelles un contrat d'emploi pénitentiaire à durée déterminée pourrait être conclu. Cet ajout serait superfétatoire, car l'alinéa 62 de l'article 12 du projet de loi renvoie déjà à un décret en Conseil d'État. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 206 rectifié renvoie à un décret pour préciser le contenu du contrat d'emploi pénitentiaire : avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 206 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 134 renvoie à un décret pour préciser dans quelles conditions s'opère la rupture du contrat d'emploi pénitentiaire : avis défavorable, pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 85 tend à ajouter dans la loi de nouveaux motifs de suspension du contrat d'emploi pénitentiaire. Il serait regrettable de revenir sur l'équilibre qui vient d'être trouvé concernant les motifs de rupture de ce contrat, à la demande de l'employeur, de l'administration pénitentiaire, voire du détenu : donc avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement n° 84, pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 84.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 27 et 26 tendent à instaurer un prélèvement sur les revenus des détenus majeurs pour couvrir leurs frais d'entretien: avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27, de même qu'à l'amendement n° 26.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 171 rectifié vise à rappeler l'interdiction de la rémunération à la pièce : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 171 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 82 supprime le renvoi à un décret pour fixer les règles relatives au temps de travail en détention : avis défavorable.

Les amendements n°s 213 rectifié, 143 et 191 tendent à fixer par décret une durée minimale du travail à temps partiel. Une telle durée est prévue en droit du travail, et il serait intéressant d'en fixer le principe dans la loi. Nous sollicitons le retrait de ces amendements au profit de l'amendement n° 191, qui est mieux rédigé.

Avis défavorable à l'amendement n° 86, qui tend à donner un droit de visite à l'inspection du travail.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 82 et 86. Elle demande le retrait des amendements n°s 213 rectifié et 143 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 191.

Article additionnel après l'article 12

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 218 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

Article 14

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 87.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 144, 207 et 158 portent sur l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures tendant à définir les droits sociaux des détenus qui travaillent en détention. La commission a supprimé une partie de la demande d'habilitation du fait des interrogations qui subsistent sur le coût du travail en détention. Si ces droits sociaux aggravent ce coût, l'adoption de ces dispositions aura un effet repoussoir auprès des entreprises, donc contraire à celui qui est recherché. Nous attendons plus de précisions pour définir dans la loi les modalités de ces droits sociaux.

L'amendement n° 144, qui vise au rétablissement d'une partie de la demande d'habilitation, est irrecevable au titre de l'article 38 de la Constitution. Je rappelle que nous avons adopté, au début de notre réunion une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur cet amendement.

Nous sommes défavorables à l'amendement n° 207, qui tend au rétablissement de l'ensemble du champ d'application de l'habilitation. L'amendement n° 158 supprime la demande d'habilitation relative à la lutte contre les discriminations et le harcèlement au travail : avis défavorable. Les amendements n° 173 rectifié et 185 rétablissent une précision superfétatoire relative à l'identité de genre : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207, de même qu'aux amendements n°s 158, 173 rectifié, et 185.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 156 a trait à l'encadrement de l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et maladies professionnelles. Cette mesure est superflue, car la réglementation en vigueur prévoit déjà des garanties : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 203 rectifié tend à étendre aux détenus qui suivent une formation professionnelle le bénéfice de certains droits sociaux. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 203 rectifié.

Article 14 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 221 tend à proposer une amélioration rédactionnelle : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 221.

Article 15

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 204, qui précise le champ de l'habilitation à élaborer un code pénitentiaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 204.

Article 16 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 155.

Article 17

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 192 tend à la pérennisation de la médiation préalable obligatoire dans certains types de contentieux administratifs. Cette mesure a déjà fait l'objet de réflexions approfondies ; elle est cohérente avec le rapport du Conseil d'État. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 192.

Article additionnel après l'article 17

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 193 prévoit l'inscription de la médiation préalable obligatoire parmi les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 193.

Article additionnel après l'article 18

L'amendement n° 137 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 18 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 116, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.

Articles additionnels après l'article 18 bis

Les amendements n°s 11, 9, 10, 12, 13, 14 et 8 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. François-Noël Buffet, président. – Tous les amendements qui ont trait à la juridiction administrative n'ont pas de lien avec le présent texte.

Article 19 A

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement n° 147 qui prévoit des dispositions transitoires applicables aux commissaires de justice, car il est satisfait par le droit positif : retrait ou, à défaut, avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 147 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 20

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 29 vise au remboursement de l'aide juridictionnelle par les personnes condamnées pour des faits de terrorisme. Nous aurons un débat de fond sur ce sujet : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.

Article 24

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 115 a trait à la composition des juridictions disciplinaires : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115.

Article 26

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 224, qui vise à étendre la mesure de suspension provisoire pendant la durée d'une action pénale. Nous ne comprenons pas bien l'objectif du Gouvernement, dans la mesure où l'adoption de cette mesure conduirait à une suspension sans limite.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.

Article 27

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 89 et 135.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 194, qui tend à proposer un ajustement du délai d'habilitation à légiférer par ordonnance.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 194.

Article 28

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 52 prévoit une prescription de cinq ans pour toute réclamation d'un tiers devant le conseil de discipline des avocats.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'action disciplinaire à l'encontre d'un avocat ne fait actuellement l'objet d'aucune prescription. Si le Conseil constitutionnel a jugé que cela n'était pas contraire à la Constitution, la fixation d'une limite peut se justifier, à condition qu'elle soit cohérente avec la prescription de trente ans qui existe pour les officiers ministériels. C'est pourquoi nous sollicitons l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 52.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 53 et 136 suppriment la possibilité, pour les tiers, de saisir le conseil de discipline des avocats. Ils répondent à une forte revendication des avocats, mais on ne voit pas pourquoi cette profession serait la seule à

en être exclue. Avis défavorable à ces deux amendements, qui sont contraires à la position de la commission.

M. François-Noël Buffet, président. – Cette compétence revient actuellement au bâtonnier ou au procureur général.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53, de même qu'à l'amendement n° 136.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 138 renvoie au pouvoir réglementaire les conditions de saisine directe de la juridiction disciplinaire par l'auteur de la réclamation : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 138.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 110 vise, comme l'ont réclamé les avocats, à ce que la présidence du conseil de discipline des avocats reste confiée à un avocat et non à un magistrat. Cette mesure est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Il s'agit de traiter toutes les professions réglementées sur un pied d'égalité.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – D'autant que les avocats seront déjà majoritaires dans cette instance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 139 a pour objet d'imposer au bâtonnier de consulter le procureur général lorsqu'il pense demander au conseil de l'ordre la suspension d'un avocat. Nous sommes défavorables à cette mesure, qui alourdirait la procédure.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 139.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 225 vise à étendre la suspension provisoire pendant toute la durée d'une action pénale. Or ces dispositions n'ont parfois très longues. Nous émettons un avis défavorable pour des raisons de proportionnalité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 225.

Article additionnel après l'article 28

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 195.

Articles additionnels avant l'article 29

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 104 et 113 prévoient la possibilité pour un avocat d'introduire une action de groupe en justice. Or ces dispositions n'ont aucun lien, même indirect, avec le présent texte. Ces amendements sont irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements n°s 104 et 113 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements identiques n°s 108, 111 et 174 rectifié en application de l'article 41 de la Constitution.

L'amendement n° 112 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 109, qui donne une définition de la consultation juridique, est convenablement rédigé. Néanmoins, il pourrait entraîner des effets imprévisibles risquant d'interférer avec les limites établies entre les professions d'avocat et d'expert-comptable. Ces derniers peuvent établir des consultations juridiques à partir du moment où elles sont accessoires. Je ne suis pas certain que ce sujet relève du domaine de la loi. En toute hypothèse, au regard de la finesse de la jurisprudence de la Cour de cassation, nous vous proposons de demander un avis au Gouvernement sur ce point.

M. François-Noël Buffet, président. – Cet amendement risquerait d'attiser la compétition entre les deux professions.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Il pourrait être interprété comme tel.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 109.

Article 29

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 63, 90 et 182 rectifié tendent à supprimer la possibilité de conférer la force exécutoire aux actes d'avocats. Or nous y sommes favorables, car cela renforce les modes alternatifs de règlement des litiges : avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est une autre forme de compétition qui s'annonce... La déjudiciarisation des procédures peut être une bonne chose dans certains cas.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Le divorce par consentement mutuel par exemple.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 63, 90 et 182 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 114 et 91 ont pour objet l'ajout d'une mention informant les parties de leur renonciation au juge. Cette mention ne nous paraît pas opportune. En effet, les parties ne renoncent pas à la possibilité de saisir un juge en cas de difficultés ultérieures.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Cela ne vaut pas jugement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 114 et 91.

Article 29 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 15 rectifié vise à étendre l'injonction de rencontrer un médiateur aux conciliateurs de justice. Cette mesure est satisfaite par le droit en vigueur, mais dans un autre texte que la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié, de même qu'aux amendements n°s 18 rectifié et 16 rectifié.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 17 rectifié vise à sanctionner l'attitude non conciliante des parties. Pourquoi forcer quelqu'un à résoudre un litige à l'amiable s'il ne le souhaite pas ? Donc avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est le principe de liberté du consentement.

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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de coordination n° 216 rectifié, car les parties doivent garder le choix entre l'homologation en cas d'acte d'avocat ou le recours à une procédure de règlement amiable d'un différend.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216 rectifié.

Articles additionnels après l'article 29 bis

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 30 donne une définition de la médiation, qui reprend peu ou prou la définition actuelle : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 31 reprend d'autres dispositions de la proposition de loi visant à développer le recours à la médiation déposée par Nathalie Delattre. Or celles-ci sont déjà satisfaites par le droit en vigueur ou relèvent du pouvoir réglementaire : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31, de même qu'aux amendements n°s 32, 33, 34 et 35.

Article 29 ter

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié qui vise à étendre les effets suspensifs de la médiation judiciaire à la forclusion.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié.

Article additionnel après l'article 29 ter

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 184 en application de l'article 41 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 31

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 186 rectifié et 190 concernant l'officialisation des courriers entre conseils en propriété intellectuelle.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 186 rectifié et 190.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 222 relatif à la création d'un conseil de l'accès au droit en Nouvelle-Calédonie.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 222.

Article 32 B

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Par l'amendement n° 201, le Gouvernement répond à des observations formulées par la Commission européenne concernant la mise en œuvre dans notre droit interne du règlement relatif au Parquet européen et il est de nature à mettre fin aux critiques émises. Nous sommes favorables à ces dispositions techniques.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 201.

Article 32

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 140.

Articles additionnels après l'article 32

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 154 relatif à la suppression du droit syndical des magistrats.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Nous sommes favorables à l'amendement n° 196 relatif à la visioconférence des audiences en matière civile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 196.

Article 34

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 49 et 146 ainsi que les amendements n^{os} 7 rectifié *bis* et 3 rectifié concernent les actions relatives au devoir de vigilance des entreprises. La commission avait estimé qu'un seul tribunal judiciaire devait être spécialisé en la matière. Nous sommes défavorables aux amendements n^{os} 49 et 146 qui visent à élargir cette compétence à plusieurs tribunaux judiciaires. En revanche, l'amendement n° 7 rectifié *bis* prévoit que celle-ci serait confiée au tribunal de commerce de Paris. Il importe que les magistrats soient spécialisés dans cette matière économique. Aussi, après de plus amples consultations, j'émets un avis favorable sur cet amendement. En conséquence, avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié, qui serait satisfait par l'amendement n° 7 rectifié *bis*.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Trois à quatre dossiers par an sont visés. Qu'il s'agisse du tribunal judiciaire de Paris ou du tribunal de commerce, c'est *in fine* la chambre commerciale de la cour d'appel de Paris qui jugera en fait et en droit. Toutefois, évitons les discordances de jurisprudence qui résulteraient de la désignation de plusieurs tribunaux. Je soutiens donc la position de ma collègue rapporteur.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 49, 146 et 3 rectifié. Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 7 rectifié.

Articles additionnels après l'article 35

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 36 en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 38 vise à autoriser la consultation du fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) en cas de décision de saisie conservatoire sur comptes bancaires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 37 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

L'amendement n° 183 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 36

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 228 prévoit l'entrée en vigueur de l'avertissement pénal probatoire au 1^{er} janvier 2023 et restreint le champ du rappel à la loi au cours de l'année 2022. Avis favorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Cet amendement est justifié par la masse des infractions à traiter.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Le Gouvernement indique dans l'objet de son amendement que « cette mise en place progressive est en effet nécessaire afin de permettre la mise à jour des logiciels judiciaires et de préparer le transfert de charge entre services enquêteurs et autorités judiciaires ». Cela pourrait s'appliquer à bien d'autres réformes...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 228.

Article additionnel après l'article 37

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 141 qui vise à demander un rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141.

Intitulé du projet de loi

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié *bis* visant à modifier l'intitulé du projet de loi. On ne saurait limiter le projet de loi à la justice pénale et au code de procédure pénale.

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

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons maintenant examiner un amendement déposé tardivement par le Gouvernement.

Article 10

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 229 complète sur plusieurs points le code de la justice pénale des mineurs, notamment les dispositions relatives à l'intervention du juge des libertés et de la détention, à laquelle, je le rappelle, nous étions opposés, pour statuer sur la détention provisoire du mineur avant qu'il ne soit statué sur la culpabilité. Il prévoit notamment la possibilité pour le mineur ou son avocat de solliciter un débat différé devant le JLD. Avis favorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Les dispositions prévues par le code entrent en application le 1^{er} octobre... grâce au Sénat.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mais le logiciel Cassiopée n'est pas encore totalement opérationnel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 229.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 8 permet au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de dispenser de formation préalable les magistrats exerçant à titre temporaire dont l'expérience professionnelle antérieure garantit déjà une excellente connaissance des fonctions judiciaires. Il s'agit de simplifier l'accès à cette fonction, notamment pour les avocats honoraires.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel n° 7 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 5, qui prévoit le rétablissement des dispositions relatives à la cour criminelle départementale.

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

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – L'amendement n° 3 rectifié vise à harmoniser les compétences des magistrats honoraires avec celles des magistrats à titre temporaire. Avis favorable.

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

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Relatif à la généralisation des cours criminelles départementales, l'amendement n° 4 du Gouvernement procède à une coordination. Avis défavorable.

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

Article 3 (Supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 6 vise à rétablir le statut des avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles que la commission a supprimé. Avis défavorable, par cohérence.

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

Articles additionnels après l'article 3 (Supprimé)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements n°s 1 et 2 ont pour objet de rendre incompatible l'exercice du droit syndical avec le statut de magistrat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 1 et 2.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	231	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	232	Adopté

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	233	Adopté
Article 10		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	234	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	235	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	236	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	237	Adopté
Article 12		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	238	Adopté
Article 29 bis		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	239	Adopté
Article 32 A		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	240	Adopté
Article 32 B		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	241	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	242	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	243	Adopté
Article 36		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	244	Adopté
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	245	Adopté

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	8	Adopté
Article 5		
Mme CANAYER et M. BONNECARRÈRE	7	Adopté
Auteur	N°	Avis de la commission

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

PROJET DE LOI

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er		
Mme BONFANTI-DOSSAT	43	Défavorable
Mme CUKIERMAN	69	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	103	Défavorable
Mme CUKIERMAN	65	Défavorable
M. BOURGI	117	Défavorable
M. BENARROCHE	159 rect.	Défavorable
M. TEMAL	142	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	217	Favorable si rectifié
Mme CUKIERMAN	66	Défavorable
Mme LHERBIER	64	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	100	Favorable si rectifié
M. Jean-Baptiste BLANC	105	Favorable si rectifié
M. BOURGI	118	Favorable si rectifié
Mme CUKIERMAN	67	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	101	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Maryse CARRÈRE	102	Défavorable
Le Gouvernement	223	Défavorable
M. BENARROCHE	176 rect.	Favorable
M. MOHAMED SOILIHI	210 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	68	Défavorable
Le Gouvernement	202	Favorable
Article additionnel après l'article 1er		
M. BOURGI	119	Demande de retrait
Article 2		
M. BENARROCHE	160 rect.	Défavorable
M. Jean-Baptiste BLANC	106	Défavorable
Le Gouvernement	226	Défavorable
M. BENARROCHE	161 rect.	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	6 rect.	Défavorable
M. BENARROCHE	162 rect.	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	212 rect.	Sagesse
Mme CUKIERMAN	70	Défavorable
Article 3		
M. Jean-Baptiste BLANC	107	Défavorable
M. PARIGI	149	Défavorable
M. BONHOMME	189 rect.	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	211	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	1 rect.	Défavorable
M. BOURGI	145	Défavorable
M. BOURGI	121	Défavorable
M. BENARROCHE	163 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOHAMED SOILIHI	214	Défavorable
Mme CUKIERMAN	71	Défavorable
M. BOURGI	122	Défavorable
M. BOURGI	123	Défavorable
Article 4		
Mme CUKIERMAN	72	Défavorable
Mme CUKIERMAN	73	Sagesse
Article 5 (Supprimé)		
Le Gouvernement	197	Défavorable
Mme CUKIERMAN	74	Défavorable
M. BENARROCHE	164 rect.	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	215 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5 (Supprimé)		
Mme CUKIERMAN	76	Défavorable
Mme CUKIERMAN	75	Défavorable
Article 6		
Le Gouvernement	198	Sagesse
Article 7		
Mme CUKIERMAN	77	Défavorable
M. BOURGI	124	Défavorable
M. Henri LEROY	187	Défavorable
Le Gouvernement	199	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	48	Défavorable
Mme CUKIERMAN	92	Défavorable
M. BENARROCHE	175 rect.	Défavorable
Article 8 (Supprimé)		
Le Gouvernement	200	Défavorable
Article additionnel après l'article 8 (Supprimé)		
M. SUEUR	125	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 9		
Mme CUKIERMAN	78	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	20	Défavorable
Mme Valérie BOYER	56	Défavorable
M. CANÉVET	94	Défavorable
Mme CUKIERMAN	93	Défavorable
M. BENARROCHE	177 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	209	Défavorable
M. BENARROCHE	178 rect.	Défavorable
Mme BONFANTI- DOSSAT	44	Défavorable
Mme Valérie BOYER	57	Défavorable
M. SUEUR	126	Défavorable
M. BOURGI	127	Défavorable
Mme CUKIERMAN	79	Défavorable
M. BENARROCHE	179 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	58	Défavorable
M. BENARROCHE	180 rect.	Défavorable
Mme Valérie BOYER	59	Défavorable
Mme Valérie BOYER	60	Défavorable
Mme BONFANTI- DOSSAT	45	Défavorable
M. Henri LEROY	153	Défavorable
M. BENARROCHE	165	Défavorable
M. Henri LEROY	152	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	21	Défavorable
Mme Valérie BOYER	61	Défavorable
Mme Valérie BOYER	62	Défavorable
Mme BONFANTI- DOSSAT	46	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BONFANTI-DOSSAT	47	Défavorable
M. BOURGI	128	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	22	Défavorable
M. MENONVILLE	55 rect.	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	23	Défavorable
Le Gouvernement	208	Favorable
Article additionnel après l'article 9		
M. RETAILLEAU	51	Favorable
M. RETAILLEAU	50	Sagesse
M. BENARROCHE	166 rect.	Demande de retrait
M. CANÉVET	95	Irrecevabilité article 45
Article additionnel après l'article 9 ter		
M. MOHAMED SOILIHI	220 rect.	Irrecevabilité article 41
Mme Nathalie GOULET	5 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BORCHIO FONTIMP	24	Avis du Gouvernement
Mme BORCHIO FONTIMP	25	Demande de retrait
Article 10		
M. CANÉVET	96	Défavorable
M. BENARROCHE	181 rect.	Défavorable
M. BOURGI	130	Défavorable
M. BENARROCHE	167 rect.	Défavorable
M. CANÉVET	99	Défavorable
Le Gouvernement	227	Favorable si rectifié
M. CANÉVET	97	Défavorable
M. CANÉVET	98	Défavorable
M. MENONVILLE	54 rect. bis	Demande de retrait
Le Gouvernement	229	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 10		
Mme THOMAS	39 rect.	Défavorable
Mme THOMAS	40 rect.	Défavorable
Mme THOMAS	41 rect.	Défavorable
Mme VERMEILLET	42 rect. <i>bis</i>	Irrecevabilité article 45
Article additionnel après l'article 10 <i>ter</i>		
M. Henri LEROY	151	Défavorable
Article additionnel avant l'article 11 A		
Le Gouvernement	205	Favorable
Article 11 A		
Mme CUKIERMAN	80	Défavorable
M. BOURGI	132	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 A		
Mme CUKIERMAN	88	Défavorable
Article 11		
Mme MICOULEAU	157	Demande de retrait
Article 12		
M. BENARROCHE	169 rect.	Irrecevabilité article 41
Mme CUKIERMAN	81	Irrecevabilité article 41
M. MOHAMED SOILIHI	219 rect.	Avis du Gouvernement
Mme CUKIERMAN	83	Défavorable
M. BENARROCHE	170 rect.	Irrecevabilité article 41
M. SUEUR	129	Défavorable
M. BENARROCHE	168 rect.	Irrecevabilité article 41
M. SUEUR	131	Défavorable
Mme MICOULEAU	148	Défavorable
M. SUEUR	133	Défavorable
Le Gouvernement	206 rect.	Défavorable
M. SUEUR	134	Défavorable
Mme CUKIERMAN	85	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CUKIERMAN	84	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	27	Défavorable
Mme BORCHIO FONTIMP	26	Défavorable
M. BENARROCHE	171 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	82	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	213 rect.	Demande de retrait
M. SUEUR	143	Demande de retrait
M. WATTEBLED	191	Favorable
Mme CUKIERMAN	86	Défavorable
Article additionnel après l'article 12		
M. MOHAMED SOILIHI	218 rect.	Irrecevabilité article 41
Article 14		
Mme CUKIERMAN	87	Défavorable
M. BOURGI	144	Irrecevabilité article 38
Le Gouvernement	207	Défavorable
Mme MICOULEAU	158	Défavorable
M. BENARROCHE	173 rect.	Défavorable
M. BOURGI	185	Défavorable
Mme MICOULEAU	156	Défavorable
Le Gouvernement	203 rect.	Favorable
Article 14 bis		
Le Gouvernement	221	Favorable
Article 15		
Le Gouvernement	204	Favorable
Article 16 bis		
M. Henri LEROY	155	Favorable
Article 17		
Le Gouvernement	192	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 17		
Le Gouvernement	193	Favorable
Article additionnel après l'article 18		
M. SUEUR	137	Irrecevabilité article 45
Article 18 bis		
M. BOURGI	116	Défavorable
Article additionnel après l'article 18 bis		
M. Jean-Baptiste BLANC	11	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	9	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	10	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	12	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	13	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	14	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	8	Irrecevabilité article 45
Article 19 A		
M. Jean-Baptiste BLANC	147	Défavorable
Article additionnel après l'article 20		
Mme BORCHIO FONTIMP	29	Défavorable
Article 24		
M. BOURGI	115	Défavorable
Article 26		
Le Gouvernement	224	Défavorable
Article 27		
Mme CUKIERMAN	89	Défavorable
M. BOURGI	135	Défavorable
Le Gouvernement	194	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 28		
Mme VÉRIEN	52	Avis du Gouvernement
Mme BONFANTI-DOSSAT	53	Défavorable
M. BOURGI	136	Défavorable
M. BOURGI	138	Défavorable
M. BOURGI	110	Défavorable
M. BOURGI	139	Défavorable
Le Gouvernement	225	Défavorable
Article additionnel après l'article 28		
Le Gouvernement	195	Favorable
Article additionnel avant l'article 29		
Mme Maryse CARRÈRE	104	Irrecevabilité article 45
M. BOURGI	113	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	108	Irrecevabilité article 41
M. BOURGI	111	Irrecevabilité article 41
M. BENAROCHE	174 rect.	Irrecevabilité article 41
M. BOURGI	112	Irrecevabilité article 45
M. Jean-Baptiste BLANC	109	Avis du Gouvernement
Article 29		
Mme Valérie BOYER	63	Défavorable
Mme CUKIERMAN	90	Défavorable
M. BENAROCHE	182 rect.	Défavorable
M. BOURGI	114	Défavorable
Mme CUKIERMAN	91	Défavorable
Article 29 bis		
Mme DUMAS	15 rect.	Défavorable
Mme DUMAS	18 rect.	Défavorable
Mme DUMAS	16 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DUMAS	17 rect.	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	216 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 29 bis		
Mme Nathalie DELATTRE	30	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	31	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	32	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	33	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	34	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	35	Défavorable
Article 29 ter		
Mme DUMAS	19 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 29 ter		
Mme SCHILLINGER	184	Irrecevabilité article 41
Article additionnel après l'article 31		
Mme Nathalie DELATTRE	186 rect.	Sagesse
M. WATTEBLEED	190	Sagesse
Le Gouvernement	222	Favorable
Article 32 B		
Le Gouvernement	201	Favorable
Article 32		
M. BOURGI	140	Défavorable
Article additionnel après l'article 32		
M. Henri LEROY	154	Défavorable
Le Gouvernement	196	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 34		
M. GONTARD	49	Défavorable
M. BOURGI	146	Défavorable
M. BABARY	7 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme DUMAS	3 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 35		
Mme Maryse CARRÈRE	36	Irrecevabilité article 41
Mme Maryse CARRÈRE	38	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	37	Défavorable
Mme SCHILLINGER	183	Irrecevabilité article 45
Article 36		
Le Gouvernement	228	Favorable
Article additionnel après l'article 37		
M. BOURGI	141	Défavorable
Intitulé du projet de loi		
Mme Nathalie GOULET	4 rect. <i>bis</i>	Défavorable

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1er		
Le Gouvernement	5	Défavorable
M. MOHAMED SOILIHI	3 rect.	Favorable
Article 2		
Le Gouvernement	4	Défavorable
Article 3 (Supprimé)		
Le Gouvernement	6	Défavorable
Article additionnel après l'article 3 (Supprimé)		
M. Henri LEROY	1	Défavorable

M. Henri LEROY	2	Défavorable
----------------	---	-------------

La réunion est close à 10 h 35.

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Mineurs non accompagnés - Examen du rapport d'information

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons les analyses et propositions de nos quatre rapporteurs Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les mineurs non accompagnés.

La commission des affaires sociales a publié un rapport de nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Élisabeth Doineau en 2017 sur ce sujet difficile, qui reste d'une actualité forte, en particulier pour les départements qui voient leurs capacités d'accueil mises à mal par des flux très importants, au fil des arrivées qui sont un peu le thermomètre de la géopolitique du moment.

C'est donc avec un grand intérêt que nous attendons les conclusions de nos collègues.

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Ce sujet sensible suscite effectivement de vives inquiétudes et certaines crispations politiques : c'est pour cela que nous devons nous en saisir.

Plusieurs travaux importants ont déjà été réalisés sur le sujet, en particulier le rapport d'information très complet réalisé par Élisabeth Doineau et notre ancien collègue Jean-Pierre Godefroy en 2017, intitulé « Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe ». Au printemps dernier, les députés se sont plus particulièrement penchés sur les problématiques de sécurité associées à la présence de MNA.

Pourquoi un nouveau rapport sur le sujet ? Alors que le phénomène s'est durablement installé dans nos territoires, les questions qu'il pose sont restées largement irrésolues, en dépit de certaines avancées. Plusieurs textes en préparation ou en cours de navette tentent d'y apporter des réponses. C'est pourquoi le moment apparaît opportun de clarifier les termes actuels du débat et de proposer des orientations pour l'avenir.

Nous avons choisi d'aborder la question sous trois angles : celui de l'entrée dans le dispositif d'accueil de MNA, qui pose le problème épique de la répartition des compétences entre les départements et l'État ; celui des problèmes de sécurité posés par certains jeunes isolés, en évaluant le rôle éventuel de filières criminelles ; enfin, celui de la préparation de la sortie de la minorité et de l'accompagnement de ces jeunes vers l'autonomie.

Je vous parlerai en premier lieu des aspects relatifs à la régulation des entrées dans le dispositif MNA.

Les personnes se présentant comme MNA font l'objet d'une procédure spécifique en amont de leur prise en charge de droit commun par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il incombe au département de procéder à une évaluation sociale des demandeurs, le point crucial étant de déterminer s'il s'agit de mineurs. En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de cinq jours.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait plus que triplé entre 2014 et 2017, passant de 5 033 à 17 022 selon les chiffres du ministère de la justice. L'année 2020 a été marquée par une forte diminution des déplacements du fait de la pandémie : 9 524 placements ont été enregistrés. Toutefois, le nombre d'entrées de MNA à l'ASE avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019.

Le nombre d'évaluations conduites par les départements est cependant resté élevé sans que l'on puisse en connaître le nombre exact. Selon les chiffres provisoires communiqués par le ministère, il s'est élevé à 37 212 en 2019 après 51 337 en 2020. Il se confirme qu'une part prépondérante des personnes évaluées ne sont pas considérées comme mineures à l'issue de ce processus : l'Association des départements de France (AdF) estime à 70 % le nombre de personnes évaluées majeures, le ministère, lui, à 55 % en moyenne entre 2016 et 2019.

Or, cette phase « amont » représente une charge financière importante pour les départements : passé le délai de cinq jours de recueil administratif, la mise à l'abri du jeune demandeur se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue.

En « aval », l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE se maintient à un niveau élevé, représentant des dépenses parfois très lourdes. Selon le ministère de la justice, 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020, après 31 009 fin 2019 et 28 411 fin 2018.

Pour quantifier cette charge, nous estimons à 1,1 milliard d'euros dans le rapport le coût annuel de la prise en charge des MNA par l'ASE. Il s'avère toutefois difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA.

Devant ces chiffres, un soutien plus fort de l'État reste attendu. L'aide de l'État est en baisse cette année dans ses deux composantes. En particulier, le mode de calcul actuel de la contribution de l'État aux dépenses d'ASE, assise sur l'augmentation des flux entrants avec une année de décalage, rend sa contraction quasiment inexorable.

L'entrée dans le dispositif cristallise une grande partie des difficultés et des incohérences de cette politique. Depuis 2013, un référentiel partagé a été progressivement mis en place. L'évaluation doit ainsi s'appuyer sur un faisceau d'indices et avoir un caractère pluridisciplinaire. Le département peut bénéficier du concours des services préfectoraux avec la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (AEM). Enfin, le recours à des examens osseux complémentaires a été encadré par la loi.

En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, la Cour des comptes relève dans un référent d'octobre 2020 que « l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à un autre quant à sa durée et à ses modalités ». Ces constats ont été corroborés par nos auditions. Le degré de professionnalisme

de l'organisme en charge de l'évaluation, la durée de l'évaluation et les conditions de mise à l'abri dans le cadre du recueil provisoire d'urgence diffèrent d'un territoire à l'autre et engendrent des taux de prise en charge inégaux à l'issue de l'évaluation. La question de l'impartialité de l'évaluation lorsque l'organisme qui en est chargé assure également la mise à l'abri, a également été posée.

Ces multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités.

En conséquence, le dispositif national d'orientation des MNA est fragilisé par la défiance de plusieurs départements, ce qui donne lieu à des pratiques de réévaluation des jeunes provenant d'autres territoires.

Sur l'ensemble du territoire, on constate un manque de cohérence de la politique conduite par les différents acteurs. La multiplicité des instances susceptibles d'être saisies – procureur de la République, juge pour enfants, juge administratif – engendre une multitude de procédures parallèles, qui amènent à la prise de décisions contradictoires.

Face à ces constats, le rapport formule plusieurs propositions tendant à créer les conditions d'une véritable politique nationale. Il y a en la matière un défaut de pilotage et de coordination qui explique une grande partie des difficultés ; n'oublions pas d'associer à la réflexion sur la réforme de cette gouvernance le ministère des affaires étrangères pour prendre en compte la dimension internationale du phénomène.

La question de la répartition des compétences entre l'État et les départements en ce qui concerne la gestion de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA doit être tranchée dans le sens d'une centralisation de cette phase initiale, qui relève d'une politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise et qui donne lieu à des dépenses indues pour les collectivités. Ce scénario favoriserait la mise en cohérence de la politique conduite entre les différents acteurs.

D'ores et déjà, la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation. Par ailleurs, l'ensemble des départements devraient recourir au dispositif AEM afin de fiabiliser les évaluations : bien que la participation financière de l'État soit désormais modulée en fonction de l'utilisation de cet outil, plusieurs départements refusent toujours d'y recourir.

Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation et de mise à l'abri, une homogénéisation des conditions dans lesquelles celle-ci est mise en œuvre est indispensable.

À cette fin, nous considérons que l'évaluation doit, de préférence, être exercée directement par les services compétents. Dans les cas où elle est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.

Pour améliorer la qualité de l'évaluation, il est par ailleurs souhaitable qu'un temps de répit, uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation, soit garanti à toutes les personnes se présentant comme MNA. Il semble également nécessaire, notamment pour des raisons de santé publique, de réaliser effectivement un premier rendez-vous de santé

dès le stade de l'évaluation, qui ne doit pas avoir pour objet de déterminer l'âge de la personne.

Concernant les examens osseux, le cadre posé par le Conseil constitutionnel, qui tire les conséquences des avis scientifiques réservés sur la fiabilité de ces tests, doit être respecté sur l'ensemble du territoire national. Le dernier avis du Haut Conseil de la santé publique sur le sujet datant de 2013, il serait toutefois intéressant de réaliser une nouvelle étude afin de vérifier si de nouvelles méthodes scientifiques permettent aujourd'hui de déterminer avec davantage de précision et de fiabilité l'âge d'un individu.

En conséquence de l'application plus uniforme de la procédure d'évaluation sur le territoire, il apparaît souhaitable d'interdire les réexamens de la minorité lorsque celle-ci a été actée par un département ou confirmée par décision de l'autorité judiciaire. Nous recommandons d'unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'ASE.

Pour sécuriser les moyens financiers de la protection de l'enfance, nous plaidons enfin pour pérenniser la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses des départements et pour revoir son mode de calcul en se basant non pas sur la variation des flux de MNA entrants, mais sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE. À cette fin, il est indispensable que les départements soient en mesure de mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA par l'ASE.

M. Hussein Bourgi, rapporteur. – Les inégalités de traitement en matière d'hébergement méritent une attention particulière. D'abord, l'accueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. Or, lorsqu'une personne se présentant comme MNA n'est pas mise à l'abri le temps de l'évaluation, elle se retrouve à la rue en attendant l'évaluation de sa situation, ce qui compromet gravement ses chances et la place en position de vulnérabilité, en particulier vis-à-vis des réseaux mafieux.

Il apparaît ensuite que la mise à l'abri des MNA lors de la phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel. Plusieurs conseils départementaux que nous avons auditionnés ont confirmé recourir habituellement à l'hébergement hôtelier pour tout ou partie des personnes en cours d'évaluation.

Les problèmes posés par l'hébergement hôtelier dépendent de ses conditions de mise en œuvre, qui varient fortement selon les départements. L'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité par les travailleurs sociaux ainsi qu'une perception relativement négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés. Ils sont accueillis le soir pour dormir, et le matin ils sont mis à la porte, livrés à eux-mêmes.

Certains hôtels paupérisés se sont spécialisés dans ce type de prestation, ne vivant que du public apporté par les collectivités, avec des redevances garanties, et laissant ainsi leur établissement se dégrader. Dans plusieurs villes, des hôtels n'accueillent que des MNA, ne font plus de travaux de sécurité ni de ravalement, ce qui ne facilite pas l'insertion de ces jeunes dans leur environnement. En tout état de cause, ces lieux ne sont pas appropriés pour l'accueil de mineurs.

Comme nous l'avons constaté en Gironde, il existe des alternatives à l'hôtel, tels les « hébergements diffus » en semi autonomie parfois confiés à des prestataires, qui peuvent offrir des conditions de contrôle et d'accompagnement meilleures.

L'hébergement hôtelier semble fréquemment se poursuivre pour les jeunes ayant été reconnus comme mineurs. Selon l'IGAS, le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élève au minimum à 5 % des jeunes de l'ASE. 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel.

Cette pratique est très inégalement répandue selon les départements, nos auditions ont montré qu'elle évolue favorablement dans certains cas. Paris a ainsi transformé plus de 600 chambres d'hôtel accueillant des mineurs en foyers ou appartements partagés et veille désormais à faire en sorte que plus aucun enfant confié à l'ASE ne soit hébergé à l'hôtel. C'est une initiative à encourager car elle permet la présence constante de travailleurs sociaux.

Nos recommandations vont dans le sens d'une homogénéisation « par le haut » de la mise à l'abri, qui devrait relever de la compétence de l'État. Il va de soi que la mise à l'abri prévue par la loi doit avant tout être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu. La pratique de l'hébergement hôtelier devrait en principe être exclue s'agissant des MNA reconnus mineurs. Nous estimons également souhaitable de tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel pour la mise à l'abri des personnes en cours d'évaluation.

Les conditions de prise en charge des MNA peuvent accentuer leur vulnérabilité et le risque pour eux d'entrer dans la délinquance ou dans un réseau mafieux. L'hébergement en structure hôtelière peut notamment en faire la proie de réseaux criminels.

Si, dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité nous intéresser à la délinquance des mineurs non accompagnés, malgré l'existence de travaux déjà nombreux sur le sujet, notamment du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, c'est que le problème est réel sur nos territoires et qu'il ne sert à rien de le nier. Il suffit de lire la presse régionale pour constater que le phénomène, longtemps concentré dans le centre des métropoles, s'étend maintenant dans le périurbain et dans les transports en commun.

Henri Leroy présentera les questions relatives à la sécurité mais je souhaite souligner un point qui nous a particulièrement intéressés lors de notre déplacement en Gironde, et qui a été confirmé ensuite par les représentants d'autres départements. C'est le fait qu'il ne faut pas confondre les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et les jeunes délinquants en errance. Même s'il existe des MNA qui ont commis des faits de délinquance et sur lesquels nous avons des données de la part des départements (de 5 % à 10 % selon les cas), ce sont deux populations distinctes qui ne se recoupent que très marginalement.

En effet, les jeunes délinquants en errance présentent un profil sociologique distinct des MNA pris en charge par l'ASE.

Les jeunes délinquants sont plus âgés en moyenne que les MNA pris en charge par l'ASE, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, qui détruisent leurs papiers d'identité et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord, alors que la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est issue de l'Afrique sub-saharienne, ils ne posent guère de problème et veulent s'intégrer par la scolarité ou le travail. Surtout, les jeunes

délinquants errants ne sont, le plus souvent, pas pris en charge par l'ASE et ils ne s'inscrivent pas dans un parcours d'insertion.

Cette différence a été soulignée avec force par le président du conseil départemental de la Gironde et par la mission MNA relevant de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde. Ils nous ont invités à distinguer les deux populations et à ne pas nier la qualité du travail des travailleurs sociaux et la volonté d'intégration des MNA. Alors même que la situation en Gironde, et particulièrement à Bordeaux, a fait l'objet d'une attention médiatique et politique soutenue, les forces de police ont indiqué aux rapporteurs qu'il ne se produit aucun cas où une personne se présentant comme mineure est arrêtée puis remise au département car, inconnus de l'ASE, les délinquants refusent en réalité toute prise en charge par les pouvoirs publics et les associations.

Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la Maire en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a fait le même constat de refus de prise en charge par les jeunes en errance du quartier de la Goutte d'Or, souvent arrivés très jeunes, à l'âge de 12 ou 13 ans, mais intégrés à des filières de délinquance locale et victimes d'addictions et d'exploitation.

La population des jeunes en errance se caractérise par sa vulnérabilité. En particulier, ces jeunes présentent fréquemment une addiction à des substances psychotropes illicites ou à des médicaments détournés de leur usage initial. Ces jeunes sont aussi victimes de violence et d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains.

Nous nous sommes interrogés sur l'éventuelle emprise de filières criminelles internationales organisées sur les jeunes en errance. À l'issue de l'audition des administrations concernées et des acteurs de terrain, il nous apparaît que la question des filières criminelles et de traite des êtres humains, dont il est documenté qu'elles ont recours à des mineurs pour commettre des actes de délinquance, constitue un enjeu grave mais distinct de celui de l'arrivée des MNA en France et de la délinquance de jeunes en errance. Les jeunes délinquants dans les filières, notamment les jeunes Roms, sont en effet étroitement contrôlés par le réseau international auquel ils appartiennent et rarement privés de tous liens familiaux qui peuvent contribuer à leur exploitation.

On constate néanmoins la mainmise de délinquants plus aguerris et expérimentés sur les plus jeunes dès leur arrivée. Ce phénomène est attesté depuis 2016 dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris, où un réseau de délinquance locale et à la notoriété fantasmée continue, semble-t-il, à attirer les jeunes en errance. Il a aussi été présenté comme une réalité à Bordeaux, où les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux.

Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, nous préconisons de généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les MNA et faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.

Nous proposons également d'éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés à l'instar de la politique conduite en Gironde où le placement en zones rurales des MNA en difficulté a permis de résoudre durablement des problèmes d'emprise criminelle.

Je conclurai en soulignant qu'il nous paraît important de distinguer des populations dont la volonté d'intégration diffère. Ainsi, lorsque l'on traite de la délinquance, il nous paraît plus adéquat de parler de jeunes en errance et non de mineurs non accompagnés.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Notre rapport conduit à un constat sans appel : les infractions commises par les jeunes en errance sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes.

La délinquance liée à ce public représente, sur la période récente, une part croissante de la délinquance en général. Même s'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données transmises par la préfecture de police de Paris et par la préfecture des Bouches-du-Rhône sont singulièrement inquiétantes. Sur le ressort de la préfecture de police de Paris, la part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 et 2020. Par catégorie d'infraction, le constat est tout aussi alarmant : en 2020, les jeunes en errance représentaient 40 % des mis en cause pour des faits de vol à la tire et 29 % pour faits de cambriolage (contre 3 % en 2016). Sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône, sur la seule année 2020, le nombre de mineurs étrangers mis en cause a progressé de 23,3 % et les services préfectoraux estiment « qu'ils sont à l'origine de près de la moitié des faits relatifs [à la délinquance de voie publique] ». Selon la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, les faits de délinquance imputables aux mineurs étrangers représentaient ainsi en 2019 près de 73 % des infractions de voie publique.

Ensuite, les infractions commises par les jeunes en errance tendent à être plus graves et plus violentes. Alors que les principales catégories d'infraction identifiées étaient, par le passé, les vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence. Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches.

La montée en puissance de la délinquance liée aux jeunes en errance est également perceptible dans les chiffres transmis par les services du ministère de la Justice. Ainsi, la section compétente du parquet de Paris a traité, pour les trois premiers mois de l'année 2021, un total de 1 870 mesures de garde à vue à l'encontre de ces jeunes, soit une moyenne de 15,6 gardes à vue par jour.

Enfin, les observations convergent dans le sens d'une propagation de la délinquance liée aux jeunes en errance des centres villes vers les communes périphériques, voire dans certaines zones rurales.

Alertés par notre collègue Thani Mohamed Soilihi sur les difficultés de sécurité liée à la présence de MNA à Mayotte, nous avons profité des informations recueillies sur place lors du déplacement d'une délégation de la commission des lois conduite par le Président François-Noël Buffet. Vous trouverez dans le rapport un point sur la situation spécifique de ce département.

Face à la délinquance des jeunes en errance, nous avons constaté un certain sentiment de découragement chez les forces de l'ordre et les magistrats. Des cas où un même jeune est interpellé plusieurs fois dans la même semaine, voire le même week-end, sans qu'il soit possible de fixer son identité, ont été reportés. L'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale constituent également un motif de préoccupation majeur.

La première des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre a trait à l'identification des jeunes en errance interpellés. En effet, ces derniers refusent le plus souvent de décliner leur identité et ne possèdent pas de documents d'état civil. De plus, ces jeunes se présentent systématiquement comme mineurs lors de leur interpellation, ce qui implique l'application de la loi pénale pour les mineurs, plus protectrice. Or, les forces de l'ordre ne disposent pas de moyens adaptés pour établir l'âge de la personne et, le cas échéant, établir sa majorité au cours de la période de garde à vue sauf à recourir, avec l'autorisation d'un magistrat, à un test osseux, procédure lourde et peu probante. En particulier, elles ne disposent pas d'un accès aux données contenues dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), ce qui pourrait pourtant permettre d'identifier immédiatement les jeunes ayant été reconnus majeurs par les services départementaux de l'ASE. Cette difficulté est encore amplifiée par l'utilisation de multiples alias de la part des jeunes interpellés.

Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la poursuite de la procédure judiciaire. En effet, cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants. Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.

Dans ce contexte, nous avons accueilli favorablement le projet de rendre obligatoire le recours au traitement AEM. Nous souhaitons également ouvrir l'accès aux données qui y sont enregistrées aux forces de l'ordre. Un tel accès ne permettrait certes pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'identification des jeunes interpellés, mais il accélérerait à minima le processus pour les jeunes s'étant préalablement présentés aux services de l'ASE.

Nous souhaitons ensuite la création d'un fichier national relatif aux MNA délinquants. Il pourrait répertorier l'ensemble des infractions commises par des jeunes en errance et faciliterait le rattachement, a posteriori, d'une infraction à son auteur. Un tel fichier rendrait ainsi plus aisée l'identification des jeunes multirécidivistes utilisant un alias différent à chaque interpellation.

Une autre difficulté tient au refus systématique des jeunes en errance interpellés de se soumettre à la prise d'empreinte. Or, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, le relevé des empreintes digitales ne peut être imposé que dans des conditions particulièrement ardues à réunir conduisant fréquemment les forces de l'ordre à y renoncer.

En conséquence, nous serons particulièrement attentifs aux modifications de l'article 55-1 du code de procédure pénale qui pourraient être introduites lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Par ailleurs, nous estimons nécessaire de renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.

Face à l'essor de la délinquance liée aux jeunes en errance, il existe des bonnes pratiques qui sont à généraliser. C'est notamment le cas de la coopération mise en place de juin 2018 à mars 2019 entre la préfecture de police de Paris et les autorités marocaines. Dans ce cadre, une équipe spécialisée d'agents consulaires marocains a, avec l'accord du parquet de Paris, participé à l'identification des jeunes en errance interpellés et se réclamant de la nationalité marocaine. Placée dans le commissariat du XVIII^e arrondissement, cette équipe a concrètement mené des entretiens personnalisés auprès des intéressés et exploité les données

d'identification saisies. Il s'agissait de fiabiliser les informations d'état civil fournies par ces jeunes et d'objectiver leurs liens familiaux au Maroc.

Ce dispositif a présenté des résultats extrêmement probants et constitue un modèle qui gagnerait à être reproduit.

L'autre voie possible est celle des canaux de coopération policière traditionnels. La préfecture de police de Paris indique ainsi que, depuis septembre 2019, un dispositif d'interrogation des autorités algériennes, marocaines et tunisiennes a été mis en place par la sûreté régionale des transports. Il permet d'obtenir les informations utiles à l'identification des intéressés dans un délai moyen de quatre à cinq semaines ; 1 387 demandes de coopération ont été effectuées et ont permis l'identification de 301 individus, dont une proportion de 93 % de majeurs. Si l'échange d'informations est moins efficace que la présence d'équipes consulaires sur place, il gagnerait néanmoins à être encouragé.

Nous estimons indispensable d'adapter l'organisation et les moyens des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène des jeunes en errance, en particulier leur forte mobilité. Celle-ci représente un défi d'ampleur pour les services de la police et de la gendarmerie nationales, car elle nécessite une présence accrue dans les transports et plus de coopération entre les deux entités. Notre rapport présente l'exemple de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine qui est particulièrement intéressant puisqu'il a permis de réaliser des patrouilles dans les trains. S'agissant de la coopération, nous souhaitons que puissent se multiplier les échanges entre les deux entités et nous recommandons d'explorer la piste d'une unité mixte police/gendarmerie référente qui pourrait appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

Enfin, nous recommandons de mettre en place au sein des services de la police et de la gendarmerie nationale des structures d'enquête spécifiquement dédiées aux jeunes en errance. Pour ce faire, l'exemple de la « cellule MNA » mise en place au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde pourrait être utilement répliqué.

Les difficultés rencontrées par la justice ont ensuite été soulignées à la commission des lois en janvier 2020, dans le cadre de l'examen de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, par M. Rémy Heitz, alors procureur de la République de Paris, aujourd'hui procureur général, lequel a réitéré ce constat lors de son audition conjointe avec Mme Wipf, vice-procureure de Paris, par la mission d'information.

Ces difficultés sont pour partie les mêmes que celles que rencontrent les forces de l'ordre. Des difficultés procédurales demeurent également. Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement entend proposer des solutions et nous serons, là encore, attentifs aux suites qui pourraient lui être données.

Au-delà de cette mesure utile, nous estimons que l'entrée en vigueur du code la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance. Le code de la justice pénale des mineurs offre, en effet, des possibilités pour accélérer considérablement la réponse pénale concernant les mineurs qui sont les plus susceptibles d'ignorer les convocations de l'autorité judiciaire. En effet, si le principe procédural posé par le nouveau code est celui de la césure du procès, la juridiction pour mineurs peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction.

D'après la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), environ 20 % des affaires devraient être jugées en audience unique. Il ne fait pas de doute que parmi elles figureront celles concernant les mineurs en errance.

Cette faculté d'audience unique, combinée aux dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi « responsabilité pénale et sécurité intérieure », devrait grandement faciliter la réponse pénale. Il importe cependant d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte. Nous souhaitons donc qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux sur la question du traitement de la délinquance des mineurs en errance soit diffusée d'ici la fin de l'année.

L'ensemble de ces mesures nous paraît nécessaire pour lutter contre le phénomène de la délinquance des jeunes en errance et ainsi éviter les rapprochements trop hâtifs entre ces derniers et les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – S'agissant des mineurs non accompagnés, reconnus comme tels et pris en charge par les départements, nous avons souhaité aborder la sortie du dispositif de l'ASE sous l'angle de l'accès à l'autonomie. Le constat général que nous dressons est que, trop souvent, le basculement dans la majorité des MNA entraîne une insécurité juridique et matérielle qui vient ruiner parfois des années d'investissement humain et financier déployé lors de leur accueil en protection de l'enfance.

Nous sommes convaincus que la préparation à l'autonomie des MNA se joue dès leur arrivée par une scolarisation rapide. Les auditions que nous avons menées ont révélé que la scolarisation des MNA n'est pas à la hauteur des enjeux. Tant que la phase d'évaluation se prolonge, la plupart des jeunes ne font l'objet d'aucune démarche auprès de l'Éducation nationale. En particulier, les associations que nous avons entendues ont témoigné de délais trop longs de vérification documentaire par la police aux frontières (PAF), qui entravent les démarches de scolarisation.

Lorsque les procédures sont enfin entamées, les jeunes pâtissent de la complexité des démarches administratives. Les délais pour réaliser les tests des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) ou les délais pour obtenir des rendez-vous en centre d'information et d'orientation (CIO), qui sont nécessaires à leur affectation, varient de quelques semaines à plusieurs mois selon les académies. L'inscription finale en unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A), qui sont les unités les plus adaptées pour accueillir les MNA dont la maîtrise de la langue française est souvent faible ou inexistante, peut être retardée de plusieurs mois si le territoire est en manque de places. Des jeunes reconnus comme MNA doivent attendre parfois près d'un an et la rentrée scolaire suivante avant d'être inscrits dans un établissement.

C'est pourquoi, nous recommandons aux départements de contractualiser avec des associations afin de généraliser le modèle de préscolarisation dès la phase de mise à l'abri pour les jeunes qui ne sont pas manifestement majeurs. Il convient également d'engager les démarches d'inscription en établissement scolaire au plus vite, en parallèle si nécessaire des examens des documents d'état civil par les préfectures et la PAF.

Il nous semble également essentiel que la coordination entre les services de l'Éducation nationale et les départements soit accrue. Nous proposons donc qu'une rencontre semestrielle ait lieu entre l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de

l'Éducation nationale (IA-DASEN) et le président du conseil départemental afin de mieux anticiper les besoins à venir de places dans les unités pédagogiques spécialisées.

Le passage à la majorité des MNA pris en charge cristallise les incertitudes quant à l'avenir de ces jeunes. Une fois devenus majeurs, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire pour qu'ils puissent séjourner en France. Les décisions d'expulsion du territoire français prises à l'encontre d'anciens MNA investis dans leur intégration professionnelle, qui émaillent parfois l'actualité, sont ressenties comme des injustices et touchent l'opinion publique.

Des voies spécifiques d'obtention d'un titre de séjour sont prévues pour les MNA. Elles sont toutefois plus favorables aux MNA recueillis avant l'âge de 16 ans, qui bénéficient de droit d'une carte de séjour sous réserve que certaines conditions relatives à leur insertion soient satisfaites. Les données de la direction générale des étrangers en France font état d'un taux d'approbation des demandes de titre de séjour d'environ 93 %. Les préfectures nous ont transmis des données qui vont dans le même sens, à l'exception de Paris où 68 % des dossiers déposés en 2020 ont fait l'objet de réponses positives tandis que 17 % sont toujours en cours d'instruction. Cela nous conduit à affirmer que le problème réside moins dans les procédures en elles-mêmes que dans leur mise en œuvre, à la fois lente et complexe.

Une des difficultés rencontrées par les MNA tient au fait que, lors de leur demande de carte de séjour, ressurgit encore la question de leur état civil. En effet, le juge des enfants, en reconnaissant leur minorité, parfois au bénéfice du doute, ne statue pas sur l'authenticité de leurs documents d'état civil. De même, la Cour des comptes constate que, lors de la prise en charge des MNA à l'ASE, leur état civil n'est que trop rarement consolidé. Les jeunes se présentent donc plus tard en préfecture avec des papiers d'identité incomplets ou dont la fiabilité est douteuse, et ce alors que le contrôle opéré est bien plus poussé. Les vérifications documentaires, avec l'intervention de la PAF, rallongent alors considérablement les procédures. La préfecture de la Gironde a ainsi indiqué que 15 % des MNA présentant une demande de titre de séjour en 2020 ont vu leurs documents retenus par la PAF pour vérifications.

Le passage à la majorité peut donc se traduire par une insécurité juridique si les demandes de carte de séjour n'aboutissent pas à temps. Or, après 18 ans, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire et, si l'intéressé souhaite signer un contrat d'apprentissage ou d'alternance, l'autorisation de travail nécessaire ne lui est délivrée que s'il satisfait aux critères de la régularisation. C'est donc toute l'intégration sociale et professionnelle de l'ancien MNA qui se retrouve en péril.

Par conséquent, notre rapport recommande de faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle.

De même, nous recommandons d'orienter plus systématiquement vers l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié. En effet, nos travaux ont montré que le nombre de demandes d'asile déposées est en réalité très en deçà du public potentiellement éligible. Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra, soit un nombre singulièrement bas au regard des 31 009 mineurs pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre de cette même année. Ce « non-recours » s'explique tant par la complexité des démarches administratives, qui nécessitent la désignation d'un administrateur

ad hoc pour représenter le mineur, que par la sensibilisation insuffisante des services de l'ASE au sujet de l'importance des demandes d'asile.

Enfin, notre rapport a dressé un constat très mitigé de l'accompagnement des MNA lors de l'entrée dans l'autonomie par les départements mais aussi par l'État.

Concernant l'anticipation de la sortie du jeune MNA, la préparation du projet pour l'autonomie est, tout d'abord, tributaire de l'application très imparfaite de la loi du 14 mars 2016. Une étude révèle que 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien devant avoir lieu à 17 ans pour tous les jeunes de l'ASE. Appliquer la loi est donc une priorité absolue.

S'agissant des contrats jeune majeur, pouvant être octroyés aux MNA pour prolonger jusqu'à 21 ans leur accompagnement par l'ASE, ils sont utilisés de façon très hétérogène par les départements, ce qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux MNA mais peut aussi concerter les autres enfants de l'ASE. Certains choisissent de contractualiser pour une période très brève (de l'ordre de trois mois) et de renouveler si nécessaire la démarche, au détriment du jeune qui demeure dans l'incertitude quant à son avenir. D'autres décident de conditionner l'octroi d'un tel contrat à une prise en charge par l'ASE de deux ans minimum, ce qui conduit mécaniquement à exclure les MNA, arrivés, dans leur grande majorité, après 16 ans.

Pour que les MNA ne se retrouvent pas dans une situation de précarité et que les années de prise en charge à l'ASE ne soient pas vaines, nous proposons de garantir dans la loi la poursuite de l'accompagnement en contrat jeune majeur jusqu'à l'obtention du diplôme ou de la qualification professionnelle du MNA, ce qui devrait être valable aussi pour les autres jeunes.

En outre, les mécanismes mis en place par les missions locales et financés par l'État ne remplissent que partiellement leur rôle de filet de sécurité. En 2019, seuls 168 MNA bénéficiaient d'une Garantie jeunes. C'est pourquoi, notre rapport recommande de mieux mettre en œuvre les dispositifs de droit commun pour les MNA. À cet égard, nous serons vigilants à ce que la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), annoncée par le Gouvernement, soit l'opportunité d'accompagner les MNA désireux de s'insérer socialement.

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – La politique concernant les mineurs non accompagnés, tant lors de leur entrée dans le dispositif que de leur sortie, souffre d'un manque de moyens juridiques et financiers ainsi que de cohérence à l'échelle du territoire national. Le même constat peut être dressé pour les mineurs étrangers, prétendus ou avérés, qui commettent des actes de délinquance et jettent injustement l'opprobre sur tous les MNA. Nous sommes donc convaincus qu'une impulsion politique forte est nécessaire pour répondre à ces enjeux. Si le projet de loi relatif à la protection des enfants, en cours de navette, présente certaines mesures qui vont dans le bon sens, le compte n'y est pas encore.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ce rapport de grande qualité, qui fait des propositions précises ; place au débat.

M. Dominique Théophile. – Les rapports administratifs et parlementaires montrent tous les difficultés et les carences en matière de mise à l'abri des mineurs suivis par l'ASE, ainsi que la diversité des situations – des jeunes accèdent à des établissements

spécialisés, avec un suivi, quand d'autres sont placés dans des hôtels, avec des difficultés de suivi évidentes. Pourquoi ces différences ? Quels sont les départements les plus déficients en la matière ? Constatez-vous des améliorations en général ?

M. Alain Marc. – Je veux souligner l'importance et l'urgence d'une compensation par l'État des dépenses croissantes que les départements engagent pour la protection des mineurs non accompagnés. L'Aveyron a dépensé 6,4 millions d'euros en 2020, la compensation par l'État s'est élevée à 1,2 million d'euros, la différence est énorme pour un département de 280 000 habitants. Or, le nombre de MNA augmente : il faut que la prochaine loi de finances compense réellement les dépenses des départements. Il y a quelques années, Manuel Valls voulait supprimer les départements : s'ils n'étaient plus là, ces dépenses incomberaient bien à l'État, il faut une compensation intégrale.

Mme Florence Lassarade. – Comme sénatrice de la Gironde, un département que vous citez dans votre rapport, je veux signaler le travail que nous avons fait il y a quelques années avec la préfète et les services de l'État sur les bandes de jeunes drogués qui dévastaient littéralement le centre de Bordeaux, des jeunes sous influence de truands qui se présentent souvent comme marocains alors qu'ils sont algériens, qui vivent en squat, refusent toute prise d'empreinte digitale et refusent même tout soin, alors qu'ils peuvent être malades, en particulier de la gale. Or, dans la petite commune où j'habite, nous accueillons des MNA dans un centre et je dois dire qu'après une inquiétude initiale des riverains, les choses se sont bien passées parce que ces MNA, bien accompagnés, se sont insérés. En réalité, les choses se passent bien le temps de la scolarisation, mais ensuite, quand les jeunes devenus majeurs partent pour Bordeaux ou d'autres territoires, on ne sait plus ce qu'ils deviennent.

M. Jean-Yves Leconte. – Dans le débat sur le bon niveau de compétence, entre l'échelon départemental et l'échelon national, il faut tenir compte du besoin que nous avons d'un fichier national avec des éléments biométriques, ou bien les parcours vont consister à passer d'un département à l'autre – il y a une analogie avec les systèmes d'asile à l'échelon européen. Ensuite, je suis réservé sur la recommandation n° 11 relative au test osseux pour déterminer l'âge, car les scientifiques nous disent que la marge d'erreur y est supérieure à celle qui fonde le doute sur la minorité de la personne – en d'autre terme, le recours à cette technique ne sert à rien, sauf quand on n'a pas de doute...

Je salue la recommandation n° 37 sur l'orientation vers l'Ofpra et la recommandation n° 39 pour que l'ASE poursuive une prise en charge jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou du cycle universitaire. Il faut parvenir à ce que les MNA suivis par l'ASE ne se trouvent pas démunis face aux services d'état civil pour prouver leur identité lorsqu'ils atteignent 18 ans ; la solution la plus simple et la plus juste serait de considérer que la façon dont la personne a été identifiée dans son suivi par l'ASE, vaille pour le premier titre de séjour, ce serait une façon de reconnaître l'effort d'intégration. Du reste, quand une personne arrive sur notre territoire avec un visa, il n'y a pas de raison de contester l'âge qu'elle a déclaré en entrant sur le territoire.

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Les différences constatées dans les pratiques de mise à l'abri tiennent beaucoup au fait que les départements manquent de moyens, c'est pourquoi nous demandons l'élaboration d'une politique nationale. Nous sommes, ensuite, très demandeurs d'une compensation intégrale des dépenses liées à la phase d'évaluation par l'État, ce qui suppose leur évaluation précise, ainsi que d'une révision du mode de calcul de la contribution de l'État aux dépenses de l'ASE liées aux MNA.

M. Xavier Iacovelli, rapporteur. – Le constat d'une disparité des politiques départementales envers les MNA vaut pour la protection de l'enfance en général, nous constatons qu'il y a autant de pratiques, que de départements. C'est pourquoi je suis favorable à une recentralisation de la politique de protection de l'enfance, y compris celle conduite en direction des MNA, de l'identification à la protection.

Mme Frédérique Puissat. – On parle de recentralisation, va-t-on débattre de nouveau de la suppression des départements ? Autant le dire... Je m'interroge à ce titre sur la recommandation n° 4, visant à transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA. Or, sur le terrain, nous avons mis en place des cellules d'évaluation : ne va-t-on pas les déstabiliser en recommandant ce transfert ? N'est-ce pas une ingérence dans la vie des collectivités territoriales – et est-on bien sûr que l'État dispose des moyens d'assumer ces missions ? Ne risque-t-on pas, finalement, de les transférer à des associations, dont certaines entretiennent aujourd'hui des relations difficiles avec les collectivités territoriales ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie les rapporteurs d'avoir inclus l'analyse de la situation outremer, y compris à Mayotte, c'est suffisamment rare pour le signaler. L'an passé, la Cour des comptes avait jugé la situation à Mayotte trop « atypique » pour l'inclure dans son analyse des MNA : cela n'aide pas à résoudre les problèmes... Nous avons enregistré à Mayotte 4 446 MNA en 2016, les difficultés se cumulent, les collectivités territoriales n'ont pas de solution, les élus demandent que la solidarité nationale joue, pour que les MNA présents à Mayotte soient pris en charge par d'autres départements français : je ne sais pas si c'est une bonne solution mais elle me semble à examiner. Une mission interministérielle y réfléchit, c'est important que la représentation nationale contribue également à cette réflexion. Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre déplacement à Mayotte et pour avoir su, à cette occasion, aborder des sujets aussi difficiles que le suivi des MNA. J'attends avec impatience les solutions concrètes pour nous aider à Mayotte.

M. Henri Leroy, rapporteur. – Une précision sur la place du département de la Gironde dans notre rapport : nous en parlons parce que nous nous y sommes rendus, nous y avons passé une journée avec les services du département et les forces de l'ordre, en particulier parce que la Gironde est le seul département à avoir mis en place une équipe de 12 policiers qui se consacre au phénomène des violences perpétrées par les jeunes errants et les MNA. Nous avons été également attentifs à la situation dans les Alpes-Maritimes, où un groupe de travail a été dépêché à la frontière pour déceler les personnes manifestement majeures qui se présentent comme mineures, avec un résultat positif puisque quatre sur cinq sont apparemment décelées.

Ensuite, lorsque nous faisons référence, dans la recommandation n° 11, aux tests osseux, c'est pour harmoniser les pratiques et en limiter l'usage ; nous appelons, dans la recommandation n° 12, à réévaluer l'ensemble des techniques. En tout état de cause, le doute bénéficie à la personne qui se prétend mineure.

Mme Laurence Cohen. – Je salue ce rapport, intéressant et équilibré. Il faut continuer à réfléchir sur la preuve de minorité qu'on administre, le plus souvent après un entretien qui est déstabilisant, une source d'angoisse pour le mineur qui voit sa parole mise en doute. Le test osseux est remis en cause par les scientifiques, il date de 1930 et je ne vois pas ce que sa recommandation viendrait faire dans un rapport parlementaire.

Ensuite, alors que nous convenons que l'accompagnement est utile le plus longtemps possible, il semble qu'à partir du 1^{er} octobre prochain, les départements ne seront plus obligés d'accompagner les mineurs devenus majeurs : qu'en est-il ?

Enfin, les moyens des collectivités étant très disparates, on comprend mieux qu'elles n'aient pas toutes les mêmes moyens pour l'accompagnement des MNA.

M. François-Noël Buffet, président. – Qu'en est-il des contrats jeune majeur ?

Mme Michelle Meunier. – J'ai suivi vos travaux et je vous félicite pour l'équilibre que vous avez su préserver entre ce qui relève de la protection de l'enfance et ce qui relève de la jeunesse délinquante en errance. Je me situe côté enfance en danger et protection de l'enfance. Un projet de loi arrive prochainement, avec pour rapporteur Bernard Bonne, je crois savoir qu'il contient des mesures contre cette mauvaise pratique consistant à mettre des mineurs non accompagnés dans des hôtels, où ils se trouvent à la merci des réseaux de criminalité. Ce projet de loi vise aussi les contrats jeune majeur, nous aurons à en débattre, il y a là des solutions aux problèmes que vous avez identifiés.

L'accompagnement est nécessaire, décisif, nous le répétons de loi en loi sur la protection de l'enfance aussi bien que sur celles qui visent à prévenir la délinquance. Je déplore qu'on regarde trop souvent, et de plus en plus, l'enfant en danger comme un futur délinquant. En réalité, il faut accompagner les enfants en danger jusqu'à 21 ans, y compris ceux qui viennent de loin. Vous parlez de moyens supplémentaires, mais les forces de l'ordre elles-mêmes paraissent mal outillées sur le sujet : qu'en pensez-vous ?

M. Daniel Chasseing. – Je félicite les rapporteurs pour leurs propositions concrètes. Comment accélérer les procédures d'état civil et l'obtention de cartes de séjour à la majorité, pour que les jeunes ne se trouvent pas d'emblée lâchés dans la nature, mais accompagnés vers un apprentissage et le travail ? Le manque de suivi peut ruiner tout le travail réalisé par l'ASE : une sorte d'obligation de suivi vous paraît-elle possible ?

Mme Jocelyne Guidez. – Ce rapport est important, merci pour vos travaux. J'ai récemment remis une médaille d'or de l'apprentissage à un apprenti-paysagiste qui était un mineur non accompagné : il y a de beaux parcours, ils sont le plus souvent invisibles, comment les rendre visibles et valoriser l'apprentissage et la formation ? Que deviennent ces MNA formés, une fois majeurs ? Demandent-ils la nationalité française ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je veux souligner la qualité de ce travail important. La recommandation n° 6, cependant, ne va pas de soi : « Inscrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires. », qu'est-ce à dire ? Quand un gamin est là, qu'est-ce qu'on fait ? Où commence l'illicite ? Visez-vous un délit de solidarité ?

Ensuite, vous demandez une compensation intégrale du coût par l'État : l'avez-vous chiffrée ? J'ai visité de ces hôtels intégralement habités par des jeunes livrés à eux-mêmes, vous dites que d'autres structures d'accueil sont possibles : à quel coût, et comment faire ?

La recommandation n° 40 donne elle aussi à réfléchir : elle demande de mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les MNA « insérés socialement et ayant

vocation à rester sur le territoire national ». Dès lors, comment faire avec ceux qui ne seront pas « insérés socialement » ? En 1987, le député Gérard Fuchs publiait un livre sur l'immigration avec pour titre « Ils resteront », l'histoire lui a donné raison. Certains peuvent déplorer qu'il n'y ait pas plus de retour vers les pays d'origine, mais la réalité, c'est que ces êtres humains restent.

Enfin, peut-il y avoir une réflexion avec les pays d'origine ?

M. Bernard Bonne. – Le Gouvernement prépare un projet de loi qui traite de l'accompagnement des MNA, il aurait dû être déposé ces jours-ci sur le bureau du Sénat mais il a été retardé. En tout état de cause, le rapport que nous examinons aujourd'hui a toute son actualité. Vous différenciez les jeunes errants et les MNA, ce n'est pas si facile dans les faits. Vous soulignez l'importance de l'ASE, mais vous parlez peu de la PJJ, qui devrait s'occuper des jeunes en errance. Le nombre de MNA diminue cette année du fait du covid-19, mais on peut s'attendre à ce que les arrivées augmentent – ce qui impose qu'on règle la question du financement, car les départements ne pourront pas suivre.

M. Jérôme Durain. – Je salue votre effort de précision pour distinguer les MNA et les jeunes délinquants en errance. Des questions administratives compliquent excessivement la vie de jeunes qui sont intégrés et stabilisés, au point de gâcher parfois le travail accompli pendant des années. J'ai déposé une proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'ASE, nous l'examinerons en séance plénière le 13 octobre : je suis convaincu qu'il ne suffit pas de grand-chose pour résoudre ce problème.

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Je précise que la recommandation n° 4 appelant le transfert à l'État des compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri, a été faite par une mission bipartite entre l'Assemblée des départements de France et les inspections générales, elle peut très bien passer par une délégation au département, donc à ses équipes. Notre question, en réalité, porte sur le financement et la responsabilité de cette compétence.

Le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire prenant fin au 1^{er} octobre, les modalités de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE vont effectivement changer. Par ailleurs, un amendement à la loi de gestion de la crise sanitaire ayant prévu une compensation à l'euro près pour les départements, il faudra être vigilant à ce que cette règle soit respectée lors de l'examen du PLF.

Enfin, les dépenses à transférer à l'État ont été évaluées à environ 125 millions d'euros par la mission bipartite en 2018.

M. Henri Leroy, rapporteur. – La Cour de cassation a jugé que la loi ne sanctionnait pas le soutien aux personnes entrées illégalement sur notre territoire, dès lors qu'il s'agit d'actes de solidarité humanitaire. Or, ce que nous avons constaté en particulier lors de notre déplacement à Bordeaux, c'est que certains actes militants désorganisent les services délibérément, c'est la raison de la recommandation n° 6.

M. Hussein Bourgi, rapporteur. – La mise à l'abri coûte cher quand on veut qu'elle soit de qualité, parce qu'elle suppose des locaux et un accompagnement effectif par des travailleurs sociaux. Les départements butent sur ces coûts, ils sont disposés à améliorer l'accueil mais il faut que l'État compense leurs dépenses.

Peut-on mieux répartir les MNA entre départements ? C'est déjà le cas, des départements sont plus touchés que d'autres, l'État incite à une répartition – mais ce mécanisme ne fonctionne pas à Mayotte, ce qui n'est pas normal, effectivement, puisque l'insularité ne doit pas empêcher la solidarité.

Oui, il y a des modèles d'intégration et de réussite scolaire à mettre à l'honneur, c'est ce que font plusieurs ordres de la République, par exemple la Légion d'honneur, en organisant des galas d'apprentissage, des parainages pour suivre des MNA qui font le choix de s'intégrer – la presse s'en est fait récemment l'écho avec un apprenti boulanger à Besançon, nous nous sommes aussi mobilisés dans l'Hérault pour un apprenti boulanger pâtissier, le secteur est en tension et des MNA veulent s'y engager, ce qui est vrai aussi pour le BTP ; il faut valoriser ces initiatives. Les jeunes errants posent des problèmes de délinquance, ils alimentent la chronique des faits divers, mais cela ne doit pas cacher les réussites d'intégration des MNA.

La question de la PJJ reste entière. Ses moyens baissent constamment, elle reste le parent pauvre de la justice, alors que son action est déterminante dans la lutte contre la récidive.

Enfin, l'accompagnement à la sortie de la minorité est un sujet très important ; des préfectures et des départements ont passé des conventions pour traiter plus efficacement les demandes de titres de séjour quand il y a une promesse d'embauche, le patronat joue le jeu en particulier dans les secteurs où le recrutement est en tension, c'est un enjeu qu'il faut considérer.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vais demander à la commission d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – J'en précise le titre : « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale ».

M. Alain Richard. – Nous sommes consultés sur la seule publication, pas sur les contenus : c'est un usage du Sénat, une habitude persistante qui est peu conforme à la transparence démocratique.

M. François-Noël Buffet, président. – Une réflexion a été ouverte sur le sujet par le président du Sénat, il devrait nous faire des propositions.

Mme Michelle Meunier. – L'intitulé juxtapose les mineurs non accompagnés et les jeunes en errance, comme s'il y avait une continuité linéaire, alors que les mineurs dont nous parlons ne sont pas nécessairement de futurs délinquants.

M. François-Noël Buffet, président. – Il y a une virgule dans le titre, donc une distinction.

La commission des lois et la commission des affaires sociales autorisent la publication du rapport.

La réunion est close à 10 h 10.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels – Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Françoise Dumont, Mme Catherine Di Folco, M. Loïc Hervé, M. Jérôme Durain, M. Patrick Kanner et M. Ludovic Haye, comme membres titulaires, et de M. Stéphane Le Rudulier, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Marie Mercier, M. Hervé Marseille, Mme Laurence Harribey, M. Jean-Yves Roux et Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (2020-2021, A.N. XV^e leg.), sous réserve de sa transmission.

Proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État – Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Catherine Di Folco sur la proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, présentée par Bruno Retailleau, Patrick Kanner, Hervé Marseille, Guillaume Gontard, Jean-Pierre Sueur et moi-même.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Cette proposition de loi ne comporte qu'un seul article, qui porte sur la ratification de l'ordonnance. Mon exposé sera structuré en trois points : la genèse de l'ordonnance, son contenu et mes conclusions.

Premièrement, cette ordonnance constitue le volet législatif d'une réforme annoncée depuis 2019. En effet, dans le discours qu'il a prononcé le 25 avril 2019, en clôture du Grand débat national, le Président de la République a annoncé son intention de « supprimer entre autres l'ENA », pour « bâtir quelque chose qui fonctionne mieux ». Il a posé, à cette occasion, les jalons d'une réforme profonde de la haute fonction publique, en identifiant trois axes : la diversification du mode de recrutement, l'ouverture de la haute fonction publique et la dynamisation de la gestion des carrières.

De plus, une mission sur la réforme de la haute fonction publique a été confiée en mai 2019 à Frédéric Thiriez, qui a remis son rapport au Premier ministre en février 2020.

Enfin, dans son discours du 8 avril 2021, prononcé à l'occasion de la Convention managériale de l'État, le Président de la République a confirmé, sur le fondement des conclusions de la mission Thiriez, la suppression de l'ENA et la création d'un Institut national du service public (INSP), destiné à former les élèves administrateurs de l'État.

L'ordonnance du 2 juin 2021 s'inspire ainsi, mais en partie seulement, du rapport de cette mission ; elle n'en comporte pas moins des dispositions induisant une nette rupture avec le système hérité de l'ordonnance du 9 octobre 1945.

Elle découle de l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi, notamment pour « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A », « diversifier leurs profils », « harmoniser leur formation », « créer un tronc commun d'enseignements », « développer leur formation continue », « accroître leur culture commune de l'action publique », « aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ».

Je dois toutefois préciser que, si cet article 59 a ouvert un large champ d'habilitation, les garde-fous qu'il comporte – le respect du principal égal accès aux emplois publics, fondé « sur les capacités et le mérite », ainsi que la prise en compte « des spécificités des fonctions juridictionnelles » – sont largement issus de la rédaction adoptée par le Sénat à la suite du travail réalisé par la commission des lois.

Le délai d'habilitation initial était de dix-huit mois, expirant le 7 février 2021. Il a été allongé de quatre mois, soit jusqu'au 7 juin 2021, par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Publiée le 2 juin 2021, l'ordonnance a donc respecté – de peu – le délai d'habilitation.

Vous le savez, l'article 38 de la Constitution impose, à peine de caducité, le dépôt d'un projet de loi de ratification de l'ordonnance avant la date fixée par la loi d'habilitation. L'article 59 prévoyait un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance ; le projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 29 juillet dernier a donc bien respecté ce délai.

De plus, l'article 38 exige que les ordonnances soient ratifiées de manière expresse. Cependant, les décisions QPC du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020 et du 3 juillet 2020 ont remis en cause cette obligation.

À ce sujet, j'ouvre une parenthèse pour évoquer la proposition de loi constitutionnelle déposée au Sénat le 22 juillet 2021 par notre collègue Jean-Pierre Sueur, garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, qui vise à ajouter à l'article 38 de la Constitution la précision selon laquelle les dispositions des ordonnances relevant du domaine législatif n'acquieraient force de loi « qu'à compter de leur ratification expresse ».

Notre commission a auditionné, le 26 mai dernier, Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques, qui n'a pas souhaité formuler

d’engagement du Gouvernement à demander au Parlement une ratification expresse. Nous l’avions pourtant bien interrogée à ce sujet, comme nous l’avions fait lors des questions d’actualité au Gouvernement.

Ainsi, la présente proposition de loi, déposée par quatre présidents de groupes politiques – le groupe Les Républicains, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, le groupe Union Centriste et le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires –, le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, et Jean-Pierre Sueur, entend donner l’occasion au Sénat de débattre des choix faits par l’ordonnance, dans le cadre de la procédure de ratification. En se saisissant lui-même de la question, le Sénat est ainsi à l’origine de la première discussion au Parlement d’une proposition de loi de ratification d’une ordonnance.

J’en viens au contenu de l’ordonnance. Au-delà d’une réforme de la formation et des parcours, l’ordonnance procède à un changement de paradigme de la haute fonction publique de l’État. Elle vise trois objectifs.

Le premier est de dynamiser les parcours de carrière de l’encadrement supérieur.

Dans la lignée des conclusions du rapport Thiriez, l’ordonnance vise à instaurer une gestion des ressources humaines de l’État à un niveau interministériel et reposant sur les principes d’évaluation, de mobilité et d’ouverture. L’article 2 crée ainsi une stratégie pluriannuelle de l’État relative au pilotage des ressources humaines de l’encadrement supérieur, définie à partir des lignes directrices de gestion interministérielles édictées par le Premier ministre après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l’État.

Afin de tenir compte des spécificités de l’encadrement supérieur, l’article 3 introduit de nouvelles modalités d’évaluation, qui seraient réalisées par des instances collégiales ministérielles ou interministérielles. Le cadre d’accompagnement des agents pour lesquels une transition professionnelle serait recommandée à l’issue des évaluations est prévu par l’article 4 de l’ordonnance ; le recours à une rupture conventionnelle pourra notamment être proposé.

Le deuxième objectif de l’ordonnance est de rénover la formation initiale et continue pour accroître la culture commune de l’action publique.

Mettant en avant l’objectif d’adapter la formation des cadres supérieurs de l’État aux enjeux actuels et à venir et de renforcer la culture commune de l’action publique, l’article 5 crée l’Institut national du service public, établissement public de l’État chargé d’assurer la formation initiale et continue du futur corps des administrateurs de l’État et d’autres corps de fonctionnaires ou de magistrats susceptibles d’exercer des fonctions d’encadrement supérieur dans la fonction publique de l’État. Un décret en Conseil d’État précisera les missions de l’INSP ainsi que les contours du « tronc commun » qui s’intègrera à la scolarité des élèves de quatorze écoles de service public.

Le troisième objectif de l’ordonnance est de décloisonner la haute fonction publique de l’État. L’ordonnance entend poursuivre une logique d’organisation des carrières fondée sur les métiers et les compétences, et non en fonction de l’appartenance à un corps. Reprenant l’esprit du rapport Thiriez, l’ordonnance réaménage en profondeur le système dit « des grands corps », en réservant un traitement différencié aux corps juridictionnels.

Ainsi, l'article 6 procède à la fonctionnalisation des emplois au sein des services d'inspection générale – Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Inspection générale des finances (IGF) –, qui seront occupés par des « agents exerçant des fonctions d'inspection générale au sein de services d'inspection générale, recrutés, nommés et affectés pour une durée renouvelable ».

Actuellement, l'appartenance au corps constitue, à elle seule, la garantie de l'indépendance et de la neutralité des inspecteurs. Les corps des inspections générales devenant des services, leurs chefs et leurs agents se verront appliquer des garanties d'indépendance et d'impartialité inscrites au niveau législatif. Les cas où il pourra être mis fin aux fonctions des chefs de service et des agents exerçant des missions d'inspection générale sont au nombre de trois : s'ils en font la demande, en cas d'empêchement et en cas de manquement à leurs obligations déontologiques.

Par ailleurs, si l'ordonnance ne traite pas des statuts des corps de fonctionnaires autres que juridictionnels, ces statuts relevant de la seule compétence du pouvoir réglementaire, l'article 10 ouvre néanmoins la voie à une généralisation des statuts d'emplois. Présentés par le Gouvernement comme un facteur de souplesse et de mobilité, ces derniers pourront déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique ne correspondant pas aux besoins des missions en question. Ainsi, le corps préfectoral ou encore le corps diplomatique seraient supprimés et remplacés respectivement par des statuts d'emplois propres aux fonctions préfectorales et diplomatiques.

L'ordonnance prévoit également de nouvelles modalités d'accès aux fonctions juridictionnelles et de déroulement de carrière pour les membres des juridictions administratives et financières. Les articles 7 à 9 visent à différer l'accès aux fonctions juridictionnelles, en transformant le Conseil d'État et la Cour des comptes, qui figurent actuellement parmi les corps de sortie à l'issue de l'ENA, en « corps de débouché », accessibles seulement après une première expérience dans l'administration.

Ainsi, les grades d'auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes seront supprimés et remplacés par des statuts d'emplois d'auditeur, d'une durée maximale de trois ans, accessibles aux administrateurs de l'État et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable. Les auditeurs seront nommés par arrêté du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour des comptes, après un passage devant un comité consultatif, composé de façon paritaire de membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, et de personnalités qualifiées. Des garanties d'indépendance équivalentes à celles des membres du Conseil d'État leur seront par ailleurs octroyées.

De plus, afin de dynamiser les parcours de carrière, l'ordonnance conditionne l'accès aux grades intermédiaires et supérieurs des fonctions juridictionnelles à l'accomplissement de mobilités.

Par ailleurs, elle ouvre l'accès au Conseil d'État et à la Cour des comptes au-delà des personnes issues de l'auditorat, en conférant un pouvoir de consultation à une commission dite « d'intégration », composée du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour des comptes, d'un membre du Conseil d'État ou de la Cour des comptes et de trois personnes qualifiées nommées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. En outre, le vivier de recrutement des

maîtres des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État et des conseillers référendaires en service extraordinaire à la Cour des comptes serait élargi.

Enfin, l'ordonnance ouvre de nombreuses fonctions au sein de l'encadrement supérieur de l'État à certains agents contractuels.

L'article 11 fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2022, à l'exception des dispositions de l'article 5, qui entrent en vigueur selon les modalités définies par un décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2022, et des dispositions de l'article 9, qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

L'article 12 prévoit les modalités juridiques de substitution de l'INSP à l'ENA.

Les articles 13 et 14 fixent les dispositions transitoires propres aux juridictions administratives et aux juridictions financières.

L'article 15 prévoit l'abrogation, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'INSP et au plus tard le 1^{er} janvier 2022, de l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. Il procède également à plusieurs coordinations.

Enfin l'ordonnance comporte 19 décrets d'application, dont un seul a été publié au *Journal officiel*, le 23 septembre 2021.

Le calendrier des mesures réglementaires a été précisé par le cabinet de la ministre de la transformation et de la fonction publiques lors de son audition : les décrets concernant le statut du corps des administrateurs de l'État, la création de l'INSP et la création de la direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) devraient être pris d'ici à la fin de l'année 2021 ; les textes relatifs à la création de statuts d'emplois font actuellement l'objet d'une concertation avec les ministères intéressés et devraient paraître d'ici à la fin de l'année 2021 ou le début de l'année 2022 ; les autres textes relatifs au périmètre de l'encadrement supérieur de l'État, aux lignes directrices de gestion interministérielles, au dialogue social, à l'évaluation et aux transitions professionnelles sont en cours d'élaboration et seront adoptés au premier trimestre 2022.

En conclusion, je vous informe que l'ordonnance a fait l'objet de plusieurs QPC, dont celle qui a été déposée le 19 juillet 2021 auprès du Conseil d'État par l'Union syndicale des magistrats administratifs. Lors de l'audience de jugement du 20 septembre 2021, le rapporteur public a proposé le renvoi d'une partie de ces QPC au Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, à l'heure où la quasi-totalité des décrets d'application reste encore à paraître, il me paraît difficile que nous nous prononcions sur des dispositions législatives qui prendront leur sens entier une fois l'important chantier réglementaire abouti.

Au surplus, le Gouvernement n'a pas à ce stade suffisamment clarifié sa position sur les statuts de corps qu'il entend supprimer ni sur les statuts d'emplois qu'il entend créer. Sur ce point, l'ordonnance ouvre, en effet, un champ des possibles particulièrement vaste. Dans ce cas, pouvons-nous donner au Gouvernement un blanc-seing en la matière ? Je ne le pense pas.

Aussi, devant les incertitudes qui planent sur le contour de l'ordonnance et des mesures réglementaires et face à l'impossibilité de mener une réflexion de fond qu'imposerait une réforme de telle ampleur, il me semble difficile, à ce stade, de se prononcer sur la ratification. Par conséquent, je vous propose de ne pas adopter la proposition de loi.

En revanche, je remercie ses auteurs de permettre un véritable débat en séance publique, qui sera pour tous les membres de la Haute Assemblée l'occasion de contraindre le Gouvernement à apporter toutes les précisions utiles sur sa réforme et de s'exprimer sur le sujet.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je veux remercier la rapporteure de son rapport très complet, ainsi que les quatre présidents de groupe qui, comme le président Buffet, ont accepté de signer cette proposition de loi.

Chacun aura compris que celle-ci a quelque chose de paradoxal, puisque nous avons utilisé la procédure existante pour que le Sénat puisse débattre de ce sujet important. En effet, il aurait été étonnant que le Parlement ne s'exprime jamais sur des matières concernant l'organisation de l'État à son plus haut niveau.

Nous aurons beaucoup de choses à dire sur le fond, et il y aura sans doute des divergences de vues entre les signataires du texte. Cependant, le message principal consiste à dire que le Parlement ne peut pas ne pas être saisi du dossier.

Nous sommes très nombreux ici à être d'ardents partisans de la décentralisation, mais nous pouvons aussi considérer que celle-ci suppose un État fort. À cet égard, le rôle des préfets est majeur dans l'équilibre des pouvoirs de notre pays, comme nous l'avons vu lors de la crise sanitaire. Très franchement, je ne vois pas ce que recouvriraient des préfets fonctionnalisés, sinon une sorte d'aléa permanent.

Pour ce qui est de la procédure de sortie des élèves de l'ENA, je me rappelle l'intense réflexion menée lorsque Georges Tron était secrétaire d'État chargé de la fonction publique. Jean-Pierre Jouyet avait à l'époque imaginé un système extrêmement complexe, reposant sur les fiches de vœux des élèves et les fiches de besoins des administrations ; tout se serait ajusté par un système itératif qui n'aurait pas du tout été anonyme... Je m'étais rendu à ces réunions avec Catherine Tasca. Nous avions déclaré que ce système était pire que tout autre, puisqu'il engendrait de l'incertitude.

On ne peut pas ignorer le travail accompli, en particulier par le directeur de l'ENA, Patrick Gérard, qui est venu nous exposer à plusieurs reprises ce qui a été fait, avec les enseignants et les élèves, pour que l'enseignement corresponde aux attentes.

Pour ce qui est des corps d'inspection, je suppose qu'un membre de l'IGF, de l'IGA ou de l'IGAS a pour éthique de dire au ministre, en toute indépendance, ce qu'il a à lui dire... J'apprends que l'inspection générale de l'éducation serait aussi sur le gril : ce n'est pas du tout anodin.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a bien voulu inscrire à l'ordre du jour du mois de novembre prochain la proposition de loi, que j'ai déposée avec Patrick Kanner, visant à rendre à nouveau expresse la ratification des ordonnances, conformément à la Constitution de 2008, et je l'en remercie. Il est très important que le Sénat puisse exprimer, de manière pluraliste, son refus de ratifier l'ordonnance. La balle sera alors dans le camp du

Gouvernement. Si celui-ci ignorait cet acte politique essentiel, il prendrait une lourde responsabilité.

M. Patrick Kanner. – Je remercie Jean-Pierre Sueur d'avoir pris l'initiative de cette proposition de loi. Nous pouvons collectivement être très heureux de voir que le Sénat montre son autorité habituelle et ne souhaite pas être le supplétif permanent du pouvoir exécutif.

Dans ce cadre, le rapport de Catherine Di Folco montre bien l'imperfection de l'ordonnance et sa mise en œuvre chaotique. Celle-ci a un sens politique : réaliser l'engagement d'Emmanuel Macron lorsqu'il était candidat à la présidence de la République. Je me permets de rappeler que ce dernier louait alors le *spoil system* américain, en vertu duquel toute l'administration est chassée quand un nouveau président arrive au pouvoir. Ce système peut être considéré comme efficace, mais ne correspond en aucune manière à la tradition française de la méritocratie républicaine. Il est toujours très important pour un ministre de pouvoir s'appuyer sur des corps indépendants qui puissent le conseiller et, parfois, lui rappeler les limites à ne pas dépasser. Cet équilibre serait menacé au travers de cette ordonnance.

La forme que nous employons est inédite : c'est la première fois qu'une proposition de loi de ratification d'une ordonnance est déposée – avec l'espoir qu'elle ne soit pas ratifiée. C'est aussi le moyen de montrer que le recours aux ordonnances, devenant structurel, est une pratique d'affaiblissement permanent du Parlement et de renforcement du pouvoir exécutif, qui se retrouve seul face à la société. Je ne suis pas certain que ce soit le modèle républicain que nous souhaitons ici.

M. Alain Richard. – Il est heureux que nous ayons ce débat.

Puisque le principe est que les ordonnances sont ratifiées, il est loisible aux parlementaires de provoquer le débat de ratification si le Gouvernement joue de l'écoulement du temps pour ne pas l'organiser. Néanmoins, si l'on débattait sur le fond de toutes les ordonnances à ratifier, cela modifierait assez sérieusement notre calendrier... Comme c'est un débat que nous devons poursuivre, je salue la décision prise par la Conférence des présidents de prévoir malgré tout un rendez-vous de ratification, de manière que l'on sorte de la situation actuelle, qui est insatisfaisante.

Je suis curieux de savoir ce que vont dire les orateurs des différents groupes, lors de l'examen en séance de la proposition de loi, sur le contenu de cette ordonnance. L'idée d'interministérialiser de façon plus efficace la gestion des carrières des fonctionnaires d'autorité me semble assez largement partagée – c'était déjà l'objectif de la création de l'ENA, en 1945... Je me demande comment nos collègues qui s'y opposeraient le justifieront.

Il me semble qu'il faut relativiser ce que l'on appelle « l'indépendance » des corps d'inspection : un corps d'inspection réalise des études et des analyses destinées à sa hiérarchie, laquelle est dirigée par un homme ou une femme politique. Au reste, la plupart des membres des inspections ont des carrières mixtes, avec des sorties dans des postes de direction administrative, ce qui suppose l'agrément d'une autorité politique.

Le sujet est différent en ce qui concerne les corps juridictionnels que sont la Cour des comptes, le Conseil d'État, les chambres régionales des comptes et les tribunaux administratifs. La situation n'est pas entièrement satisfaisante, puisque près de la moitié des

membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes ont été nommés de façon discrétionnaire, à travers les nominations au tour extérieur du Gouvernement aux grades intermédiaires et supérieurs. Ceux qui sont entrés dans ces corps à la sortie de l'ENA forment la majorité de ceux qui jugent dans la suite de la carrière. La nouveauté introduite par l'ordonnance est que même ceux-là seront d'une certaine façon choisis en fonction de la personne, et non plus indépendants !

Cela dit, le fonctionnement de l'énarchie traditionnelle, qui conduit à ce que l'ensemble des administrations d'État se voient imposer l'arrivée de leurs propres cadres supérieurs sans pouvoir exercer aucun choix, est une étrangeté. D'ailleurs, il n'est pas déraisonnable de dire que le ministère des finances et celui des affaires étrangères ne choisissent aucun des cadres supérieurs qui vont y faire carrière...

Sur ce point aussi, il me semble que les options figurant dans l'ordonnance donnent matière à discussion. Les positions alternatives seront aussi intéressantes à entendre.

M. Alain Marc. – Je rejoins la position de Jean-Pierre Sueur. Je crois que le Parlement doit débattre du sujet.

Le Sénat est, constitutionnellement, le représentant des collectivités locales. Ses membres peuvent légitimement souhaiter que ceux qui exercent les plus hautes fonctions de l'État aient une certaine connaissance de ce qui se passe sur le terrain.

Lorsque la préfecture accueille des stagiaires de l'ENA, ces derniers ont tendance à ne pas en sortir, ce qui m'étonne toujours un peu... Je propose toujours qu'ils viennent voir ce qui se passe dans les petites collectivités. Il faudra veiller à ce que, dans les parcours de formation qui seront proposés, on permette aux élèves de se rendre dans nos petites communes et dans les intercommunalités.

M. Philippe Bas. – En réalité, nous menons de front deux débats : l'un sur les ordonnances et l'autre sur la réforme de la haute fonction publique.

L'article 38 de la Constitution a été dénaturé au fil des années par les gouvernements successifs, et spécialement depuis 2012. Cela coïncide avec une forme de thrombose du processus législatif. Les lois sont de plus en plus détaillées et ressemblent de plus en plus à une accumulation d'articles d'arrêtés préfectoraux. Parallèlement, nous avons deux catégories d'ordonnances : celles d'une très grande technicité et que le Gouvernement justifie par la complexité de la matière, trop importante pour faire l'objet d'un débat parlementaire, et les « vraies » ordonnances, telles que les prévoit l'article 38 de la Constitution, lequel dispose que c'est pour l'exécution de son « programme » que le Gouvernement peut éventuellement être autorisé à légiférer par ordonnances.

On peut rattacher une ordonnance relative à la haute fonction publique au « programme » du Gouvernement, parce que c'est un sujet central. Mais, précisément parce que c'est un sujet central, on ne peut laisser le Parlement à l'écart ! Le principe de la ratification qui figure à l'article 38 de la Constitution doit particulièrement s'appliquer à des textes qui visent l'exécution du « programme » gouvernemental.

Les questions de l'efficacité de l'État, de la prise en compte des réalités par celui-ci, de la connaissance des territoires par les hauts fonctionnaires, de l'interministérialité sont essentielles. Nous avons longtemps considéré que notre l'administration était la plus

performante du monde. Je crois que nous avons une bonne administration dans l'ensemble, mais elle se détache de plus en plus des réalités vécues par les Français. Je comprends donc que le Gouvernement veuille la réformer. Sur le principe, je ne suis pas en désaccord avec l'idée qu'il faut renouer le lien de confiance, qui s'est distendu, entre l'État et les Français.

Je remercie notre rapporteur de la solution qu'elle propose, laquelle revient à affirmer que nous sommes opposés à cette réforme. De fait, il y a beaucoup de faux-semblants dans cette réforme. L'ENA est une cible trop commode ! La méritocratie et la distinction des talents par le concours reculent au profit du libre choix, par les dirigeants des administrations, des hauts fonctionnaires auxquels on va confier des responsabilités. C'est une régression.

On nous dit que l'on veut privilégier les métiers, mais l'excès d'interministérialité remet en cause la reconnaissance de la spécificité d'un certain nombre d'institutions. Je crois que vouloir mêler exagérément les origines professionnelles de ceux qui vont exercer une fonction préfectorale constitue une véritable dérive. La spécificité du métier de préfet est l'articulation entre les politiques nationales et les réalités locales.

La méconnaissance de l'administration est grande et les préjugés sur la nécessité de transposer les méthodes de gestion des cadres dirigeants du secteur privé à la fonction publique de l'État sont tenaces. Tout cela ne va pas dans la bonne direction.

Comme Alain Richard l'a rappelé, l'interministérialité était déjà au cœur de l'ordonnance de 1945, mais elle doit avoir ses limites. Ce n'est pas sans raison que nos anciens ont distingué entre le corps des administrateurs civils, qui est interministériel, et d'autres fonctions publiques, dont la spécificité doit être préservée.

Je remercie notre rapporteur de nous donner l'occasion de dénoncer cette réforme.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Le débat en séance sera très intéressant. Chacun pourra s'exprimer sur le fond de l'ordonnance. Je vous remercie d'avoir amorcé les réflexions sur le sujet.

M. François-Noël Buffet, président. – Jean Louis Masson a déposé une série d'amendements visant pour l'essentiel à supprimer les articles de l'ordonnance.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – J'émets un avis défavorable à l'ensemble de ces amendements, puisque je vous propose de ne pas adopter ce texte de ratification de l'ordonnance.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article unique

Les amendements COM-3, COM-4, COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14, COM-15, COM-16, COM-17 et COM-18 ne sont pas adoptés.

Article unique

Les amendements COM-1 et COM-2 ne sont pas adoptés.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi n'est pas adopté.

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

M. François-Noël Buffet, président. – 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 désormais d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les questions évoquées par les articles de l'ordonnance, c'est-à-dire les dispositions relatives : à la formation initiale et continue des agents de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État ; à l'évaluation, à la mobilité et à la transition professionnelle des agents de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État ; aux emplois et fonctions au sein des services d'inspection générale ; au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives ; au régime des incompatibilités pour les membres des juridictions administratives ; au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions financières ; à l'exercice des fonctions juridictionnelles au sein des juridictions administratives et financières ; aux statuts d'emplois dans l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

M. Alain Richard. – Sur la méthode, les amendements n'ont aucun sens si notre assemblée rejette la ratification de l'ordonnance ! Ils n'ont de sens que si l'on accepte de la ratifier.

M. François-Noël Buffet, président. – Absolument !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – On peut espérer que, à la lecture de notre rapport, nos collègues comprendront notre démarche...

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article unique			
M. MASSON	3	Suppression de l'article 1 ^{er} de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	4	Suppression de l'article 2 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	5	Suppression de l'article 3 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	6	Suppression de l'article 4 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	7	Suppression de l'article 5 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	8	Suppression de l'article 6 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	9	Suppression de l'article 7 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	10	Suppression de l'article 8 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	11	Suppression de l'article 9 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	12	Suppression de l'article 10 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	13	Suppression de l'article 11 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	14	Suppression de l'article 12 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	15	Suppression de l'article 13 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	16	Suppression de l'article 14 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	17	Suppression de l'article 15 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	18	Suppression de l'article 16 de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
Article unique			
M. MASSON	1	Abrogation de l'ordonnance	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	2	Abrogation de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021	Satisfait ou sans objet

Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Le Gouvernement a déposé deux nouveaux amendements sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, dont nous poursuivons l'examen cet après-midi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)

Article 9

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement n° 246 corrige une erreur à l'article 9, qui prévoit que les crédits de réduction de peine sont réduits lorsque la personne détenue condamnée à un suivi socio-judiciaire refuse le traitement qui lui est proposé. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 246.

Article 36

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 247, qui vise à assurer la transition entre le régime actuel d'emploi des détenus et le futur contrat d'emploi pénitentiaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 247.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 9		
Le Gouvernement	246	Favorable
Article 36		
Le Gouvernement	247	Favorable

La réunion est close à 11 heures.

Mercredi 22 septembre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Propositions du Sénat en matière de justice – Communication

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, comme je vous l'avais annoncé le 7 juillet dernier, je vous propose d'arrêter une quinzaine de propositions en matière de justice qui pourront marquer la position de la commission et du Sénat et préfigurer des initiatives dans le cadre des États généraux de la justice annoncés par le Président de la République.

Cette initiative présidentielle tarde à être mise en œuvre, alors que l'objectif est de la clore en décembre 2021. Il s'agirait, pour le garde des sceaux – accompagné, le cas échéant, de parlementaires –, de se déplacer au contact des professionnels de la justice dans les territoires, et de lancer dans le même temps une douzaine de tables rondes thématiques,

sans que l'on sache encore précisément leur composition ni leur objet précis. La cohérence de la démarche serait assurée par une sorte de « comité de garants », dont le garde des sceaux indique qu'il pourrait regrouper une quinzaine de personnalités : membres des juridictions suprêmes – Premier président de la Cour de cassation, procureur général près la Cour de cassation –, personnalités qualifiées – universitaires, avocats, etc. – et parlementaires. Quoi qu'il en soit, il est important que le Sénat puisse s'exprimer, et puisque nous serons amenés à intervenir lors de ces États généraux, l'efficacité commande que notre position soit la plus partagée possible.

Les propositions que nous arrêterons aujourd'hui seront présentées et débattues lors de « l'Agora de la justice » qui réunira sénateurs, professionnels de la justice et justiciables le 27 septembre prochain à 17 heures et à laquelle vous êtes tous cordialement invités. Le président du Sénat a formé le vœu que le débat soit très ouvert et donne lieu à des échanges interactifs. Comme je vous l'avais proposé en juin dernier, il s'agirait de reprendre, en les adaptant le cas échéant, des recommandations qui ont été formulées au cours de nos travaux les plus récents, parmi lesquels le rapport d'information de Philippe Bas d'avril 2017 intitulé *Cinq ans pour sauver la Justice !* – il fait référence –, celui d'Agnès Canayer et plusieurs de nos collègues de juillet 2019, intitulé *La justice prud'homale au milieu du gué*, et celui de nos collègues François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi de mai 2021, *Le droit des difficultés des entreprises à l'épreuve de la crise*, qui a reçu un accueil très positif des professionnels et mériterait d'être plus connu.

Ces propositions s'articulent autour de trois axes.

Le premier est l'organisation et le fonctionnement de la justice, avec l'augmentation des effectifs, en commençant par le comblement des vacances de greffiers, l'accélération de la numérisation, le renforcement de l'autonomie des chefs de juridiction, mais aussi une réflexion sur les modalités d'exercice du métier de magistrat, ainsi qu'une évaluation réaliste des réformes avant toute évolution législative ou réglementaire – c'est peut-être un vœu pieu, mais nous y sommes très attachés depuis longtemps.

Le deuxième est la justice civile. Moins connue que la justice pénale, elle est aussi importante, car c'est la justice du quotidien, qui représente près de 2,25 millions de décisions rendues en 2019. Ses délais de jugement sont toujours trop longs – en moyenne 11,5 mois pour cette même année. Le défi est de concilier le traitement le plus rapide des dossiers, tout en garantissant des décisions de qualité. Cela devra-t-il passer par la simplification de certaines procédures et le renfort des greffiers et des magistrats ? Il faut adapter les solutions aux contentieux. Nos propositions visent à développer l'équipe du juge autour du greffier, afin que le magistrat consacre son temps à son cœur de métier – trancher des litiges –, à poursuivre l'effort de recrutement des conciliateurs de justice, à revoir la procédure devant les prud'hommes ou à créer le tribunal des affaires économiques pour soulager le tribunal judiciaire. Il serait également utile de faire le bilan des réformes de déjudiciarisation, associé à une réflexion sur le rôle du juge civil. La création d'une juridiction nationale unique chargée du contentieux relatif à la procédure d'injonction de payer, prévue par la loi Belloubet, a été abandonnée, car trop complexe. La justice civile, véritable enjeu pour nos concitoyens, ne doit pas être le parent pauvre de la réforme de la justice.

Enfin, la justice pénale, qui représente 810 000 décisions rendues en 2019, en majorité devant les tribunaux correctionnels, constitue un sujet majeur. Parmi nos propositions figurent l'accélération de la réponse pénale – sans être expéditive, elle doit être systématique et adaptée au délit commis –, une meilleure exécution des peines, qui sont

effectives, mais toujours trop tardive – un primo-délinquant pourrait par exemple se voir imposer un travail d'intérêt général (TIG), voire un jour de détention immédiate –, ainsi que l'évaluation de leurs effets sur le risque de récidive et les chances de réinsertion, la nécessaire amélioration de l'accompagnement des victimes, et, enfin, l'augmentation du nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ). Quant à la rationalisation de la liste des infractions, elle suppose la simplification du code pénal et du code de procédure pénale pour une meilleure compréhension. L'information de la victime au cours du procès pénal doit aussi être améliorée.

Ces propositions seront présentées lundi prochain lors de l'Agora en même temps que les résultats du sondage d'opinion réalisé par l'Institut CSA Research pour le compte de la commission des lois. Ce sondage dont nous n'avons pas encore l'exploitation définitive n'est pas très flatteur pour l'institution judiciaire. Près de la moitié des Français interrogés déclarent ne pas faire confiance à la justice – 53 % des sondés –, qu'ils considèrent trop lente – 67 % d'entre eux – et en conséquence, ne la saisissent pas en cas de problème – 59 % des personnes interrogées. La défiance majoritaire de nos concitoyens à l'égard de leur justice reflète un problème de fond dans notre système. Ces résultats corroborent la réalité que nous connaissons sur le terrain et celle que nous avons établie lors de nos travaux au Sénat ou à l'occasion de nos déplacements à travers la France métropolitaine et l'outre-mer.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous ai écouté avec grand soin. Je ne voudrais pas que vos initiatives aient pour effet d'exonérer le Gouvernement de ses responsabilités. Comme l'ont indiqué nos rapporteurs sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, cet intitulé ne correspond pas tout à fait au catalogue partiel des mesures présentées. Celles-ci ne sont pas de nature à restaurer la confiance en la justice, dont le sondage témoigne qu'elle est ébréchée. J'espère que nous n'allons pas nous contenter de mettre un peu de pommade sur une situation difficile. Les précédents États généraux de la justice auxquels j'ai participé étaient considérés comme le préalable à la préparation de mesures législatives. Or c'est l'inverse aujourd'hui, puisqu'on nous annonce des États généraux de la justice après que ce texte a été discuté à l'Assemblée nationale et au Sénat, de surcroît en période préélectorale. Cela peut enrichir la panoplie d'un candidat, mais je ne suis pas sûr que les Français soient dupes de tels procédés. Il eût mieux valu élaborer une loi plus substantielle et s'abstenir des états généraux.

Certaines des propositions ne peuvent que recueillir notre assentiment. Qui s'opposerait à une évaluation réaliste de toute évolution législative et réglementaire en matière de justice ? À l'augmentation des effectifs ? À la nécessité de mener une réflexion sur les modalités d'exercice du métier de magistrat ? Ou de mettre fin à l'inflation législative, comme le prévoit la proposition n° 15 ? Je m'efforcerai d'être présent lundi prochain, mais dans la mesure où nous en avons été informés tardivement, nombre de nos collègues risquent d'être retenus ailleurs. Il est bon que nous puissions entendre les acteurs de la justice et nous exprimer – je salue à mon tour les rapports de nos collègues à ce sujet –, mais veillons à ne pas affaiblir le propos de nos rapporteurs en souscrivant de manière un peu trop forte à cette initiative.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je vous remercie de votre initiative, monsieur le président. Je soulignerai deux points. D'une part, qu'en est-il de la justice administrative ? Compte tenu des récriminations récurrentes sur sa lenteur, ne conviendrait-il pas de dresser un état des lieux en la matière ? D'autre part, parmi les auxiliaires de justice – notaires, avocats, huissiers, etc. –, certains appartiennent à des professions judiciaires réglementées. Tel est le cas des avocats, qui remplissent une mission de service public au titre de l'aide

juridictionnelle. Or certains territoires ne sont pas couverts par cette prise en charge. Comment garantir l'accès à la justice pour tous ?

M. Philippe Bas. – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir pris l'initiative de cette communication, qui nous permet de faire un point d'étape sur une question centrale depuis longtemps pour notre commission. Les groupes de la majorité et ceux de l'opposition ont toujours travaillé en bonne intelligence, ce qui a favorisé la continuité de nos travaux – on l'a constaté lors de l'élaboration de mon rapport d'information en 2017. Aujourd'hui, les pistes sont brouillées ; au lieu de faire un état général, nous aurions plutôt intérêt à dresser un état des lieux...

Nous avons une loi de programmation pour la justice, qui comporte des éléments de réforme à côté des mesures budgétaires. Elle a permis la création des tribunaux judiciaires, qui est une bonne évolution. En revanche, elle comportait une planification de la hausse des crédits que nous avions jugée insuffisante, raison pour laquelle nous n'avions pas soutenu le texte. Son exécution a d'abord été inférieure aux prévisions de programmation, situation aggravée par des gels de crédits. Puis, un nouveau ministre a été nommé, qui a bénéficié de hausses de crédits. Ce redressement financier ne peut pas être considéré comme acquis, et le projet de budget pour 2022 fera certainement l'objet d'ajustements très profonds. Selon le ministre de la justice, le budget de la justice aura augmenté d'un tiers, quand la loi de programmation fixait une hausse d'un peu plus de 25 %. Quelle est la réalité exacte de l'augmentation des moyens de la justice ?

La construction de 16 000 places de prison était une promesse électorale de plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2017. Combien de places auront été ouvertes au mois d'avril ? Je ne cherche pas à embarrasser le Gouvernement ; je veux juste savoir si les engagements ont été tenus. Avec de telles hausses de crédits, comment se fait-il que le délai moyen d'un an pour juger une affaire au civil n'ait pas diminué ? Les recrutements de magistrats et de greffiers ont commencé avant ce quinquennat. Mais le manque de moyens à l'issue de cette période est tel que le cours de la justice est très ralenti. La réalité est là ! S'il est nécessaire que nous nous engagions à participer au débat public sur la justice, il faut consolider les données concernant l'évolution de la justice au cours des cinq dernières années.

M. François-Noël Buffet, président. – Cette évaluation sera réalisée lors de la préparation du budget.

Mme Brigitte Lherbier. – Je souhaite attirer votre attention sur le recrutement des magistrats. Dans ma région, où s'est déroulé le procès d'Outreau, nous sommes particulièrement attentifs aux valeurs humaines nécessaires pour embrasser cette carrière. Pour avoir dirigé l'Institut d'études judiciaires (IEJ) durant vingt-cinq ans, j'ai aidé les jeunes du département du Nord à passer ce concours en vue d'intégrer l'École nationale de la magistrature (ENM). Techniquement, tous ces étudiants sont au niveau, et les épreuves d'admissibilité sont anonymes, ce qui évite d'éventuelles pressions. En revanche, lors du grand oral d'admission, c'est surtout la culture générale qui est appréciée, au détriment de l'expérience telle qu'elle est exigée pour les concours de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ). Ces stages et autres emplois temporaires démontrent pourtant un attrait pour l'humain. Résultat, les candidats admis ont tous le même profil, que les recruteurs choisissent en connaissance de cause ; ils appartiennent tous à la même classe sociale, ce sont tous des citadins. Nous pourrions demander aux étudiants en première année qui souhaitent devenir magistrat ou avocat de suivre une formation parallèle de déontologie

ou de valeurs humaines. C'est plus que nécessaire pour éviter les dégâts causés par certains magistrats.

Mme Cécile Cukierman. – On peut s'interroger sur l'utilité de l'organisation de ces États généraux au terme du quinquennat. Si un président d'exécutif local osait s'y risquer à quelques mois des élections, tout le monde dénoncerait une manœuvre politique. Il y a beaucoup à dire sur la justice, notamment au vu des résultats du sondage commandé. Les difficultés de la justice sont réelles, et alors qu'elle doit être au service de tous les Français, elle fait l'objet d'une défiance de la majorité d'entre eux. Il faut rompre ce cercle vicieux, notamment par le biais de ces différentes mesures. Or aucune des problématiques qui seront soulevées ici la semaine prochaine lors de l'examen du texte ne trouvera de réponse. Il est bon que le Sénat s'appuie sur ses propres rapports, qui n'ont pas vocation à orner les bibliothèques !

La justice civile, du quotidien, dont nous avons tant besoin, a beaucoup à faire pour retrouver son efficacité et la proximité avec les justiciables. Il en est de même de la justice administrative. Le rendez-vous de lundi, qui est une occasion de progresser et de favoriser les échanges, devra être renouvelé plus régulièrement.

Mme Marie Mercier. – Je vous félicite pour la synthèse de tous ces points, qui répondent à une nécessité. La justice est rendue au nom du peuple français, mais il existe un vrai fossé entre la société et le droit. J'en veux pour preuve le débat passionné sur l'irresponsabilité pénale, en particulier sur l'altération et l'abolition du discernement. Le principe est qu'on ne juge pas les fous. Mais qu'est-ce qu'un fou ? Celui qui prend un traitement ? On sait très bien que certains détenus n'ont rien à faire en prison. Le suivi thérapeutique à la sortie de prison est primordial pour éviter la récidive. Une réflexion de fond devrait être menée sur la prison et sur les détenus. Il faut savoir que les coûts sont radicalement différents selon la décision prise : pose d'un bracelet électronique, séjour en hôpital psychiatrique ou détention. La peine a un sens quand une faute a été commise, mais il faut penser à l'après.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur Mohamed Soilihi, nous avons sciemment exclu la justice administrative, d'une part, car les problématiques judiciaires sont déjà très nombreuses, et, d'autre part, car les tribunaux administratifs fonctionnent de façon assez efficace. Les difficultés tiennent plutôt à la nature de certains contentieux, dont celui des étrangers, qui saturent les juridictions. Le vice-président du Conseil d'État a appelé de ses vœux une réforme, sur laquelle nous pourrions nous pencher. Les auxiliaires de justice sont un sujet essentiel. Le Gouvernement a indiqué que l'augmentation des crédits avait permis d'améliorer la situation. C'est à vérifier.

Monsieur Sueur, l'objectif n'est pas de mettre de la pommade. Nous voulons appréhender la réalité telle qu'elle est. Tous ceux d'entre nous qui se sont déplacés dans les juridictions ont la conviction que notre système ne fonctionne pas – les premiers chiffres du sondage que nous avons reçus le montrent. Au-delà des raisons purement juridiques, la difficulté est d'abord liée au manque de moyens et à l'organisation de notre justice. C'est une question de vision politique, afin que le système soit efficace et rapide. Pour ce faire, nous avons besoin d'une évaluation. Les moyens ont augmenté, nous l'avons salué l'an dernier lors de l'examen du budget ; nos doutes portent sur leur affectation. C'est au Sénat, et à la commission en particulier, de faire la lumière sur ce point. Le rendez-vous de lundi et les États généraux nous y aideront. Il y va de notre crédibilité, car les attentes sont fortes ; nous devons faire en sorte que le système judiciaire se redresse avant qu'il ne soit trop tard.

Madame Lherbier, la formation au sein de l'ENM peut être envisagée en même temps que le rôle et le statut des magistrats. Cela dépasse leur responsabilité telle qu'elle est au centre du groupe de travail du Conseil supérieur de la magistrature.

Mme Dominique Vérien. – La gestion des ressources humaines semble être aussi une des clefs du problème.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est certain.

La réunion est close à 11 heures.

Mardi 5 octobre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Serge Babary, président de la délégation sénatoriale aux entreprises -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante - Audition commune de M. Alain Griset, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 40.

La réunion, suspendue à 16 h 40, est reprise à 17 h 15.

Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Audition de M. Stéphane Richard, président-directeur général d'Orange (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 06 octobre 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Projet de loi de finances pour 2022 – Désignation des rapporteurs pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous devons désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022. Je vous propose de désigner les mêmes que l'année dernière.

Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2021 :

- sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », *Mme Cécile Cukierman* ;
- sur les crédits de la mission « Asile, immigration, intégration et nationalité », *Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnecarrère* ;
- sur les crédits de la mission « Outre-mer », *M. Thani Mohamed Soilihi* ;
- sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » consacrés aux juridictions administratives et aux juridictions financières, *M. Guy Benarroche* ;
- sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » consacrés à la fonction publique, *Mme Catherine Di Folco* ;
- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à l'administration pénitentiaire, *M. Alain Marc* ;
- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit, *Mme Agnès Canayer et Mme Dominique Vérien* ;
- sur les crédits de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, *Mme Maryse Carrère* ;
- sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative », *M. Jean-Yves Leconte* ;
- sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics », *M. Jean-Pierre Sueur* ;
- sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », *M. Loïc Hervé* ;
- sur les crédits de la mission « Sécurités », consacrés à la police nationale, à la gendarmerie nationale, à la sécurité et à l'éducation routières, *M. Henri Leroy* ;
- sur les crédits de la mission « Sécurités » consacrés à la sécurité civile, *Mme Françoise Dumont*.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 795 (2020-2021) garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Brigitte Lherbier rapporteur sur la proposition de loi n° 76 (2020-2021) visant à mettre l'administration au service des usagers, présentée par M. Dany Wattebled.

Projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Communauté européenne d'Alsace – Échange de vues sur une éventuelle demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – La Conférence des présidents a souhaité inscrire à l'ordre du jour du Sénat le projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA).

Un peu plus de deux ans après l'adoption de la loi d'habilitation, dont Agnès Canayer avait été rapporteur pour la commission des lois, ce texte a pour objet d'achever le transfert de la voirie nationale à la CEA.

Compte tenu de son objet principal, à savoir l'instauration d'une taxe sur le transport de marchandises sur les voies du domaine public routier transféré à la CEA, le projet de loi a été envoyé, pour examen au fond, à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Néanmoins, ces dispositions relèvent également du champ de compétence de la commission des lois, d'une part, en ce qu'elle avait examiné le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre ces mesures par ordonnances et, d'autre part, en ce que ces articles ont trait aux compétences d'une collectivité territoriale et aux relations de celle-ci avec l'État. Cela justifie pleinement la saisine pour avis de notre commission sur l'ensemble des articles de ce projet de loi.

La commission désigne M. Stéphane Le Rudulier rapporteur sur le projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

Proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État – Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Jean Louis Masson a déposé une série d'amendements sur la proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la

ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – J'émetts un avis défavorable sur l'ensemble des amendements, puisque je vous ai proposé de ne pas adopter le texte de ratification de l'ordonnance.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 2, 1, 3 rectifié, 4 rectifié, 5 rectifié, 6 rectifié, 7 rectifié, 8 rectifié, 9 rectifié, 10 rectifié, 11 rectifié, 12 rectifié, 13 rectifié, 14 rectifié, 15 rectifié, 16 rectifié, 17 rectifié et 18 rectifié.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. MASSON	2	Défavorable
M. MASSON	1	Défavorable
M. MASSON	3 rect.	Défavorable
M. MASSON	4 rect.	Défavorable
M. MASSON	5 rect.	Défavorable
M. MASSON	6 rect.	Défavorable
M. MASSON	7 rect.	Défavorable
M. MASSON	8 rect.	Défavorable
M. MASSON	9 rect.	Défavorable
M. MASSON	10 rect.	Défavorable
M. MASSON	11 rect.	Défavorable
M. MASSON	12 rect.	Défavorable
M. MASSON	13 rect.	Défavorable
M. MASSON	14 rect.	Défavorable
M. MASSON	15 rect.	Défavorable
M. MASSON	16 rect.	Défavorable
M. MASSON	17 rect.	Défavorable
M. MASSON	18 rect.	Défavorable

Proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – La proposition de loi de Jérôme Durain et plusieurs de ses collègues vise à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les questions relatives à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) font l'objet d'une attention soutenue de la part du Parlement et des pouvoirs publics depuis plusieurs années. La semaine dernière encore, nos collègues Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Henri Leroy et Xavier Iacovelli ont présenté à la commission des lois et à la commission des affaires sociales un rapport d'information important sur le sujet. À cette occasion, ils ont notamment formulé des recommandations sur l'objet de cette proposition de loi, à savoir l'accès au séjour des MNA. Nous y reviendrons par la suite.

Cette proposition de loi a été inspirée à Jérôme Durain par un cas particulier, celui de Laye Fodé Traoré, dont nous avons tous entendu parler. Ce jeune Guinéen pris en charge par l'aide sociale à l'enfance à l'âge de 16 ans bénéficiait d'un contrat d'apprentissage dans une boulangerie de Besançon, mais, arrivé à sa majorité, il n'a pas obtenu de titre de séjour et s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Il a néanmoins pu être régularisé par le préfet. D'autres cas similaires ont fait l'objet de contentieux devant le juge administratif.

Ces cas révèlent-ils un dysfonctionnement qui nécessiterait l'intervention du législateur ? Les éléments factuels que j'ai pu obtenir des administrations au cours de mes auditions me laissent penser qu'il y a effectivement parfois des difficultés à résoudre, mais que supprimer par la loi le pouvoir d'appréciation de l'administration ne serait pas une solution adaptée.

Les deux premiers articles de la proposition de loi visent à permettre l'octroi de plein droit d'un titre de séjour aux MNA recueillis après 16 ans et suivant soit une formation professionnelle qualifiante – c'est l'objet de l'article 1^{er} –, soit un enseignement ou des études en France, comme le prévoit l'article 2.

Le régime d'accession au séjour actuel est, en effet, plus favorable aux mineurs recueillis avant 16 ans. Ils bénéficient d'un titre de plein droit, sous réserve du respect de trois conditions seulement : le caractère réel et sérieux de la formation suivie ; la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine ; un avis positif de la structure d'accueil dans la société française.

Les MNA recueillis entre 16 et 18 ans doivent, eux, passer par la procédure d'admission exceptionnelle au séjour. Elle permet au préfet d'accorder un titre aux MNA suivant une formation professionnelle qualifiante et satisfaisant les mêmes critères.

Selon les données transmises par la direction générale des étrangers en France (DGEF), plus de 92 % de l'ensemble des demandes de titre déposées par des MNA trouvent une issue favorable. Ce chiffre montre bien que le problème ne réside pas dans les voies d'accès au séjour : elles sont pleinement opérantes lorsqu'elles sont mises en œuvre dans de bonnes conditions.

Cela est également valable pour les titres étudiants. Le fait de conduire des études secondaires ou universitaires non professionnalisantes ne constitue pas un obstacle à l'obtention d'une carte de séjour, et ce quand bien même les MNA concernés ne disposent pas d'une voie d'accès dédiée. En effet, une circulaire de 2012, dite circulaire Valls, a permis de leur accorder un titre sur la base de l'admission exceptionnelle au séjour. Selon la DGEF, 671 cartes « étudiant » ont été délivrées en 2019 sur ce fondement.

Ces taux élevés d'octroi de titre de séjour sont cohérents avec la politique conduite par les départements pour la prise en charge des MNA, qui représente un investissement humain, social et financier important. Ils reflètent également la possibilité d'intégration de ces jeunes dans la société française, en particulier par leur engagement dans des formations professionnalisantes telles que l'apprentissage.

Les difficultés existent, mais sont minoritaires. Je suis également convaincue qu'elles peuvent être résorbées à droit constant.

Premier obstacle à l'admission au séjour, les délais de traitement excessifs peuvent être résolus par des dispositifs de dépôt et d'examen anticipé des demandes. Par exemple, la ville de Paris et la préfecture de police ont mis en place depuis 2017 un protocole spécifique. Il prévoit le dépôt des demandes de titres des MNA six mois avant l'accession à la majorité et leur traitement au travers d'un circuit dédié. La prise d'une décision avant les 18 ans est systématique et les ruptures de parcours sont ainsi évitées. D'autres départements ont également signé des protocoles avec les préfectures. Au niveau de l'État, une circulaire du 21 septembre 2020 doit permettre de généraliser, au moment de l'octroi d'une autorisation de travail, nécessaire notamment pour les MNA qui entrent en apprentissage, un premier examen de la validité des demandes de séjour qui seront déposées à la majorité. Ces mesures me paraissent bien plus efficaces qu'une intervention du législateur.

Le deuxième obstacle a trait aux difficultés à faire reconnaître la validité des documents d'état civil. Je souligne tout d'abord qu'en 2019 seuls 6,5 % des dossiers se sont soldés par des refus. De plus, un refus ne repose jamais sur un critère unique. Si des difficultés récurrentes sont ensuite constatées, comme dans le cas de la Guinée, la solution réside fondamentalement dans une solution diplomatique et de coopération entre la Guinée et la France.

Enfin, et surtout, je ne suis pas favorable à l'octroi de plein droit d'un titre aux MNA recueillis après 16 ans, car il viendrait significativement réduire les marges d'appréciation du préfet, qui sont à mon sens indispensables. Outre les considérations liées à l'ordre public, l'examen au cas par cas des demandes permet de prendre en compte la complexité des parcours et la volonté d'insertion, particulièrement quand le jeune est arrivé récemment sur le territoire national.

Par ailleurs, la marge d'appréciation laissée au préfet est le fondement de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour. Dans la pratique, les préfets disposent toujours des moyens de régulariser la situation d'un jeune qui ne satisfait pas complètement les conditions d'admission, mais pour qui l'octroi d'un titre est pleinement justifié.

Enfin, les décisions des préfets sont toujours susceptibles de recours juridictionnels et le contrôle du juge administratif est rigoureux.

Il me semble donc que le système actuel est équilibré et qu'à une modification des voies d'accès au séjour il faut préférer l'amélioration des procédures de dépôt et d'examen des demandes. En ce sens, je rejoins totalement les recommandations émises par les rapporteurs de la mission d'information sur les MNA.

Je serai plus brève sur les articles suivants. L'article 3 est une conséquence de l'article 1^{er} : il vise à permettre le dépôt anticipé des demandes de titre de séjour qui seraient formulées selon la procédure prévue par la proposition de loi. Par cohérence, je n'y suis pas favorable.

L'article 4 vise à élargir le périmètre de l'admission exceptionnelle au séjour aux jeunes pris en charge entre l'âge de 16 et 18 ans et dont la formation n'est pas destinée à apporter une qualification professionnelle.

Comme je l'ai évoqué précédemment, cela est déjà permis depuis 2012 par une circulaire et cette procédure est pleinement appliquée. Il n'est donc nul besoin de le préciser dans la loi.

Enfin, l'article 5 est plus délicat. Il tend à supprimer l'appréciation de la nature des liens de l'étranger avec sa famille restée dans le pays d'origine dans les critères pris en compte pour la délivrance d'un titre à un jeune majeur étranger pris en charge par l'ASE.

Concrètement, ce critère conduit le préfet à examiner la réalité, la stabilité et l'intensité des liens développés sur le territoire national et de les confronter à ceux conservés dans le pays d'origine. Il permet d'écartier les demandes de titres de séjour des jeunes majeurs dont l'essentiel des liens familiaux et personnels demeure dans le pays d'origine et qui y seraient, le cas échéant, mieux accompagnés.

S'il n'est logiquement pas pris en compte au moment de l'admission à l'ASE, qui relève de la protection de l'enfance, ce critère trouve en revanche tout son sens dans le cadre de l'accès au séjour. Par ailleurs, les décisions de refus de titre ne se fondent que très marginalement sur ce critère, comme j'ai pu le vérifier au cours de mes auditions. Là aussi, son bon usage est soumis au contrôle scrupuleux du juge administratif. Il me semble donc qu'il conserve toute sa pertinence.

Le sujet des MNA est éminemment important et justifie que nous ayons ce débat en séance, dans le cadre de l'espace réservé. En revanche, ce texte ne me paraît pas apporter une solution à la difficulté soulevée et je vous propose donc de ne pas l'adopter.

M. Jérôme Durain, auteur de la proposition de loi. – Je remercie le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain d'avoir inscrit ce texte dans la niche du 13 octobre prochain. Je salue le travail de la rapporteure, même si je suis en désaccord avec elle.

Il aurait fallu commencer par modifier le titre de la loi, qui est un peu long, pour l'appeler « loi Ravacley », du nom de ce boulanger de Besançon, un patron qui n'est pas un militant politique ou syndical, mais qui s'est mobilisé pour son apprenti. Celui-ci faisait du bon travail, était inséré, avait appris un travail, mais du jour au lendemain il s'est vu notifier une OQTF, laquelle pouvait d'ailleurs ne pas être conduite à son terme. Ce type de situation n'est pas si marginal.

Je le dis à mes collègues de la droite que je sais soucieux de l'argent public, on peut mettre fin à ce gâchis humain, financier et procédural, qui remet en cause le

fonctionnement de l'institution judiciaire et des centres de rétention administrative (CRA), ainsi qu'à cette bureaucratie inutile.

Vous estimatez, madame la rapporteure, que tout cela peut être résolu à droit constant ; nous pensons le contraire. L'accompagnement d'un MNA coûte 25 000 euros par an. Si tout cela ne sert qu'à renvoyer ces jeunes à la frontière, alors on a travaillé pour rien.

Je suis d'accord avec votre propos sur le rapport qui nous a été présenté la semaine dernière : certaines propositions permettraient d'améliorer la situation.

Je voudrais dissiper un malentendu. Derrière votre argumentaire il y a l'idée que nous allons créer un appel d'air. Mais supprimer le pouvoir discrétionnaire d'appréciation du préfet ne crée en rien une automatичité et une régularisation de plein droit. Les critères qui sont fixés seront de toute façon examinés. Aujourd'hui, nous avons une automatичité inverse. Il m'est arrivé de confier un dossier de régularisation pour une famille qui le méritait à un préfet prenant ses fonctions dans le département : il m'a répondu qu'il acceptait, mais qu'il n'en prendrait plus aucun autre. Pour tous les autres dossiers, le refus sera donc automatique...

Les critères qui existent dans la loi s'appliquent de plein droit : un jeune qui n'a pas de bonnes notes, ne manifeste pas de volonté d'intégration et se comporte mal n'aura de toute façon pas de titre de séjour. Il n'y a pas, je le redis, d'appel d'air.

Le droit constant n'est pas une bonne situation : des cas comme celui de Besançon, nous en voyons tous les mois dans nos départements. En tant que sénateurs, nous sommes sollicités et nous envoyons des courriers aux préfets pour demander des régularisations.

Autre argument sous-jacent, qui n'a pas été développé ici, mais que j'ai parfois entendu : on se demande pourquoi ce ne sont pas des Français qui font le travail. C'est ainsi ! Ce sont des boulots difficiles, ces jeunes sont méritants, mais le système est imparfait. Évitons de nous retrouver dans la situation de la Grande-Bretagne, qui connaît une pénurie de main-d'œuvre.

Le protocole conclu entre la Ville de Paris et la préfecture est une bonne expérience. On peut attendre que les choses se résolvent *in fine* par des grèves de la faim et une communication autour des mobilisations locales, mais cela ne me paraît ni humain, ni digne, ni respectueux de la tradition de notre pays.

Il n'y a pas de danger de péril migratoire en vue. Il est de bon esprit que d'essayer de modifier à la loi à la marge.

M. Jean-Yves Leconte. – Lorsque nous constatons un dysfonctionnement dans l'application des lois, c'est le rôle du Parlement de proposer des modifications. Or il se trouve que le cas que nous avons évoqué est emblématique : il a suscité une large mobilisation et a été résolu de manière satisfaisante, mais beaucoup d'autres ne le sont pas.

Des jeunes sur lesquels les départements ont beaucoup investi ont un parcours d'intégration réussi puis, du jour au lendemain, parce qu'ils ne sont plus mineurs, se retrouvent seuls pour gérer leur admission au séjour, une difficulté qui ne se posait pas auparavant. C'est la raison pour laquelle il faut changer les choses. Des dizaines de cas ne trouvent pas d'issue positive.

La République doit traiter tous les êtres humains qu'elle a accueillis de la même manière, quelle que soit leur nationalité. Ce n'est pas parce que c'est un Guinéen, et qu'il y a des difficultés avec l'état civil de ce pays, qu'il doit être traité différemment d'un ressortissant d'un pays comme le Maroc, où il n'y a pas de tels problèmes.

Il faut changer les choses, et c'est au Parlement de le faire. Un jeune sans document d'identité devenu majeur depuis quelques jours n'est pas capable, seul, lorsqu'il n'a pas la chance d'être soutenu par des citoyens mobilisés, d'avoir recours au juge administratif pour résoudre son problème. On ne doit pas se contenter de dire qu'une personne vulnérable a les armes du droit pour se défendre ; on doit trouver une solution qui lui permette de continuer son parcours d'intégration.

Il n'existe aucune automatité : les critères sont stricts, et l'administration les évalue. Les mots ont un sens : on parle d'admission « exceptionnelle ». Nous proposons, pour notre part, que l'admission soit naturelle et logique, sauf en cas de problème.

En matière de droit des étrangers, il existe de véritables injustices. Adopter cette proposition de loi permettrait de travailler à l'amélioration de ce droit.

M. Alain Marc. – Je voudrais souligner la qualité du travail de notre rapporteure. Nous sommes saisis de ce type de problématique, que nous étudions avec les sous-préfets et les préfets. Adopter cette proposition de loi nous ferait aller vers une automatisation de l'obtention des titres de séjour, ce qui me gêne considérablement.

Nous voulons que les préfets retrouvent de l'efficacité. Dans ce domaine, lorsque les parlementaires travaillent de concert avec le préfet de département, les choses se passent bien. Personnellement, je suis favorable à ce que les préfets conservent leur pouvoir d'appréciation.

Je ne voterai donc pas cette proposition de loi.

Mme Maryse Carrère. – Certains jeunes majeurs étrangers sont pris en charge par les départements depuis plus de quatre ans et formés par l'école de la République. On investit dans leur formation et du jour au lendemain, parce qu'ils ont 18 ans, ils font l'objet d'une OQTF : c'est d'une extrême violence pour ces jeunes qui ont mis un espoir dans notre pays.

Je voterai cette proposition de loi. Car ces jeunes viennent souvent pallier des difficultés de recrutement dans de nombreuses filières en tension. Dans mon département, nous étions aux côtés de la chambre de métiers et de l'artisanat et de la fédération du bâtiment et des travaux publics pour soutenir certains jeunes majeurs étrangers auprès du préfet. Les artisans venaient nous supplier de garder ces jeunes !

J'aimerais aussi souligner la différence entre les départements. Le droit constant n'est aujourd'hui peut-être pas suffisant : dans certains départements, les préfets donnent des autorisations de travail pour les jeunes majeurs en apprentissage quasiment systématiquement ; dans les Hautes-Pyrénées, ce n'est pas le cas, et il faut se battre et argumenter. La justice ne donne pas toujours raison au préfet : quelques jeunes ont gagné et il a été enjoint au préfet de leur délivrer un titre de séjour d'un an avec autorisation de travail.

L'appréciation du préfet n'est donc pas toujours sûre et équitable. Parfois, celui-ci ne donne pas d'explications à ses décisions de refus : il est difficile pour les jeunes de comprendre pourquoi ils n'ont pas reçu de titre de séjour.

Cette proposition de loi a le mérite de fixer un cadre plus clair et plus transparent. Elle conduit non pas à une automatisation, mais à une règle plus juste et plus équitable.

Mme Nathalie Goulet. – La proposition qui nous est soumise a au moins le mérite de poser la question des MNA. Après le rapport de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, on voit bien qu'il n'est pas possible de rester à droit constant.

Les responsabilités de l'État en l'espèce sont majeures. Je ne suis pas d'accord avec Jean-Yves Leconte : l'État devrait vérifier les états civils bien en amont. Le département où le jeune arrive n'est pas celui où il sera domicilié après la répartition faite par le ministère de la justice, ce qui pose problème. D'autant que les départements ne communiquent pas entre eux sur le sujet.

Je comprends les critiques faites par mes collègues et la rapporteure, mais nous devons avoir un débat pour mettre le Gouvernement devant ses responsabilités. Tout le monde parle d'immigration en ce moment – c'est un irritant.

Il faut essayer d'amender largement le texte avec les propositions de la commission des lois et celles des affaires sociales, de façon à obtenir des réponses du Gouvernement sur des sujets qui sont de la compétence de l'État.

Mme Agnès Canayer. – Je comprends la générosité des auteurs de ce texte, notamment leur volonté de trouver une solution pour ces MNA qui se retrouvent à l'âge de 18 ans dans des situations complexes. J'ai été présidente d'une mission locale : on nous demande d'intégrer des jeunes dans des dispositifs, notamment la garantie jeunes, pour qu'ils obtiennent un titre de séjour. C'est le monde à l'envers ! Ces dispositifs qui reposent normalement sur l'engagement des jeunes sont utilisés à des fins de régularisation, ce qui est contreproductif.

Il existe aujourd'hui des solutions – je pense aux conventions passées avec les acteurs de l'insertion pour anticiper les 18 ans des jeunes et mettre en place un parcours d'intégration. Un dispositif quasi automatique qui porte atteinte à la liberté d'appréciation du préfet ne va pas dans le bon sens.

Je suivrai les conclusions de la rapporteure.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie le groupe socialiste d'avoir mis en débat ce sujet très sensible. J'ai été frappé par les chiffres cités par la rapporteure : ils montrent que le système fonctionne globalement et que les situations d'exception qui ont poussé nos collègues à légiférer sont marginales. Faut-il pour autant changer la loi ? Je ne le pense pas compte tenu des garanties de notre système judiciaire.

Il ne s'agit pas de n'importe quels enfants : ils sont confiés à l'ASE, et sont donc encadrés. Ils sont en lien avec des associations, dont il faut souligner l'excellent travail sur le terrain. Si des cas sont ressentis comme injustes, il est possible d'aller jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans mon département, l'adoption de cette peine créerait un bouleversement monumental ! Il faut aller vers un système qui permette aux départements de mieux assumer leurs responsabilités, au lieu de changer la législation.

Je suivrai la position de la rapporteure.

Mme Marie Mercier. – Je félicite la rapporteure pour son travail. Je partage l'état d'esprit de Jérôme Durain : nous venons du même département et de la même ville. À Chalon-sur-Saône, le centre interprofessionnel de formation d'apprentis (CIFA) prend en charge ces jeunes, qui ont pratiquement tous un parcours exemplaire.

Je m'occupe plus particulièrement de quelques dossiers. Deux de ces jeunes ont fait une formation de boucher, sont devenus bouchers, et tout va bien. Un autre a fait une formation d'horticulture, mais il n'a pas trouvé d'emploi. Il s'est alors tourné vers une formation de boulanger, sauf qu'il n'a plus l'âge – il est né en 2000 – pour bénéficier de ce dispositif. Adopter cette proposition de loi n'apporterait aucun changement pour lui. Dernier cas que je veux vous citer, celui d'un jeune dont on m'avait dit qu'il était extraordinaire et pour lequel j'avais « mis mes tripes » sur la table : le préfet m'a fait savoir qu'il n'était ni mineur ni isolé, et qu'il avait de faux papiers d'identité. Les préfets ont des informations confidentielles que nous n'avons pas. Chaque situation est particulière et il faut laisser l'État instruire le dossier, et la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) donner son avis. L'ASE a des failles dans l'accompagnement des mineurs, et nous devons être très vigilants sur ce sujet.

La République doit accueillir nos jeunes, mais de manière légale.

M. Philippe Bas. – Chacun d'entre nous peut vivre des situations individuelles où son sens de l'humanité et de la solidarité est interpellé. Mais nous avons aussi une responsabilité. Le caractère automatique de la délivrance de titres de séjour que prévoit cette proposition de loi contribue à créer des opportunités pour la mise en place ou le développement de filières d'immigration clandestine.

Ces filières sont devenues à l'échelle mondiale un bon moyen, pour des enfants à qui les parents veulent donner un avenir, de franchir les continents et les océans pour rejoindre des pays comme les nôtres, être pris en charge par l'ASE et trouver ensuite les moyens de régulariser leur situation. Il est normal de soutenir ces enfants quand ils sont réellement mineurs, ce qu'il faut toujours vérifier. Il est également normal d'aider, avec les contrats « jeune majeur » dans les départements, ceux qui ont montré des mérites particuliers. Mais le caractère automatique de la délivrance des titres de séjour est une limite à ne pas franchir pour prévenir de graves dérives.

C'est la raison pour laquelle je suis les préconisations de notre rapporteure.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je partage les derniers propos de notre collègue Philippe Bas sur les risques que pose ce texte, en particulier s'agissant des filières de passeurs. Le taux de délivrance des titres à ces jeunes dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour est de 94 % : ils ont donc tous une chance. Les préfets doivent pouvoir examiner au cas par cas les dossiers, car les situations sont toutes différentes.

L'automatisation ne va pas aider le jeune. Celui-ci doit prouver qu'il a envie de s'insérer, de travailler dans le pays dans lequel il souhaite rester. Je préside la commission des

titres de séjour du Val-d'Oise : je peux vous dire que des services entiers du département examinent de près ces situations.

Pour finir, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre inclut les dispositions relatives aux voies d'accès au séjour ouvertes aux jeunes majeurs étrangers précédemment pris en charge par l'ASE, et les dispositions relatives à la procédure et aux critères d'examen des demandes de titre de séjour formulées par les jeunes majeurs étrangers précédemment pris en charge par l'ASE.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François-Noël Buffet, président. – Aucun amendement n'ayant été déposé, je mettrai successivement aux voix les articles du texte.

Articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5

Les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

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

Proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – La proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires, présentée par notre collègue Hervé Marseille, vise à remettre partiellement en cause l'interdiction pour un député ou un sénateur d'exercer une fonction exécutive locale, qui résulte de la loi organique du 14 février 2014. L'argument phare présenté dans l'exposé des motifs est que la réforme de 2014 a donné le sentiment que les parlementaires étaient totalement déconnectés de la réalité et du terrain.

L'idée est donc de supprimer l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec les fonctions de maire ou d'adjoint au maire dans une commune de 10 000 habitants ou moins.

Depuis la III^e République, le cumul des mandats était une composante du système politique français : l'expression de « sénateur-maire » ou de « député-maire » était courante. Notons d'ailleurs, plus largement, qu'il a fallu attendre la V^e République pour qu'un ministre ne puisse plus siéger au Parlement. Depuis 1985, le législateur organique a progressivement, à quatre reprises, restreint les possibilités de cumul du mandat de parlementaire avec d'autres fonctions électives.

Rien ne s'oppose, du point de vue juridique, à ce que l'on revienne partiellement sur la réforme de 2014. La Constitution est totalement muette sur les incompatibilités applicables aux mandats parlementaires, à l'exception de l'incompatibilité entre mandat

parlementaire et fonction ministérielle. L'article 25 renvoie à une loi organique la question de la fixation du régime des incompatibilités : c'est ce que nous faisons aujourd'hui.

L'article 1^{er} de la proposition de loi organique tend à supprimer l'interdiction de cumul pour les maires et adjoints aux maires des communes de 10 000 habitants ou moins, soit 97 % des communes françaises.

Le Conseil constitutionnel a toujours admis l'application d'un seuil de population pour les incompatibilités. Il a précisé dans une décision que ce seuil ne devait pas être arbitraire. À la lecture des textes, notamment le code général des collectivités territoriales, on s'aperçoit que ce seuil de 10 000 habitants est fréquent et qu'il a notamment une incidence sur les charges et responsabilités des élus municipaux.

En revanche, il serait peu cohérent de ne pas étendre l'assouplissement proposé aux fonctions de maire délégué dans une commune nouvelle de moins de 10 000 habitants. Je proposerai un amendement sur ce point.

Quid de l'extension de la règle d'incompatibilité aux parlementaires européens ? On sort là du cadre de la loi organique, puisque les représentants français au Parlement européen sont régis par la loi du 7 juillet 1977.

L'article 2 de la proposition de loi organique prévoit d'interdire aux parlementaires de percevoir quelque indemnité que ce soit liée à l'exercice de fonctions de maire ou d'adjoint au maire.

Sur le bien-fondé et l'opportunité d'une telle mesure, on peut être convaincu, comme le président Marseille, que la loi organique du 14 février 2014 a eu des effets dommageables sur la qualité du travail parlementaire, mais il est bon de rappeler que la question du cumul des indemnités n'a jamais été au centre des débats à l'époque. Le rapport de la commission Jospin évoquait la singularité française que représentait le cumul des mandats à l'échelle européenne. Les objectifs de cette commission étaient la rénovation de la fonction de parlementaire, le renouvellement du personnel politique et la réaffirmation de l'importance des fonctions électives.

Cet article présente néanmoins un risque d'inconstitutionnalité, car il se heurte au principe d'égalité. Depuis 1992 s'applique la règle de l'écrêttement, confirmée par le législateur organique, qui part du principe que tout mandat emporte potentiellement indemnité. Certains parlementaires cumulent déjà des indemnités, liées par exemple au mandat de conseiller départemental. Soit il faudrait appliquer ce non-cumul d'indemnités à l'ensemble des fonctions électives locales, soit il faut s'en tenir à la règle d'écrêttement, comme je vous le proposerai.

Je remercie le président Marseille de son initiative. Je ne doute pas qu'elle suscitera des discussions parmi nous, mais il me paraît impératif de rapprocher l'exercice du pouvoir de la réalité des territoires, et de mettre fin à ce sentiment que les élus nationaux sont déconnectés. Ce texte est un moyen parmi d'autres d'y parvenir.

M. François Bonhomme. – Si cette proposition de loi organique arrive devant nous aujourd'hui, ce n'est pas sans raison. Sept ans après sa mise en œuvre, l'ensemble des parlementaires mesurent les effets, parfois profonds et durables, de la loi organique du 14 février 2014 sur le fonctionnement du Parlement et, plus généralement, sur le personnel

politique. Nous avons assisté à un fort renouvellement des assemblées parlementaires, dont la composition a profondément changé puisque les fonctions locales sont de moins en moins représentées par le personnel politique ayant un mandat national.

Je suis sûr qu'une partie du personnel politique s'est détournée des fonctions parlementaires en raison de cette loi. Même si nous n'avons pas d'étude d'impact très claire sur la question, cette réforme a eu des effets qui perdurent.

Cette proposition de loi organique vient en quelque sorte rééquilibrer les choses entre fonction exécutive locale et mandat national. C'est très bienvenu. Chacun aura son point de vue sur le seuil qui lui semble le plus opportun pour modifier ce régime d'incompatibilités. On aurait pu prendre 500 ou 3 500 habitants.

Même si ce n'est pas l'objet de ce texte, je veux évoquer certaines bizarries. On a vendu à l'opinion publique le principe du non-cumul, mais certains ministres occupent la présidence d'un département. Alors comment expliquer au grand public qu'on ne peut pas être parlementaire et maire d'une commune de 500 habitants, mais qu'en revanche on peut diriger un département et être ministre... ?

Ces règles légales viennent en quelque sorte limiter le suffrage universel. C'est à l'électeur de choisir en qui il place sa confiance, à un élu qui a une expérience locale, ou à un autre qui n'en a pas.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je soutiens la proposition de notre collègue Hervé Marseille.

La question qui se pose est celle de la représentation des territoires et du peuple : à l'intersection des deux, tous ceux qui ont été à la fois maire et parlementaire ont pu mesurer toute l'importance d'envisager les évolutions de la loi à l'aune des problèmes concrets dont ils ont connaissance. Bien des lois intelligentes ont pu bénéficier de cette expérience des parlementaires.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique de 2014, les parlementaires sans mandat local sont-ils plus assidus, notamment à l'Assemblée nationale ? On voit bien que non ! Font-ils de meilleures lois ? Lors des commissions mixtes paritaires auxquelles nous participons, on a l'impression, s'agissant de nos collègues parlementaires qui n'ont jamais eu de mandats locaux, que certains sont sur Vénus et d'autres sur Mars !

Le rapporteur a rappelé que la commission Jospin n'avait pas évoqué la question des indemnités. Elle n'en était pas moins présente dans les débats. Ce que nos concitoyens nous reprochaient, ce n'était absolument pas le cumul des mandats, mais le cumul des indemnités ! On nous reprochait de cumuler des mandats pour avoir toujours plus d'indemnités, alors que bien des parlementaires avaient choisi, pour ne pas alourdir le budget de leur commune, de ne pas en percevoir pour leurs fonctions locales ou d'en percevoir une très faible.

Comme le faisait remarquer François Bonhomme, des ministres dirigent aujourd'hui des exécutifs départementaux. Je connais tel ministre de haut rang, que j'apprécie beaucoup par ailleurs, qui est en même temps conseiller municipal, conseiller dans une communauté urbaine et conseiller départemental...

Hervé Marseille a eu raison de poser ce débat. Son texte est tout à fait pertinent et nous devons essayer de le faire prospérer.

M. Alain Marc. – Cette proposition de loi organique a le mérite de susciter le débat. Je ferai une petite différence entre les députés et les sénateurs : les sénateurs sont constitutionnellement les représentants des collectivités locales. Or il n'est pas possible aujourd'hui d'être maire d'une commune de 40 à 50 habitants et sénateur, ce qui est choquant.

L'interdiction du cumul a été prévue pour les parlementaires, mais pas pour les autres. Certains collègues élus locaux ont six, sept, huit présidences... Je rejoins Marc-Philippe Daubresse : en réalité, le problème n'est pas tant le cumul des mandats que celui des indemnités. Il faudrait trouver une solution à ce problème.

M. Éric Kerrouche. – La tonalité de mon intervention contrastera avec le rapport de Stéphane Le Rudulier et les prises de position de mes collègues, toujours aussi étonnantes – c'est un euphémisme.

Beaucoup d'arguments ont été développés sur le cumul des mandats. Certains sont classiques : l'affaiblissement de l'implantation locale des parlementaires, et le fait que le Sénat mériterait un traitement spécifique. Je vous rappelle que la loi organique de 2014 n'a pas instauré le mandat unique et qu'elle permet toujours aux parlementaires d'exercer les mandats non exécutifs de conseiller départemental, régional, municipal et communautaire.

À vous entendre, on est forcément déconnecté lorsqu'on ne cumule pas, jugement étonnant quand on sait le travail que nous faisons sur le terrain !

Le seuil de 10 000 habitants, en-deçà duquel se situent 97 % des communes, serait un très bon seuil, et la charge de travail cumulé pour les élus resterait réaliste ? Je vous renvoie au travail que nous avions fait sur le statut de l'élu : dans les communes de 1 000 à 10 000 habitants, 53 % des maires indiquaient consacrer plus de 25 heures au mandat par semaine...

Ce que révèle cette proposition de loi, c'est surtout un rapport maladif à la centralisation entretenu par le cumul, et donc la faiblesse des collectivités locales. Certains sont convaincus qu'il faut être implanté à Paris pour faire avancer des dossiers locaux. Elle révèle aussi un poids excessif de la fonction exécutive par rapport aux fonctions de représentation.

Un auteur de gauche bien connu, Alain Peyrefitte, disait du cumul des mandats qu'un tel « système ne pouvait subsister qu'en raison de la minceur de ces fonctions électives », et qu'il avait « pour effet de la perpétuer. Selon lui, apparemment, le cumul donne de la force à l'élu. En réalité, il affaiblit le pouvoir représentatif face au pouvoir administratif. »

Le cumul des mandats est un système français, qui a été amplifié après 1958 dans des proportions extrêmement fortes. Il est vrai que la limitation du cumul ne concerne pas encore tout le monde : certaines anomalies qui ont été évoquées mériteraient d'être corrigées. Mais considérer que le cumul est normal en France relève d'une présentation erronée des choses.

On peut d'autant plus cumuler que le Parlement est faible – c'est le vrai problème français. Il y a aussi le problème du statut de l'élu, parce que la vocation assurantielle du

cumul n'a pas de raison de perdurer. Enfin, il a été dit qu'il n'y avait pas d'étude d'impact sur l'effet du cumul en termes tant d'activité législative que d'activité locale. C'est faux ! De multiples études ont été menées, notamment par MM. Bach, Dewoghélaëre et Magni Berton. Elles montrent les effets délétères du cumul soit sur la fonction législative, soit sur la fonction exécutive, soit sur les deux.

Yves Mény a parlé à propos du cumul de « stratégie du baobab » : le baobab placé au centre du terrain empêche les autres plantes de pousser. Le cumul, c'est la monopolisation au profit de certains et au détriment des autres.

François Bonhomme estime qu'il faut laisser choisir les électeurs et ne pas prévoir de limitations. Rien n'est plus faux ! Socialement parlant, tout le monde ne s'intéresse pas de la même façon à la politique. Si on ne fixe pas des règles en matière d'incompatibilité et d'inéligibilité, si on n'apporte pas de corrections, alors automatiquement seule une partie de la population sera représentée. Si l'on suivait ce raisonnement, il n'y aurait toujours pas de femmes dans les institutions locales ou parlementaires !

Pour toutes ces raisons, nous considérons que cette proposition de loi organique reprend les vieilles lunes habituelles et qu'elle n'est absolument pas pertinente. De plus, contrairement à ce qu'on en dit, les Français continuent, de manière structurelle, à être opposés au cumul. Nous ne soutiendrons pas un texte contraire à la tradition que nous avons mise en place : celle d'une limitation du cumul.

Mme Françoise Gatel. – Personne ne sera étonné que j'émette un avis assez différent de celui d'Éric Kerrouche. Je salue l'initiative du président Marseille qui soulève, non sans courage, une question trop souvent abordée avec démagogie, voire avec suspicion à l'égard des élus. Il a même été question d'une « loi de moralisation de la vie publique »... Aux yeux de nos concitoyens, le seul mot de « cumul » fait penser à quelque chose de sombre et de louche.

Je remercie le rapporteur, qui a fait un travail d'orfèvre. L'exercice est difficile : on pourrait ouvrir la possibilité à d'autres assemblées, à des communes d'une autre taille, parce qu'un seuil est par essence un critère qui ne brille pas par sa subtilité ! Cela dit, le seuil de 10 000 habitants est souvent pris pour référence dans les dispositions relatives aux communes : il a donc le mérite d'exister et d'être bien compris.

Je suis gênée d'entendre dire que reparler du cumul, c'est ressortir des vieilles lunes et raviver un mal dont nous aurions définitivement été guéris. Car il faudrait aussi parler du cumul horizontal ! Je suis fascinée par le pouvoir colossal que détiennent des élus sur leur territoire quand ils sont maire, président d'une métropole, président d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT)... Ce pouvoir exorbitant est parfois antidémocratique parce que ces élus tiennent dans leurs mains le destin de l'ensemble d'un territoire. Je ne vois pas pourquoi il serait louable de cumuler horizontalement tandis qu'avoir la double fonction de parlementaire et de maire serait une plaie mortelle.

On me dit que cette particularité n'est cultivée qu'en France. Demandons-nous si ce n'est pas lié au caractère extrêmement centralisé de notre État ! En Allemagne, un modèle qui est souvent cité, des pouvoirs d'une autre nature sont donnés aux régions. Faisons bouger les lignes sur ce sujet.

Le rapporteur a eu la pertinence d'associer les maires délégués des communes nouvelles. Il serait important d'ouvrir aussi cette possibilité aux exécutifs d'intercommunalités de moins de 10 000 habitants, car il en existe.

Mme Éliane Assassi. – Je remercie le rapporteur de son travail et des auditions qu'il a menées. J'ai eu le plaisir d'être auditionnée par lui en ma qualité de présidente de groupe.

Cette proposition de loi organique pourrait poser une vraie question, mais c'est au fond une fausse bonne idée. Elle n'aborde pas un certain nombre de sujets qui devraient nous alerter en notre qualité de parlementaires.

D'abord, ses auteurs résument un peu rapidement les origines du fossé entre politiques et citoyens au fait que les élus seraient déconnectés du réel. Cela me paraît un peu court : on ne peut pas affirmer aujourd'hui que l'abstention massive provient du cumul ou du non-cumul. La crise démocratique que traverse notre pays a des causes profondes et diverses, qu'il nous revient d'analyser. Je pense que nous ne prenons pas assez le temps de cette analyse.

La question posée est celle du Parlement, de ses prérogatives, de son efficacité et de la pertinence de l'action parlementaire, à l'heure où beaucoup s'accordent à dire que cette efficacité et cette pertinence sont affaiblies.

Parmi les arguments avancés figure la baisse de la qualité du travail parlementaire. Ce constat concerne surtout l'Assemblée nationale, du fait du mode de désignation des candidats, notamment de la majorité. Mais cela n'a rien à voir avec le cumul des mandats : c'est le fruit d'un choix politique. Dans les autres groupes, le travail est fait et bien fait, par des députés qui sont d'ailleurs souvent d'anciens responsables d'exécutif territorial ou d'anciens élus territoriaux. Au demeurant, la qualité du travail sénatorial est régulièrement louée, alors que la règle du non-cumul s'applique au Sénat comme à l'Assemblée nationale...

Je crois que la difficulté actuelle provient aussi de la crise des partis politiques et de l'affaiblissement du débat d'idées dans notre pays. L'ancrage local n'est pas qu'électoral et la qualité du travail du Parlement national – chaque parlementaire représente la Nation tout entière, et non un seul territoire – dépend de la richesse de ce débat.

Il faut chercher d'autres voies. La proposition de loi organique ne répond pas du tout à la vraie question de fond qu'est la crise démocratique que traverse notre pays. Nous ne la voterons pas.

J'ajoute que l'impuissance actuelle du Parlement devrait également nous amener à reparler de la pratique des ordonnances, de l'absence d'expérience locale et de la façon dont le Gouvernement légifère. Tout cela suscite la tentation du repli local, avec le sentiment d'être un peu plus utile « en bas ».

Mme Maryse Carrère. – Je remercie le président Hervé Marseille et notre rapporteur.

Lorsque l'on parle du cumul des mandats, on a toujours tendance à cibler les parlementaires. Or, comme l'a dit François Bonhomme, on voit chez d'autres élus de bien plus grandes bizarries.

Le groupe RDSE a toujours été défavorable au non-cumul des mandats, par crainte d'une certaine déconnection. Aujourd'hui, il est plus modéré. De fait, nul besoin d'être vice-président d'un département ou maire pour connaître les problèmes des collectivités ! Du reste, pour l'expérimenter depuis quelques semaines, je me rends compte que cumuler un mandat de parlementaire et un mandat de conseillère départementale « de base », sans aucune délégation, est compliqué.

Je rejoins ce qu'a dit Françoise Gatel sur le cumul horizontal. Le groupe RDSE aurait présenté des amendements à ce sujet s'il ne s'était pas agi d'une proposition de loi organique. Aujourd'hui, sur mon territoire, des élus locaux cumulent plus de huit mandats exécutifs... Il va falloir s'attacher à prendre aussi en compte les mandats exercés dans les agglomérations, les communautés de communes, les syndicats mixtes ou simples. La règle du non-cumul applicable aux parlementaires s'étend à ces structures : on ne peut pas aujourd'hui être député ou sénateur et président d'un tout petit syndicat mixte regroupant quatre communes. Il est intéressant que nous rouvrions ce débat.

Mme Nathalie Goulet. – Je veux soutenir ce qui vient d'être dit sur le cumul horizontal. On a rétabli des féodalités. Certains endroits sont verrouillés – je sais de quoi je parle...

Je n'ai jamais exercé de mandat municipal. J'ai voté contre le cumul des mandats par ricochet, mais la législation que nous avons établie finit par conduire à des tricheries sur le territoire, avec des élus de paille à la Medvedev. La situation mérite d'être revue. Nous devons aussi, et de toute urgence, déposer une proposition de loi sur le cumul horizontal, qui étouffe les capacités de certaines personnes à être élues ou même à candidater, puisque tout est absolument verrouillé.

Je reconnaissais que n'avoir jamais exercé de mandat local est un luxe. Il ne me paraît pas souhaitable qu'une assemblée soit constituée uniquement de membres qui n'ont jamais cumulé ou qui n'ont jamais exercé de mandat local sérieux, comme l'Assemblée nationale actuellement.

Je soutiendrai évidemment la proposition de loi organique.

M. Thani Mohamed Soilihi. – La déconnection qui a inspiré cette proposition de loi est réelle, mais il ne faut pas la généraliser : certains de nos collègues parlementaires font très bien leur travail alors qu'ils ne cumulent pas.

Aujourd'hui, il n'est pas interdit de cumuler un mandat de parlementaire avec une fonction non exécutive au niveau local, raison pour laquelle il ne me paraît pas opportun de légiférer sur le sujet. Nous appelons tous de nos vœux une évaluation globale de la législation, donc une étude d'impact de la loi organique de 2014 parce qu'il faudrait peut-être revenir sur certains sujets.

Nous n'avons pas parlé de la réserve parlementaire : voilà un outil qui permettait la connexion avec les territoires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vos amis l'ont supprimée !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Il conviendrait de parler des cumuls horizontaux et du cumul que pratiquent certains ministres dans le cadre d'une discussion plus globale. Je

suis gêné par le seuil de 10 000 habitants. La décision du Conseil constitutionnel du 30 mars 2000 me laisse penser qu'il présente un risque d'inconstitutionnalité.

Pour l'ensemble de ces raisons, je ne suis pas favorable au texte. Il faudrait une réforme plus globale.

M. Guy Benarroche. – Je me joins aux observations d'Éric Kerrouche.

Je remercie Hervé Marseille de nous permettre de débattre sur ce sujet, en espérant toutefois que sa proposition de loi organique ne sera pas votée par notre assemblée. Je remercie le rapporteur de son travail, même si je ne partage absolument pas ses conclusions, en particulier sur les indemnités.

Je remercie Françoise Gatel, qui a dit ce qu'il fallait dire sur le cumul horizontal des mandats, mais je ne partage pas la conclusion qu'elle en tire : selon moi, il faut étendre la limitation du cumul, et non la restreindre. Cela me paraît plus logique et plus rationnel.

Suis-je déconnecté du terrain parce que j'ai renoncé à un mandat exécutif dans ma ville de 6 600 habitants ? Bien sûr que non ! Mon ancrage est le même et ma connexion est encore plus vaste, puisqu'elle se fait avec tous les élus de toutes les communes de mon territoire. Il est de ma responsabilité, et non de celle de la loi, d'assurer cette connexion.

Ce que dit François Bonhomme est faux : tout prouve au contraire que, dès lors qu'un parti politique applique des règles de non-cumul de mandats même lorsqu'elles ne sont pas obligatoires, les compétences se dévoilent. Le nombre de personnes intéressées par le fait politique et par l'exercice de responsabilités augmente. C'est ainsi que l'on peut lutter contre la déshérence démocratique actuelle.

Enfin, il me paraît absolument impossible qu'une personne cumule un mandat de maire et un mandat de parlementaire si elle veut faire le travail correctement. Ce qui a coûté à la démocratie n'est pas le fait que des parlementaires ne soient pas maires de leur ville : c'est qu'un certain nombre de fonctions exécutives ne sont pas remplies correctement en raison de la charge de travail trop importante qui résultait du cumul des mandats.

Nous voterons bien évidemment contre ce texte.

M. Philippe Bas. – Je remercie notre collègue Hervé Marseille de la pertinence de son initiative et notre rapporteur de l'acuité de son analyse.

Selon moi, la loi organique de 2014 est une erreur historique, fondée non pas sur des arguments scientifiques, mais sur les enquêtes d'opinion. Elle n'est donc pas étrangère à une certaine démagogie.

La règle qui a été posée est une vraie anomalie sociétale. En France, il n'y a qu'aux parlementaires que l'on interdise d'être premier ou deuxième adjoint dans un village de 500 habitants. C'est un véritable scandale du point de vue de l'exigence républicaine. Pourquoi cette distorsion ? La compatibilité de tous les mandats exécutifs locaux avec une activité professionnelle à plein temps est pleinement reconnue, et c'est heureux.

En outre, cette loi a considérablement affaibli les moyens d'action des élus locaux. Ne pouvant exercer de mandat national, ils ne parviennent plus à faire aboutir leurs dossiers, parce qu'ils n'ont ni la surface politique nécessaire ni l'accès aux ministères, qui

reste malheureusement indispensable, dans notre pays hypercentralisé, pour dénouer un certain nombre de situations. À cet égard, les comparaisons internationales sont dépourvues de toute pertinence, pour une raison très simple : la France est la seule héritière de l'absolutisme royal, du jacobinisme révolutionnaire et du centralisme napoléonien. Tous ces facteurs font que l'extrême centralisation de notre pays, contre laquelle nous luttons sans relâche, rend utile et nécessaire la compatibilité entre un mandat national et un mandat local.

Les effets de la loi organique de 2014 se sont fait sentir depuis 2017, avec la multiplication des députés hors sol, dont le lien avec les citoyens, les collectivités, les associations, les entreprises est distendu. Cela entraîne des crises comme celle des « gilets jaunes », parce que l'on ne voit pas monter les angoisses de la population face à certaines réformes. Cette situation est critique pour la démocratie, parce qu'il n'existe plus de corps intermédiaires entre un pouvoir exécutif tout-puissant et nos concitoyens dans les territoires.

Enfin, l'information du législateur se voit asséchée. Pour avoir conservé des mandats de conseiller municipal et de conseiller départemental, je peux dire que la qualité et la densité de l'information que reçoit une autorité exécutive n'a rien à voir avec celle que reçoit un membre d'une assemblée délibérante. Dire le contraire, c'est ignorer totalement la réalité de nos collectivités.

Le préjudice pour notre démocratie de cette réforme démagogique est aujourd'hui sous nos yeux. Par conséquent, il faut vraiment mettre ce débat sur la table et essayer de rétablir le lien entre citoyens et parlementaires en permettant à ces derniers d'exercer des mandats exécutifs locaux, au service de la population.

Mme Valérie Boyer. – Notre collègue Hervé Marseille a raison d'ouvrir le débat parce que l'opprobre a été jeté sur le Parlement. Les parlementaires ont été amputés non seulement de leurs mandats locaux, mais aussi de leur réserve parlementaire. Les élus d'aujourd'hui sont très différents des précédents. Cela parachève le changement de nature de la V^e République entamé avec le quinquennat. Le Parlement est affaibli, ce qui perturbe notre démocratie.

Beaucoup d'entre nous ont parlé des indemnités, mais permettez-moi de rappeler que nous étions écrêtés ! D'ailleurs, on nous avait promis une certaine transparence sur les sommes écrêtées, mais nous n'en avons plus jamais vu la couleur.

Effectivement, l'interdiction du cumul des mandats pour les parlementaires et le maintien du cumul horizontal changent la nature de nos relations et participent à l'affaiblissement du Parlement et de notre démocratie. Si nous continuons à surfer sur les études d'opinion plus que sur la réalité, nous ne pourrons jamais retrouver la confiance entre les élus et la population. Quoi que nous fassions, ce ne sera jamais assez. Est-ce ainsi que nous souhaitons continuer à travailler ?

Le débat ouvert par le président Marseille est particulièrement intéressant. Il marque peut-être le début d'une reconquête de la confiance entre le Parlement, la population et les élus locaux, entre lesquels le lien s'est brisé.

M. Jérôme Durain. – Je m'étonne du débat que nous avons ce matin et questionne la sincérité de certains arguments développés ici.

Plusieurs sujets méritent que l'on y revienne. Il ne faut pas restreindre le non-cumul, mais l'étendre. Il faut vite déposer sur le Bureau du Sénat la proposition de loi qui permettra de lutter contre le cumul horizontal. Tout à l'heure, Françoise Gatel a évoqué le fait que le cumul était entaché d'une espèce de soupçon. Je ne suis pas certain que nos travaux sur ce texte rendent confiance aux citoyens... J'entrevois déjà les commentaires sur le thème de l'entre-soi et des arrangements entre élus. Il ne s'agit pas de morale : il s'agit d'efficacité. Le non-cumul est le moyen par lequel nous donnons de la disponibilité aux parlementaires. Il permet le renouvellement, la diversité, la féminisation.

Je m'étonne de l'éloge du conflit d'intérêts. Philippe Bas a déclaré que, dans notre système centralisé, l'élue qui n'est pas parlementaire ne peut faire avancer ses dossiers. Les maires qui n'ont pas la chance d'être parlementaires ne valent-ils donc rien ? On cautionne une iniquité républicaine, alors que le problème est l'excès de centralisation dans ce pays.

Enfin, ce n'est pas parce qu'il y a eu une génération spontanée de « Playmobil » dans une autre chambre que la nôtre au dernier renouvellement que nous devons remettre en cause l'ensemble du système. Les sénateurs sont disponibles !

Il faut envisager le cumul comme un continuum. C'est bien qu'un parlementaire ait eu une expérience locale, mais rien ne l'oblige à conserver ses mandats après l'élection. Je souscris à ce qu'a dit Maryse Carrère ; en ce qui me concerne, c'est être à la fois conseiller régional et sénateur que je trouve compliqué.

Mme Cécile Cukierman. – Tâchons de faire preuve d'un peu de nuance sur un texte comme celui-ci.

La question du cumul se pose certainement aujourd'hui beaucoup plus chez les élus que dans la population. Au moment où nous avons voté l'interdiction du cumul d'un mandat exécutif local et d'un mandat de parlementaire, il y avait déjà une contradiction, puisque l'opinion n'était pas favorable au cumul, mais continuait à préférer voter pour un maire qui soit aussi parlementaire.

Je souscris à ce qui a été dit sur la question de la transparence. C'est la confiance dans la vie politique qui doit s'améliorer, grâce à un travail des élus et des partis politiques avec nos concitoyens. Nous devons prendre un peu de hauteur. Je crois que la qualité du travail législatif n'est plus la même depuis la fin du cumul pour les parlementaires. Ce n'est pas la même chose d'être et d'avoir été...

Instaurer, pour satisfaire le besoin d'expérience locale, un cursus honorum à la romaine, un franchissement d'étapes successives, conduirait à une hiérarchie dans les mandats. Ce n'est pas plus sain pour la démocratie.

Mais ce n'est pas cette proposition de loi organique qui permettra de régler la question. Ce texte recèle plusieurs écueils. D'abord, comment se justifie le seuil de 10 000 habitants ? Je pense que les interventions des maires de grande ville, des présidents de département ou de région apportaient au travail législatif.

Faisons attention à ce que nous disons sur la question du cumul horizontal. Évitons de renvoyer l'image de parlementaires jaloux à l'égard d'élus locaux qui auraient une multitude de mandats. Personnellement, je suis attachée à la commune et au fait que l'intercommunalité repose sur sa représentation. Le refus du cumul horizontal pourrait nous

conduire à l'extension du suffrage universel direct à d'autres scrutins, ce qui affaiblirait fortement la place de la commune dans notre République ainsi que le rôle des élus municipaux.

M. Hervé Marseille. – Je veux remercier notre rapporteur de l'important travail qu'il a réalisé sur ce sujet très compliqué. Dans le débat, chacun a été dans son rôle. *Errare humanum est, perseverare diabolicum...*

Je ne partage pas tout ce que j'ai entendu. Cette modeste proposition de loi organique avait vocation à faire naître le débat. De ce point de vue, l'objectif est atteint !

Chacun mesure qu'il y a une difficulté. On l'a bien vu à la suite des dernières élections locales. Le Président de la République lui-même a considéré, il n'y a pas si longtemps, que le sujet méritait une discussion. Je ne prétends pas régler le problème avec cette proposition. Effectivement, on aurait pu choisir un autre seuil, d'autres fonctions... mais il faut bien partir d'une base.

Je reviens à l'exposé des motifs du projet de loi organique de 2014. On estimait, à l'époque, que le Parlement allait être doté de pouvoirs exceptionnels et que les parlementaires devaient pouvoir être pleinement engagés dans l'action parlementaire. Mes chers collègues, avez-vous le sentiment que, depuis 2014, le Parlement ait pris de l'importance ?... Rien n'est moins sûr. On voit bien que les parlementaires n'ont d'autre vocation aujourd'hui que de déposer des amendements, qui, pour la plupart, finissent à la corbeille. Ce n'est pas vrai au Sénat, où la majorité parvient à faire évoluer les textes, mais on voit bien qu'il y a un problème institutionnel : dans notre pays à la culture et à l'histoire centralisées, il existe un fossé entre la vie territoriale et la vie parlementaire.

Guy Benarroche affirme que l'on peut parfaitement honorer son mandat de parlementaire sans pour autant exercer de responsabilités locales. Mais où est la décentralisation quand le Président de la République se rend à Marseille pour dire qu'il va s'occuper de tout ?

À l'évidence, le problème est plus global. Il concerne nos institutions et la pratique institutionnelle que l'on observe notamment depuis le début du quinquennat. Nous devons en tirer les conséquences. Il y va de nos fondements démocratiques.

M. François-Noël Buffet, président. – 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 appartient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi organique. Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les règles d'incompatibilité applicables aux députés et aux sénateurs.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avec l'amendement COM-12, Jean Louis Masson nous propose de modifier l'article L.O. 141 du code électoral, qui interdit le cumul d'un mandat parlementaire avec plus d'un mandat local, pour étendre cette règle au mandat de conseiller municipal dans une commune de moins de 1 000 habitants. Or cette exception me paraît totalement justifiée.

Par ailleurs, M. Masson propose d'ajouter à la liste les mandats de conseiller communautaire ou métropolitain. Cela n'a pas de sens, puisque les conseillers communautaires ou métropolitains, sauf à Lyon, sont nécessairement conseillers municipaux. Cet amendement reviendrait en fait à interdire purement et simplement aux parlementaires d'être membres d'un conseil communautaire ou métropolitain. J'y suis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-17 reprend le contenu de l'amendement n° 12 pour ce qui concerne les communes de moins de 1 000 habitants. Avis défavorable.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – J'émets un avis défavorable à l'amendement COM-18, qui reprend l'autre partie de l'amendement COM-12, à savoir l'extension de la liste aux mandats de conseiller communautaire ou métropolitain.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-19 a les mêmes objectifs que les précédents. Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement de suppression COM-1.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Par cohérence, l'amendement COM-27 tend à élargir la possibilité de cumul à la fonction de maire délégué dans les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants. Il vise également à substituer à la référence au vice-président d'un conseil consulaire représentant les Français établis à l'étranger une référence au président.

L'amendement COM-27 est adopté ; les amendements COM-2, COM-3 rectifié, COM-11 rectifié, COM-16, COM-20 rectifié bis, COM-24, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10 et COM-23 rectifié deviennent sans objet.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Comme vous le savez, le membre d'un exécutif local qui devient député ou sénateur dispose de trente jours pour démissionner de ses fonctions exécutives locales. Il s'agit non pas d'un droit d'option, mais d'un délai de grâce.

L'objectif que Cyril Pellevat cherche à atteindre au travers de l'amendement COM-22 rectifié est compréhensible : il s'agit d'offrir un droit d'option aux parlementaires suppléants en situation de cumul.

En effet, la règle actuelle peut être particulièrement gênante pour les suppléants. Il peut arriver qu'ils soient devenus maire ou adjoint au maire ou qu'ils aient commencé à exercer toute autre fonction exécutive locale entre la date de leur élection et la date à laquelle ils sont appelés à siéger au Parlement. Or, pour apprécier lequel, du mandat national ou du mandat local, est le plus ancien, ce n'est pas la date de l'élection qui est prise en compte : c'est la date d'entrée en fonctions.

Récemment, après la démission du député Arnaud Viala, son suppléant Sébastien David, également maire de Saint-Affrique, a été appelé à le remplacer. Souhaitant conserver ses fonctions de maire, il a été obligé de démissionner de ses fonctions de maire, puis de son mandat de député, avant de se faire réélire maire par le conseil municipal. L'amendement vise à éviter qu'une telle situation ne se produise.

Or, sur la forme, le dispositif n'aboutit pas au résultat recherché. Il ne fait que répéter sous une autre forme le droit en vigueur.

Sur le fond, je suis réservé. Cette particularité de notre droit électoral peut effectivement être gênante pour les élus concernés, voire perturber le fonctionnement des collectivités territoriales. Mais sa remise en cause pourrait également perturber le fonctionnement du Parlement et gêner tous les électeurs de la circonscription ! En effet, si le suppléant, exerçant son droit d'option, choisissait ses fonctions locales et démissionnait de son mandat parlementaire, il faudrait organiser une élection législative ou sénatoriale partielle, sauf à ce que le siège demeure vacant dans l'année qui précède un renouvellement.

Bien sûr, c'est déjà ce qui se produit aujourd'hui lorsque le suppléant démissionne de tous ses mandats avant de se faire réélire localement. Mais, si nous lui accordons un droit d'option, nous l'encouragerons à choisir son mandat local plutôt que le mandat national, car il pourra le faire sans risque. Je répète que ce serait préjudiciable au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Enfin, sur le plan des principes, je ne suis pas certain qu'il faille encourager les élus appelés à siéger au Parlement à y renoncer.

J'émets un avis défavorable à l'amendement.

M. Alain Marc. – Le cas que vous avez cité me concerne, puisqu'Arnaud Viala m'a succédé en tant que député. Il est désormais président du conseil départemental.

Cet amendement vise à combler un vide juridique. Quand Arnaud Viala s'est présenté comme député, il ne savait pas qu'il se présenterait quatre ans plus tard au conseil départemental et à la présidence de celui-ci. Aujourd'hui, la situation est relativement cocasse vue de l'extérieur. Sébastien David a été obligé de se faire réélire maire de Saint-Affrique et président de la communauté de communes. Comme c'est un scrutin de liste, cela ne posait pas de problème. Mais, parallèlement, il a été obligé de démissionner de son mandat de conseiller départemental. Dimanche prochain, les électeurs du canton de Saint-Affrique vont donc revoter. Le taux de participation risque de ne pas être très élevé !

Quand on se présente aux élections législatives en tant que suppléant, on ne sait pas ce qui peut advenir. En l'occurrence, Sébastien David ne savait pas qu'il deviendrait maire de Saint-Affrique. Quant au député, il n'avait d'ailleurs absolument pas l'intention de devenir président du conseil départemental.

Personnellement, je trouve que c'est un très bon amendement.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Sur la forme, la rédaction de l'amendement ne fonctionne pas : elle ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

Sur le droit d'option, on n'évitera pas qu'il faille revoter, le cas échéant, en fonction du choix du suppléant. Enfin, quand on est suppléant, on l'est pour la durée du mandat parlementaire. Le suppléant s'engage sur la durée et doit prendre en compte cet engagement dans sa trajectoire au niveau local.

L'amendement COM-22 rectifié n'est pas adopté.

Article 2

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Les amendements identiques COM-26 et COM-21 rectifié bis tendent à supprimer l'article 2 en raison des risques d'inconstitutionnalité qu'il comporte.

Les amendements COM-26 et COM-21 rectifié bis sont adoptés.

L'article 2 est supprimé.

Article additionnel après l'article 2

L'amendement COM-25 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Intitulé de la proposition de loi organique

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Avec l'amendement COM-4, M. Masson propose de modifier l'intitulé de la proposition de loi organique. Cela ne me paraît pas nécessaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

La proposition de loi organique 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
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	12	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	17	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Rejeté
M. MASSON	18	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Rejeté
M. MASSON	19	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Rejeté
Article 1^{er} Cumul d'un mandat parlementaire avec les fonctions de maire, d'adjoint au maire ou de maire délégué d'une commune de 10 000 habitants ou moins			
M. MASSON	1	Suppression de l'article	Rejeté
M. LE RUDULIER, rapporteur	27	Suppression de l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec les fonctions de maire délégué d'une commune de 1 000 habitants ou moins ; coordination.	Adopté
M. MASSON	2	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	3 rect.	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	11 rect.	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	16	Cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux non exécutifs	Satisfait ou sans objet
M. PACCAUD	20 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec certaines fonctions exécutives locales	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	24	Incompatibilité d'un mandat parlementaire avec les fonctions de conseiller municipal délégué.	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	6	Seuil de population municipale pour l'application des règles d'incompatibilité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	7	Seuil de population municipale pour l'application des règles d'incompatibilité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	8	Seuil de population municipale pour l'application des règles d'incompatibilité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	9	Seuil de population municipale pour l'application des règles d'incompatibilité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	10	Seuil de population municipale pour l'application des règles d'incompatibilité	Satisfait ou sans objet
Mme LAVARDE	23 rect.	Cumul d'un mandat parlementaire avec les fonctions d'adjoint au maire	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. PELLEVAT	22 rect.	Droit applicable aux députés et sénateurs suppléants en situation d'incompatibilité	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Interdiction pour les parlementaires de percevoir des indemnités pour l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint au maire			
M. LE RUDULIER, rapporteur	26	Suppression de l'article	Adopté
M. PACCAUD	21 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
Mme VERMEILLET	25	Participation des parlementaires aux réunions des conseils communautaires et comités syndicaux des EPCI de leur circonscription	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Intitulé de la proposition de loi organique			
M. MASSON	4	Intitulé de la proposition de loi organique	Rejeté

Questions diverses

M. Patrick Kanner. – Permettez-moi de prendre la parole sur une situation qui me paraît assez exceptionnelle. Elle concerne la proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, que nous allons examiner cet après-midi en séance publique.

Ce texte fait suite à la question d'actualité que Jean-Pierre Sueur a posée à la ministre Amélie de Montchalin le 2 juin dernier, ce dont je le remercie.

C'est d'abord la presse spécialisée qui s'est intéressée à ce texte. Aujourd'hui, la presse nationale généraliste s'en saisit et fait des commentaires à caractère politique.

Je m'élève très fortement contre la réponse apportée par la ministre à la question que lui a posée le journal *Le Figaro* : à la question « Que répondez-vous aux sénateurs qui déplorent le manque de débats autour de la réforme de la haute fonction publique ? », la ministre a répondu : « le Sénat nous offre un très triste spectacle. C'est un naufrage parlementaire et politique. »

Monsieur le président, je voulais exprimer solennellement, en commission des lois, le mécontentement que m'inspire cette réponse. Ces propos sont indignes d'une ministre et empiètent sur la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

M. François-Noël Buffet, président. – Le Gouvernement avait le pouvoir d'inscrire lui-même la ratification de l'ordonnance à l'ordre du jour du Parlement. Il ne l'a pas fait, ce qui nous a contraints à présenter ce texte, pour avoir la discussion au Parlement. Nous aurons l'occasion de l'expliquer cet après-midi.

Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l’Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir – Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Je laisse la parole à Maryse Carrère, rapporteure sur la proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l’Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, déposée par notre collègue Jean-Claude Requier.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Mes chers collègues, nous avons tous connu la satisfaction de voir adopter un amendement auquel nous tenions particulièrement, mais combien d’entre nous se sont désespérés d’attendre la publication des règlements d’application nécessaires à son entrée en vigueur ?

C’est notamment contre cette situation frustrante que la présente proposition de loi, déposée par Jean-Claude Requier, président du groupe RDSE, et plusieurs de ses collègues, tend à lutter, puisqu’elle vise à reconnaître aux membres de l’Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Si, en vertu de l’article 24 de la Constitution, le Parlement « *contrôle l’action du Gouvernement* », aucun mécanisme *ad hoc* de nature constitutionnelle ou législative ne lui permet d’obtenir la publication d’instruments d’application manquants. En effet, aucune règle ne fixe le délai maximum dont dispose le Gouvernement pour prendre ses décrets. Certes, la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l’application des lois fixe un délai de six mois, mais ce texte n’a pas de portée normative effective. Seule demeure, en théorie, la possibilité ouverte à l’Assemblée nationale de mettre en œuvre la responsabilité du Gouvernement, en application de l’article 50 de la Constitution.

Face à cette absence de mécanisme institutionnel, le Sénat a choisi d’offrir un traitement politique à la question de l’application des lois, en publiant, depuis 1972, un bilan annuel ainsi que certains bilans exceptionnels et en organisant des débats en séance publique dédiés à cette question, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Il faut le reconnaître, les bilans d’application récents témoignent de taux d’application globalement satisfaisants, qui s’expliquent, notamment, par le réel travail de suivi du Secrétariat général du Gouvernement. Comme l’a confirmé Claire Landais lors de son audition, le Gouvernement n’utilise pas le veto implicite qui lui est offert par la Constitution, mais s’efforce, au contraire, de veiller à la publication des décrets d’application dans le délai indicatif de six mois que fixe la circulaire de 2008.

Toutefois, malgré ces efforts, certains règlements manquent à l’appel et les parlementaires se trouvent désarmés pour réclamer leur publication. L’absence de mécanisme institutionnel permettant au Parlement d’obtenir la publication d’instruments d’application manquants est d’autant plus frustrante que le juge administratif a reconnu cette faculté aux justiciables, sous certaines conditions.

Ainsi, le Conseil d’État considère, depuis sa décision « Veuve Renard » de 1964, que l’absence de publication d’instruments d’application dans un délai raisonnable constitue la méconnaissance d’une obligation permettant d’engager la responsabilité de l’État. Le

Conseil d'État a également jugé illégal le refus du Premier ministre de prendre un décret d'application qui n'était pas explicitement prévu par la loi, mais qui était, dans les faits, nécessaire à son entrée en vigueur. Dans ces circonstances, le juge administratif n'hésite pas à utiliser le pouvoir d'injonction qu'il détient depuis 1995 pour contraindre le pouvoir réglementaire à prendre les instruments manquants.

Alors que ce recours se montre efficace, le juge administratif s'est toujours montré frileux à l'ouvrir aux parlementaires, considérant qu'ils ne disposaient pas d'un intérêt à agir suffisant.

Dans certains cas, il a contourné le problème en se fondant sur une autre qualité du requérant-parlementaire pour ouvrir le recours. Dans d'autres cas, il a évité le problème en rejetant la requête au fond, sans se prononcer sur sa recevabilité. Puis, en 2011, à l'occasion d'une saisine de notre collègue Jean Louis Masson, le Conseil d'État a abandonné cette stratégie, en indiquant clairement que le requérant « *qui se prévaut des qualités de citoyen, d'usager des services publics, d'élu et de parlementaire, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre [un] décret* ».

Plusieurs raisons sont avancées par le juge administratif pour motiver ce refus. L'une d'elles tiendrait à l'indivisibilité de la souveraineté nationale, dont seul le Parlement, et non chacun de ses membres, est l'expression. Une autre raison serait une potentielle atteinte à la séparation des pouvoirs : ouvrir un intérêt à agir aux parlementaires placerait le juge administratif en arbitre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Face à ce constat, l'article unique de la présente proposition de loi tend à modifier l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin de créer une présomption irréfragable d'intérêt à agir au bénéfice des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat pour introduire un recours pour excès de pouvoir contre les principaux actes ayant fait l'objet de recours dans les affaires introduites par des parlementaires devant le juge administratif.

Le premier d'entre eux vise le refus du Premier ministre de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires d'application d'une disposition législative. Il s'agit, par exemple, de l'hypothèse rencontrée dans l'affaire, que j'évoquais tout à l'heure, portée devant le Conseil d'État par le sénateur Jean Louis Masson.

Cette proposition de loi tend également à reconnaître un intérêt à agir aux parlementaires pour introduire un recours pour excès de pouvoir contre une ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution qui méconnaîtrait le champ d'habilitation fixé par le législateur. Notre collègue Jean-Pierre Sueur peut nous parler de ce cas de figure, puisqu'il correspond à un recours qu'il a introduit.

Enfin, la proposition de loi tend également à reconnaître un tel intérêt à agir pour contester « *un acte réglementaire autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité lorsque le moyen unique soulevé est tiré de ce que cette autorisation aurait dû être accordée par la loi en vertu de l'article 53 de la Constitution* ».

La rédaction de cette proposition de loi reprend celle qui a été proposée en séance publique par Jean-René Lecerf, rapporteur au nom de la commission des lois d'une précédente proposition de loi qui avait le même objet, qui émanait également du groupe

RDSE et qui avait été examinée au début de l'année 2011. Cette proposition de loi avait été rejetée, mais le contexte politique semble avoir changé, puisque le dépôt de la présente proposition de loi fait suite à une déclaration prononcée le 1^{er} octobre 2020 par le président du Sénat, dans laquelle il défendait la nécessité de « *réfléchir à une procédure [...] qui permette au Parlement de saisir le juge administratif lorsqu'un décret d'application manque à l'appel* ».

Je partage cette volonté du président du Sénat, à laquelle la présente proposition de loi peut répondre. En outre, le mécanisme proposé permettra une contestation efficace des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. En l'état du droit, le législateur n'a en effet d'autre possibilité que de modifier le contenu des ordonnances qu'il juge contraires à l'habilitation donnée, par l'intermédiaire de dispositions modificatrices prises, le plus souvent, lorsque le texte de ratification de l'ordonnance en cause est soumis à son examen.

Par ailleurs, les travaux que j'ai conduits m'ont rassurée sur la constitutionnalité de cette proposition de loi.

En ce qui concerne une éventuelle violation du principe de la séparation des pouvoirs, rappelons-nous que certains mécanismes de contrôle de l'action du Gouvernement sont prévus par la loi « ordinaire », sans base constitutionnelle. C'est le cas des offices et délégations, et ce fut longtemps celui des commissions d'enquête, avant leur consécration dans la Constitution en 2008.

Il convient également de constater que la présente proposition de loi ne crée pas de nouveaux recours, mais aménage un recours existant, déjà largement ouvert par le juge. Certaines dispositions existantes créent d'ailleurs des présomptions légales d'intérêt à agir en faveur des membres du Gouvernement. C'est notamment le cas de l'article L. 211-2 du code de la propriété intellectuelle.

En outre, le recours pour excès de pouvoir conduit, par définition, le juge administratif à apprécier la conformité des actes réglementaires au corpus législatif et à apprécier la légalité des éventuels refus de prendre des instruments d'application. Ainsi, cette voie de recours est déjà, de manière objective, un instrument de régulation des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en tant qu'elle permet de faire concrètement respecter la hiérarchie des normes.

De plus, je souhaite rappeler que certaines lois ou certaines décisions juridictionnelles ont incidemment impacté les relations entre le juge administratif et les pouvoirs exécutif ou législatif sans que la constitutionnalité de ces dispositifs ait été remise en cause. L'exemple le plus marquant est la loi du 8 février 1995, qui a offert un droit d'injonction au juge administratif à l'encontre du pouvoir réglementaire. Le même constat peut être formulé à la lecture de la décision du Conseil d'État « *Président de l'Assemblée nationale* » du 5 mars 1999, par laquelle le juge administratif s'est reconnu compétent, en certaines circonstances, pour connaître des actes émanant du pouvoir législatif.

Aussi, je propose à la commission des lois de voter favorablement le dispositif de cette proposition de loi sous réserve de trois modifications.

En premier lieu, je vous propose, par un amendement, de restreindre le champ de l'intérêt à agir aux seuls présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux

présidents de leurs commissions permanentes. Il convient, en effet, de privilégier, en la matière, un droit d'agir « institutionnel », permettant au Sénat, en tant qu'institution, de faire assurer le respect de la volonté du législateur par le pouvoir réglementaire.

L'ouverture d'un intérêt à agir limité à ces organes est, en outre, cohérente avec l'article 19 *bis* A du Règlement du Sénat, qui confie aux commissions permanentes le suivi de l'application des lois. L'intérêt à agir laissé aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat leur permettra, le cas échéant, de faire droit à des demandes de recours n'émanant pas des présidents des commissions permanentes.

En deuxième lieu, je vous propose de permettre un recours contre tout refus de prendre une mesure réglementaire d'application d'une disposition législative, et non contre les seuls refus du Premier ministre. Cette précision permettra notamment les recours contre les refus de prendre des arrêtés ministériels rendus directement nécessaires par une disposition législative ou rendus nécessaires pour l'entrée en vigueur d'un décret d'application.

Enfin, je vous propose d'ouvrir les recours contre une ordonnance dès lors qu'un des moyens soulevés porte sur le non-respect du champ de l'habilitation donnée par le Parlement, et non lorsqu'il s'agit de l'unique moyen soulevé. Élargir le champ des moyens pouvant motiver la saisine réduira les cas dans lesquels le recours ultérieur d'une tierce personne sera nécessaire pour purger une ordonnance de l'ensemble de ses griefs.

Pour terminer, je précise que la modification apportée à l'article 1^{er} a été faite avec l'accord de l'auteur de la proposition de loi.

Mme Nathalie Goulet. – Je veux remercier la rapporteure de son travail. Nous sommes dans l'ensemble très favorables à cette proposition de loi, dont l'objet recouvre d'ailleurs le problème des ordonnances. Il y a une vraie connexité entre ce texte et celui que Patrick Kanner vient d'évoquer.

Le suivi de l'application des textes était jadis confié à une délégation spéciale, que présidait notre collègue David Assouline. La réforme du Sénat a conduit à la supprimer, pour conférer à chaque commission le suivi des textes qui la concernent.

Cette proposition de loi résulte d'une très bonne initiative. Cependant, restreindre le champ de l'intérêt à agir aux seuls présidents des assemblées parlementaires et présidents des commissions permanentes laissera peu de chances de saisine aux groupes minoritaires et d'opposition. Nous risquons de rencontrer les mêmes déboires que pour les levées d'immunité parlementaire. Il faut protéger les droits des minorités et de l'opposition et, peut-être, ouvrir la possibilité de faire un recours aux présidents des groupes politiques. Sinon, nous nous retrouverons dans une équation qui ne me semble pas acceptable démocratiquement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens d'abord à souligner le grand intérêt de cette proposition de loi et à remercier son auteur, Jean-Claude Requier, ainsi que la rapporteure.

C'est un vrai problème qui est posé. J'ai eu l'occasion de le vérifier en 2004, où j'ai eu l'honneur de me transporter au Conseil d'État pour présenter un recours, au nom de 60 sénateurs, contre une ordonnance sur les partenariats public-privé qui, à notre sens, ne respectait pas les termes de la loi d'habilitation. Dans sa décision, le Conseil d'État a décidé que cette ordonnance, étant citée dans une disposition tout à fait secondaire d'une loi relative à la santé adoptée par voie d'amendement, était ratifiée automatiquement, sans qu'il soit

besoin de statuer sur la recevabilité d'un parlementaire à effectuer une saisine devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État a ensuite reçu diverses saisines de parlementaires, à d'autres titres. Ainsi, Didier Migaud a été reconnu comme pouvant faire un recours en sa qualité de consommateur de produits pétroliers – il dispose d'une voiture et peut acheter de l'essence... M. François Bayrou a également été considéré comme légitime à déposer un recours en tant qu'actionnaire d'une société d'autoroute. Le comble a été le recours contre la publicité sur les chaînes de télévision de notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat, qu'elle a pu faire en tant qu'usagère des services de télévision... Il y a là quelque chose d'assez grotesque.

Il est donc très bienvenu de prévoir que les parlementaires sont susceptibles, comme tous les citoyens, de saisir le Conseil d'État sur le défaut de publication des décrets ou de ratification des ordonnances, qui, à ce titre, ont un statut de texte à caractère administratif ou réglementaire.

Cependant, comme Nathalie Goulet, je déplore, madame la rapporteure, alors que le texte initial de la proposition de loi conférait cette possibilité de saisine à tous les parlementaires, que vous reveniez en arrière. Pourquoi la limiterait-on aux seuls présidents de commission et présidents des assemblées parlementaires ? Je ne le comprends pas, dès lors que tous les citoyens peuvent exercer un recours. Déposer un amendement de repli visant à ajouter les présidents de groupe réglerait la question des minorités et des oppositions.

Pour ma part, je voterai contre votre amendement. Je pense qu'il faut revenir à la rédaction initiale, qui était excellente.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Monsieur Sueur, nous nous sommes aussi posé la question. Nous avons également beaucoup réfléchi avec l'auteur du texte sur l'opportunité d'ouvrir ce droit de recours à près de 1 000 nouveaux requérants. Certes, le citoyen peut déjà saisir le Conseil d'État, mais il s'agit ici d'institutionnaliser le droit au recours des parlementaires.

Après une longue réflexion, nous avons fait le choix de restreindre ce droit aux présidents des deux assemblées et aux présidents des commissions permanentes, ce qui laisse une porte ouverte aux droits de l'opposition et des minorités, par le biais de la commission des finances, qui est systématiquement présidée par un parlementaire de l'opposition. En effet, nous avons fait le choix de ne pas restreindre au périmètre de chaque commission la possibilité de recours : n'importe quelle commission pourrait se saisir d'un recours sur n'importe quel sujet. Au reste, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale pourront profiter de leur position pour porter certains recours, à l'initiative d'autres parlementaires, s'ils les jugent pertinents.

Cet amendement a aussi pour objet de limiter les recours abusifs : nous ne voudrions pas que cet outil devienne une tribune politique sur tous les sujets, au profit de quelques parlementaires en mal d'audience.

Enfin, la nécessité d'appliquer la loi n'est pas un sujet au Sénat : je vois mal le président de la commission des lois refuser d'utiliser une prérogative allant dans le sens de l'application de la loi !

M. François-Noël Buffet, président. – Aujourd’hui, le président de la commission des finances est toujours un élu de l’opposition sénatoriale, ce qui répond à la préoccupation de certains sur la dimension partisane.

Par ailleurs, le recours pour excès de pouvoir que vise la proposition de loi n’est pas une action politique au sens premier du terme. C’est un geste technique : il s’agit de faire constater qu’une carence existe et, ainsi, de faire respecter les droits du Parlement, en permettant que celui-ci aille au bout des choses.

M. Guy Benarroche. – Pour désamorcer cette critique, on pourrait envisager que les présidents de groupes politiques puissent aussi déposer un recours pour excès de pouvoir. De fait, le président de la commission des finances ne représente qu’un des groupes de l’opposition !

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Nous nous sommes posé la question, mais les présidents de groupe ne sont pas chargés de l’application des lois qui est l’objet essentiel du droit d’agir qui serait ouvert par cette proposition de loi : c’est la commission qui joue ce rôle.

M. François-Noël Buffet, président. – 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 inclut des dispositions relatives à l’intérêt à agir des membres du Parlement devant le juge administratif.

EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Nous avons déjà débattu de l’amendement COM-1.

M. Jean-Pierre Sueur. – La première intention du texte était que tous les parlementaires disposent de cette prérogative. Il n’y a pas de risque d’encombrement : aujourd’hui, 40 millions de personnes peuvent d’ores et déjà saisir le Conseil d’État !

Si cet amendement est adopté, je déposerai un amendement pour revenir au texte initial, qui était excellent. Je suis également disposé à déposer un amendement de repli pour que les présidents de groupe puissent eux aussi agir.

L’amendement COM-1 est adopté.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – L’amendement COM-2 précise que le recours est possible contre tout refus de prendre une mesure réglementaire, et non contre les seuls refus du Premier ministre. C’est un élargissement.

L’amendement COM-2 est adopté.

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – L’amendement COM-3 vise également à élargir le champ de la mesure, en tendant à permettre les recours contre une ordonnance dès

lors que l'un des moyens soulevés porte sur le non-respect du champ de l'habilitation, et non lorsqu'il s'agit de l'unique moyen soulevé.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vais mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous nous abstenons !

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteure	1	Limitation de l'intérêt à agir aux présidents des assemblées parlementaires et présidents de leurs commissions permanentes	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteure	2	Ouverture du champ de la saisine en matière d'application des lois	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE, rapporteure	3	Assouplissement des conditions de recours contre une ordonnance	Adopté

La réunion est close à 11 h 35.

La réunion, suspendue à 11 h 35, est reprise à 13 h 40.

Mission d'information sur la sécurité d'acheminement des communications d'urgence – Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 14 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 4 octobre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 13 h 05.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat. – Je souhaite tout d'abord la bienvenue à nos collègues députés pour cette commission mixte paritaire (CMP) sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs se réunit au Sénat le lundi 4 octobre 2021.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Sophie Primas, sénatrice, présidente, de M. Roland Lescure, député, vice-président, de M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, de Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je tiens avant tout à saluer la qualité du travail réalisé par les députés et les sénateurs sur ce texte, qui plus est dans des délais restreints. Seuls cinq mois séparent en effet le dépôt de cette proposition de loi par l'auteur et rapporteur de l'Assemblée nationale de son examen par cette commission mixte paritaire.

La rémunération des agriculteurs est un sujet qui préoccupe fortement nos deux assemblées, ainsi qu'en témoignent les différents travaux parlementaires menés sur ce sujet ces dernières années. Il est proprement inacceptable que ceux qui nous nourrissent restent démunis face à la hausse des coûts de production et soient, bien souvent, les victimes collatérales des négociations commerciales déflationnistes entre distributeurs et industriels.

Si les réserves du Sénat quant à l'efficacité de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Égalim 1 », sont connues, il me semble que les apports de l'Assemblée nationale et du Sénat sur cette proposition de loi, improprement surnommée « Égalim 2 », sont réels et constituent des avancées importantes. Qu'il s'agisse de la prise en compte des coûts de production, de la clause de révision automatique des prix, de la non-négociabilité de la matière première agricole, des pénalités

logistiques, ou encore de l'encadrement des contrats portant sur des produits vendus sous marque de distributeur (MDD), l'Assemblée nationale comme le Sénat ont été force de propositions, et ce texte en sort considérablement enrichi.

Naturellement, quelques divergences existent à l'issue de la première lecture dans nos assemblées. Nos rapporteurs ont trouvé des points d'accord, qu'ils nous présenteront et qui démontrent, une nouvelle fois, la qualité du dialogue institutionnel entre nos deux chambres. Je rappelle qu'il ne peut y avoir d'accord partiel en CMP et que, dans l'hypothèse où nous parviendrions un accord final, celui-ci devra porter sur l'ensemble des articles du texte. Je formule donc le voeu que ces divergences puissent être dépassées dans le cadre de cette CMP et que nous aboutissions à l'adoption d'un texte transpartisan et consensuel. Et je ne doute pas que la solution de conciliation présentée par nos rapporteurs, faite de concessions mutuelles, est la plus équilibrée possible et la plus à même de satisfaire l'ensemble des commissaires ici présents.

Je cède sans plus tarder la parole à M. le président Roland Lescure, puis à Anne-Catherine Loisier et à Grégory Besson-Moreau pour qu'ils nous présentent leurs propositions de rédaction. Je laisserai ensuite la parole à chacun des commissaires avant de passer à l'examen des propositions de rédaction de nos rapporteurs.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Cette CMP est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs. Il y est question du rééquilibrage des relations commerciales entre amont agricole, transformateurs et distributeurs. Ce sujet de préoccupation constant est au cœur des initiatives législatives portées par l'actuelle majorité à l'Assemblée nationale depuis 2017. La reprise du dialogue a débuté lors des États généraux de l'alimentation, et s'est poursuivie par l'adoption de la loi Égalim, dont les rapporteurs au Sénat et à l'Assemblée nationale, Michel Raison et Jean-Baptiste Moreau, ont réalisé un travail considérable. La CMP, présidée à l'époque par Mme Sophie Primas, avait permis de constater des avancées notables même si elle s'était révélée non conclusive. Ces points d'accord ont été complétés dans la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires. L'inversion de la construction du prix, désormais proposée par les producteurs agricoles en fonction des coûts de production, l'encouragement à la structuration des filières, l'élaboration des indicateurs de référence, le renforcement de la médiation, la facilitation de la renégociation des prix en cas de forte variation du coût des matières premières, le relèvement du seuil de revente à perte (SRP), l'encadrement des promotions en valeur et en volume, l'élargissement des dispositions relatives aux prix abusivement bas sont autant de dispositions importantes vers un rééquilibrage bienvenu et tant attendu des relations commerciales.

En dépit des efforts du législateur et des acteurs professionnels de ce secteur, la rémunération des agriculteurs demeure, dans certaines filières, clairement insuffisante. Le rapport de force au sein de la chaîne alimentaire reste inégal, comme l'ont démontré les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs, présidée par Thierry Benoit et dont le rapporteur était Grégory Besson-Moreau.

Il est donc urgent de compléter les dispositifs votés ces dernières années pour en assurer la pleine efficacité. Tel est l'objet de la présente proposition de loi. Ce texte a été voté en première lecture à l'Assemblée nationale le 24 juin dernier, puis modifié par le Sénat le 22 septembre. Nos rapporteurs détailleront les principales divergences subsistant entre nos

deux assemblées qui, je l'espère, n'existeront plus à l'issue de la CMP ; je salue leur travail, qui s'est poursuivi tard dans la nuit. Je remercie les deux ministres, Stéphane Travert, puis Julien Denormandie, qui n'ont pas non plus ménagé leurs efforts pour améliorer le revenu de nos agriculteurs. Un accord en CMP serait un signal extrêmement positif en direction de nos agriculteurs, qui sont très attentifs à nos travaux. Un accord nous permettrait de célébrer dans le consensus républicain le 63^e anniversaire de la Constitution du 4 octobre 1958 et d'aborder sous les meilleurs auspices les deux prochaines CMP, celle qui portera sur la maltraitance animale, puis celle qui visera à assurer la régulation de l'accès au foncier agricole.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Et l'assurance récolte.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Je souhaite tout d'abord souligner la grande complémentarité des travaux menés par nos deux assemblées sur ce texte que l'on sait très attendu par la profession.

Du côté de l'Assemblée nationale, je salue l'immense travail des députés, en particulier de leur rapporteur avec qui j'ai eu grand plaisir à travailler et je salue sa qualité d'écoute.

Parmi les apports majeurs figurent l'expérimentation d'un tunnel des prix pour la viande bovine proposée par les députés, tout comme l'encadrement de l'affichage trompeur sur l'origine des produits, bien que, nous le savons, le droit européen nous contraine beaucoup. Puisse ce signal politique servir à faire bouger les lignes lors de la présidence française de l'Union européenne en janvier prochain. Je me félicite également de l'instauration des mécanismes de non-discrimination et du « ligne à ligne », proposés et travaillés depuis la commission d'enquête sur les pratiques de la grande distribution, qui sont pour une fois un vrai coup de pied dans la fourmilière et constituent une véritable avancée en matière de transparence.

Du côté du Sénat, je pense principalement à des ajustements, certes techniques, mais qui sont essentiels pour les professionnels, car opérationnels. C'est le cas de l'adaptation de la contractualisation écrite obligatoire à la réalité des filières, de la mise en place de sanctions sur l'expérimentation du tunnel de prix, de l'extension du dispositif aux produits pour animaux de compagnie qui contiennent aussi des produits agricoles. Je songe également à des apports que je sais contestés de la part du Gouvernement et qui, je l'espère, seront consensuels au sein de nos deux assemblées. Le Parlement a l'occasion historique de faire enfin bouger ces lignes ! Il s'agit bien sûr de la réglementation sur les MDD. Songeons qu'aujourd'hui tous ces volumes contractuels ne font l'objet d'aucune réglementation stricte au regard de la protection du revenu des agriculteurs, ce qui permet aux distributeurs de contourner la loi Égalim encadrant les contrats sur les marques nationales en recourant massivement aux produits sous marque de distributeur. Demain, cette anomalie disparaîtra avec l'article adopté par le Sénat, qui conserve bien sûr la particularité des produits sous MDD tout en les adaptant.

Il s'agit aussi de l'encadrement des pénalités logistiques infligées aujourd'hui de manière complètement asymétrique par le distributeur à son fournisseur. Demain, avec la rédaction proposée par le Sénat, complétant celle de l'Assemblée nationale, la situation sera mieux encadrée, contrôlée, et les abus sévèrement punis.

Il s'agit également de la symétrie des délais de paiement, car aucune raison ne justifie qu'un distributeur impose un délai de dix jours à son fournisseur alors qu'il s'octroie un délai de trente jours de son côté.

Il s'agit enfin de la clause de renégociation des prix étendus à l'ensemble des prix des matières premières des industriels ; la flambée actuelle des cours en justifie pleinement l'adoption !

Tous ces apports sont essentiels, et nos discussions pour préparer cette commission mixte paritaire nous ont encore fait cheminer. Je pense à l'étiquetage du miel. Le Gouvernement a rendu inapplicable la loi votée à l'unanimité par le Parlement en raison d'un vice de forme. Nous devons sortir de l'ornière sur cette divergence d'appréciation juridique avec le Gouvernement. Nous avons avancé avec le rapporteur pour proposer une solution de sortie de crise : une rédaction souple dans la loi, mais un engagement ferme de la part du Gouvernement de négocier au niveau européen sur l'ordre pondéral décroissant, mais aussi sur le lieu de production de la bière. Ces dispositions ont été adoptées conformes par nos deux assemblées.

Nous avons un certain nombre de désaccords. Je demeure, ainsi que l'ensemble de mes collègues, sceptique sur l'application de la transparence poussée à l'excès entre l'industriel et le distributeur. Pour le Sénat, le vice de la loi consiste à confondre transparence et levée du secret industriel en forçant les industriels à dévoiler la construction de leurs prix, et donc leurs marges, aux distributeurs par « l'option 1 ». En effet, il devra afficher la part, en volume et en pourcentage, de son tarif de chacune de ses matières premières agricoles les plus importantes. Par conséquent, le distributeur pourra, dans le secret de la négociation commerciale, imposer aux PME agroalimentaires de choisir cette option, qui lui est particulièrement profitable. En outre, cela lui permettra de comparer les différents prix d'achat des industriels et d'exiger d'eux un alignement sur le plus bas, accentuant la déflation des prix, c'est-à-dire l'exact inverse de l'objectif visé !

Toutefois, dans une logique de concession, nous proposons qu'aucun distributeur ne puisse forcer un industriel à choisir cette option plutôt qu'une autre. C'est un équilibre essentiel auquel le Sénat tenait.

Le SRP pour les fruits et légumes soulève depuis 2019 des difficultés importantes, notamment pour ceux qui sont soumis à des prix psychologiques ou pour certains dégagements, ce qui aboutit, sur des volumes faibles, mais réels, à une baisse du revenu agricole. Le sujet n'est peut-être pas assez mûr, puisque l'interprofession ne le porte pas contrairement aux producteurs, mais nous y reviendrons à coup sûr dans un an lors de la pérennisation ou de l'allongement de l'expérimentation du SRP qui échoit en avril 2023. En attendant, nous vous proposerons d'expérimenter une sortie de quelques fruits et légumes de l'expérimentation sur le SRP pour en mesurer les effets. Ces dérogations seront rares et ne seront accordées qu'à la demande d'une interprofession, dans un dossier documenté, après accord du ministère qui publiera un décret. Ces verrous sont importants pour éviter les effets d'évitement.

Enfin, sur l'article 3 relatif au comité de règlement des différends et au juge des référés, si les parties veulent le saisir au terme d'une médiation inaboutie comme aujourd'hui, elles le pourront. Le juge statuera en la forme des référés, c'est-à-dire au fond et en quelques jours : pour que cette célérité demeure, il faut l'écrire dans la loi. Il me semble qu'il s'agit là

d'une épée de Damoclès utile, qui devrait inciter les parties à parvenir à un accord dès la médiation.

Tels sont les points d'accord et les éléments qui nous restent à débattre. J'espère que nous pourrons aboutir à une validation conforme.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je remercie les sénateurs de ne pas avoir « refait le match d'Égalim ». Nous avons su avancer ensemble sur ce texte sans trop nous retourner et en formulant des propositions constructives et des améliorations à la loi Égalim 1. Ce travail, je le mène depuis quelques années en lien avec Thierry Benoit, président de la commission d'enquête précitée sur la situation et les pratiques de la grande distribution et qui a abouti au dépôt de cette proposition de loi voilà cinq mois. Lors des auditions que nous avons menées, la loi Égalim 1 n'a jamais été critiquée par le monde agricole ou la grande distribution. Si nous avons mis en place beaucoup d'outils, en revanche, nous avons privilégié le contrat de confiance à la contrainte législative, et ce dans un souci de transparence.

Je remercie mes collègues sénateurs pour les avancées sur les MDD. Je salue l'excellent travail réalisé à ce sujet, même si une légère adaptation y a été apportée avec la suppression du contrat sur trois ans, ce que vous aviez appelé l'« effet miroir » de la contractualisation entre les producteurs de produits agricoles et leur premier acheteur. Dans la mesure où les CDI existent déjà, cette mesure imposait un retour à des contrats plus précaires et une nouvelle signature pour l'ensemble des contrats MDD sur le marché. La suppression de cette obligation n'enlève rien aux avancées du Sénat, qui nécessiteront uniquement des avenants aux contrats.

Je salue aussi les avancées du Sénat sur les pénalités logistiques, même si nous avons soumis une proposition de rédaction afin de mieux définir certaines demandes du Sénat. S'agissant de l'aménagement du comité de règlement des différends commerciaux agricoles, nous sollicitons un changement mineur concernant les personnes qui y siégeront. Nous devrions parvenir à un consensus à ce sujet.

Le travail réalisé avec ma collègue rapporteure et l'ensemble des sénateurs s'est révélé de haute tenue et courtois. Un point de friction demeure néanmoins sur l'expérimentation du SRP. Avec sa suppression, la grande distribution repassera à son taux de marge minimum. Si l'on ne croit pas au ruissellement par le SRP, je ne crois pas non plus au ruissellement par le bas de la grande distribution vers le monde agricole. C'est pourquoi nous allons en discuter pour une filière en particulier.

Concernant le juge des référés, nous aurons aussi cette discussion aujourd'hui. Le comité des règlements des différends commerciaux agricoles était une possibilité. Est-il judicieux de prévoir une seconde voie, celle du juge des référés ?

Article 1^{er} A (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 1 vise à supprimer la demande de rapport au Gouvernement relative à la nécessité de procéder à une réforme de la loi de modernisation de l'économie (LME), car un travail est déjà en cours à l'Assemblée nationale.

M. Franck Montaugé. – Cette demande émanait du groupe Socialiste, Écologiste et républicain. Nous voulons être aussi optimistes que vous quant aux effets de cette proposition de loi Égalim 2, éventuellement issue des travaux de la CMP. Mais nous n'en sommes pas certains. D'où cette proposition qui avait été votée par le Sénat – j'en remercie mes collègues. Nous voulions prendre date, et nous l'avons fait lors de la séance publique. Le sujet n'est pas entier, mais presque...

La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.

L'article 1^{er}A est supprimé.

Article 1^{er}

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 2 apporte quelques ajustements à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle procède à une rectification rédactionnelle concernant les aléas climatiques. Elle substitue une concertation avec les organisations professionnelles plutôt qu'un avis, pour une meilleure flexibilité. Elle précise l'interdiction des clauses de renégociation du fait de l'environnement concurrentiel, qui permet à des industriels de revoir à la baisse des prix déjà négociés.

La proposition commune de rédaction n° 2 est adoptée.

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

Article 1^{er} bis A (nouveau)

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 3 vise à supprimer cet article, puisque le président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Roland Lescure, s'est engagé, lors de l'examen du texte, à créer une mission d'information sur le fonctionnement des coopératives agricoles.

M. Roland Lescure, député, vice-président. – Le Bureau de la commission devant acter la création de cette mission demain, ses travaux devraient débuter très prochainement. Je m'y engage, sous réserve que le Bureau me suive.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Cette proposition de rédaction a également été proposée par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain. Nous sommes heureux d'avoir été entendus.

Je salue la création d'une mission d'information à l'Assemblée nationale, mais le Sénat a lui aussi un rôle à jouer sur cette question extrêmement importante, qui touche tous nos territoires. Il doit prendre ses responsabilités et faire des propositions.

Ce texte doit servir la coopération agricole. Cette demande nous a été faite expressément, au plus haut niveau, notamment par Coop de France. Prenons-la au sérieux.

M. Jean-Baptiste Moreau, député. – Je suis ancien président de coopérative, donc un peu partie dans l'affaire... Il n'empêche que, s'il existe sans doute quelques dysfonctionnements dans les coopératives, ces derniers sont loin d'être majoritaires.

Un certain nombre d'organismes s'occupent déjà de la gestion des règlements coopératifs.

Il est sans doute intéressant que l'Assemblée nationale travaille sur le sujet, mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Si le monde agricole a longtemps réussi, c'est notamment grâce à la coopération, qui fonctionne parfaitement dans de nombreuses filières d'excellence.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Le sujet n'est pas le dysfonctionnement des coopératives : c'est la prise en compte des spécificités des coopératives dans les négociations de prix.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – J'entends votre préoccupation, cher collègue. Je vous propose d'en parler dans le cadre du Bureau, et non de cette commission mixte paritaire.

La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 1^{er} bis A est supprimé.

Article 1^{er} bis

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 4 vise à maintenir la version du Sénat en matière d'amende administrative pour non-respect du tunnel de prix.

La proposition commune de rédaction n° 4 est adoptée.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 1^{er} ter

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 5 procède à une coordination juridique.

La proposition commune de rédaction n° 5 est adoptée.

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

Article 2

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 6 réécrit le I de l'article 2 pour un effet de seuil à 0 %, avec possibilité, par décret, de remonter à 25 % les matières en agrégé.

Elle réintègre également l'option 1 de transparence, qui a été supprimée par le Sénat. Cette possibilité était une demande du monde agricole, de la grande distribution, mais également – il importe de le souligner – des industriels de l'industrie agroalimentaire, sachant que le Gouvernement a bien insisté sur la nécessité de pouvoir choisir les options, *via* des sanctions. Les industriels ont aujourd'hui le choix entre la transparence totale, la transparence

via les matières premières en agrégé ou *via* un tiers de confiance qui viendrait justifier la hausse ou la baisse du tarif et sa proportion sur la matière première agricole.

Sur cette dernière option, nous avons également modifié le fait que le tiers de confiance intervienne à la fin de la négociation, en prévoyant un laps de temps.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – L'article 2 nous a beaucoup mobilisés. L'impact de l'option 1 – la transparence totale – a suscité des divergences d'appréciation. Pour notre part, nous avons quelques inquiétudes sur les effets qu'elle pourrait avoir par ailleurs dans les relations entre industriels et fournisseurs.

Afin de trouver un terrain d'entente, nous sommes arrivés à une option qui propose à nouveau cet affichage total, moyennant un certain nombre de conditions et d'encadrements, notamment de telle sorte qu'aucune pression ne puisse être faite sur l'industriel et conduire à une divulgation des prix d'achat qui pourrait servir une déflation.

Il nous semble que le dispositif, qui prévoit notamment des sanctions en cas d'usage abusif de l'option 1, est de nature à répondre en partie à nos inquiétudes. Il importe, surtout, qu'il n'y ait pas de hiérarchisation des options, à la différence de ce que prévoyait la version initiale du texte adoptée par l'Assemblée nationale.

L'élargissement du champ des matières premières agricoles qui seront désormais soumises à non-négociabilité, à non-discrimination est également important. Pour nous, le cœur même de cette proposition de loi est que la plus grande part des matières premières agricoles, y compris d'ailleurs celles qui servent à l'alimentation animale, puisse bénéficier de cette protection, dans des conditions à même d'assurer la meilleure rémunération des agriculteurs.

Des propositions complémentaires visent à donner au ministre la possibilité d'exclure du champ de l'article 2 les produits qui seraient composés de moins de 25 % de matières premières agricoles agrégées.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – En élargissant les produits à l'ensemble des produits alimentaires, on ne complexifie pas davantage la situation, déjà compliquée, grâce à deux systèmes de négociation des prix dans un même catalogue.

La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.

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

Article 2 bis AA

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 7 est rédactionnelle.

La proposition commune de rédaction n° 7 est adoptée.

L'article 2 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis A (supprimé)

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 8 confirme la suppression de l'article 2 bis A, dont le dispositif a été inséré au sein de l'article 2 par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 8 est adoptée.

L'article 2 bis A demeure supprimé.

Article 2 bis B

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction n° 9 retravaille le sujet des MDD. Elle supprime la disposition relative à la durée minimale de trois ans du contrat. Elle fait passer de cinq à dix jours le délai dont dispose le fabricant pour mandater un tiers indépendant, une fois que le distributeur lui a demandé de le faire. Elle précise que le délai de prévention doit être « raisonnable », dans l'objectif que le fabricant puisse anticiper efficacement d'éventuelles variations de volume. Elle supprime la mention des « mises en avant », susceptible de créer une confusion, alors même que la notion d'« opérations promotionnelles » est suffisamment explicite. Elle supprime le décret d'application prévu au dernier alinéa de l'article.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Ce dispositif, qui apporte un certain nombre de précisions techniques, nous tient à cœur, et nous l'avons étoffé. Nous instaurons un nouvel encadrement des MDD, dans un contexte qui va lui-même globalement évoluer avec la contractualisation. Il sera important de voir si les objectifs visés sont atteints. Nous devrons notamment être très attentifs à la durée minimale. Dans un contexte de contractualisation, avec des clauses de renégociation des prix systématiques, il faudra peut-être, demain, y revenir.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous identifions l'effort d'innovation demandé sur les produits MDD de la grande distribution pour qu'il soit véritablement chiffré et puisse être raisonnablement payé.

La proposition commune de rédaction n° 9 est adoptée.

L'article 2 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis C

L'examen de la proposition commune de rédaction n° 10 est réservé.

Article 2 bis D

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La proposition commune de rédaction n° 11 harmonise le périmètre du principe de non-discrimination tarifaire avec celui qui a été retenu à l'article 2.

La proposition commune de rédaction n° 11 est adoptée.

L'article 2 bis D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis EA (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 12 vise à supprimer l'article 2 bis EA. Elle tire les conséquences du transfert au sein de l'article 2 bis C, propre aux pénalités logistiques, d'une partie de ses dispositions.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – L'article prévoyait une certaine harmonisation du paiement des factures. L'Assemblée nationale le supprime, tout en conservant les dispositions relatives aux pénalités. Je ne comprends pas bien la démarche. Comment peut-on accepter qu'un fournisseur paie les prestations de services de la distribution à trente jours, quand celle-ci paie la facture du fournisseur à soixante jours ? Comment peut-on accepter, quand l'objectif principal de la loi est d'améliorer le revenu des agriculteurs, que les transformateurs continuent de faire la trésorerie pour la distribution ?

Je pensais que nous aurions pu circonscrire l'article à l'agroalimentaire. L'extension à toutes les ventes gênait le ministre. Même en dehors de l'alimentaire, je ne vois pas pourquoi le fournisseur paierait à trente jours les prestations de services de la grande distribution, qui va lui payer ses produits à soixante jours. Ce n'est pas logique, pas harmonieux et pas respectueux des transformateurs. Je ne pense pas que la grande distribution ait besoin des fournisseurs pour faire la banque. Si l'on veut un meilleur rééquilibrage des activités entre ces deux corporations, la moindre des choses est que tout le monde paie au même moment, à trente ou soixante jours.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je comprends le principe, cher collègue. Cependant, il faut distinguer le prévu et l'imprévu. Par exemple, la pénalité logistique, pour un industriel, c'est de l'imprévu. Dans les projections financières, on ne peut prévoir ce qui est imprévisible... On ne prévoit pas la pénalité. Il est donc logique que l'on encadre celle-ci.

Lorsque l'on signe un contrat dans le bâtiment ou l'aviation, on peut être appelé à demander des avances de trésorerie. Cela fait partie des négociations. Nous devons préserver cette liberté contractuelle, mais nous devons mettre la lumière sur ce que nous considérons comme imprévisible.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – On pourrait être d'accord avec cette formule, à la condition que l'on soit dans le cadre d'un contrat sous seing privé, avec deux parties égales. On sait pertinemment que ce n'est pas le cas. C'est d'ailleurs tout le sens de ce texte, qui vise à essayer de diminuer le potentiel du pot de fer contre le pot de terre. On sait très bien qu'aujourd'hui c'est la grande distribution qui impose ses pratiques. Il convient de rééquilibrer les choses.

La grande distribution use de pratiques quasi mafieuses vis-à-vis de ses fournisseurs. Il appartient au législateur de poser quelques limites.

M. Thierry Benoit, député. – J'abonde totalement dans le sens de M. Duplomb.

Notre sujet est un meilleur partage de la valeur et, depuis le vote de la loi de modernisation de l'économie, un meilleur rééquilibrage des relations commerciales.

À titre personnel, j'étais même partisan de supprimer purement et simplement les pénalités dites « logistiques ». D'ailleurs, au-delà même de ce qu'a fait le Sénat – sur cette partie, on ne devrait pas toucher à sa proposition, qui est tirée au cordeau –, je pense que l'on aurait pu aller un peu plus loin, en imposant aux distributeurs de démontrer la réalité du préjudice causé pour ce qui concerne la logistique.

De fait, les industriels que nous avons rencontrés lors de la commission d'enquête précitée que j'ai présidée nous ont expliqué unanimement que les pénalités logistiques s'apparentaient à une contrepartie financière qui se cumulait aux négociations « commerciales » tournant autour du produit. Les entreprises sont obligées d'avoir des batteries de juristes, parce que ces batailles juridiques durent des mois. Cela coûte de l'énergie, de l'ingénierie, de l'intelligence et, surtout, de l'argent.

La commission mixte paritaire doit être très rigoureuse sur cette question des pénalités logistiques. J'étudierai attentivement l'amendement relatif à la transparence d'ici au nouvel examen du texte à l'Assemblée nationale, parce qu'il n'est pas non plus sans conséquences. La transparence doit-elle porter sur la constitution du prix ou sur l'évolution du coût des matières premières ? Nous y reviendrons peut-être dans les prochains jours.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La demande qui avait été formulée consistait en un alignement de l'ensemble des facturations. C'est vraiment aller contre la liberté de négociation, d'entreprendre et de contractualiser.

Je veux rappeler à M. Benoit que, dans la section 4 du chapitre I^{er} du titre IV du livre IV du code de commerce, relative aux pénalités logistiques, nous avons bien écrit que la preuve du manquement doit être apportée par le distributeur par tout moyen. Le fournisseur dispose d'un délai suffisant pour lui apporter ses observations écrites afin d'être en mesure de contrôler la réalité du grief correspondant.

En réalité, il s'agit tout simplement d'une question de point de vue et de vision politique ou économique des choses... Pour ma part, je laisse libre cours à la possibilité de négocier sur cette partie financière.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Nous n'allons pas en faire un point de discorde, mais le discours est un peu paradoxal. La pénalité est aussi un objet contractuel. En matière de pénalités, la distribution fait ce qu'elle a envie de faire. On voit bien que la grande distribution impose des choses que le fournisseur ne peut pas refuser.

De même, la liberté contractuelle permet des paiements différents selon que l'on est dans la prestation de services de la grande distribution ou la fourniture de marchandises par le fournisseur. C'est exactement le même sujet.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je partage avec M. le rapporteur de l'Assemblée nationale que ce qui est prévisible peut être mis dans les conditions de négociation d'un contrat. Ce qui est imprévisible ne doit pas l'être.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Sauf que toutes les entreprises prévoient aujourd'hui dans leur budget la possibilité de pénalités logistiques...

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Il serait bon que nous disposions de la rédaction de l'article 2 bis C, pour savoir ce que nous proposons en échange de cette suppression.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je vous propose de différer le vote sur cette proposition de rédaction.

Le vote sur la proposition commune de rédaction n° 12 est réservé.

En conséquence, le vote sur l'article 2 bis EA est réservé.

Article 2 bis E

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – La proposition commune de rédaction n° 13 supprime l'exclusion générale des fruits et légumes frais et des bananes du champ d'application du relèvement du seuil de revente à perte telle que nous l'avions adoptée au Sénat, pour mettre en place une expérimentation ciblée sur les fruits et légumes qui pourraient être sujets à d'importantes déflations.

Cette expérimentation pourrait, à la demande des interprofessions, bénéficier d'une dérogation temporaire, de manière à bien mesurer les effets de l'application ou non du SRP+10 sur ces produits. Elle serait limitée à un certain nombre de secteurs, à la demande des interprofessions, et permettrait de nourrir les réflexions sur le bien-fondé et les effets collatéraux, parfois préjudiciables, du SRP.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous allons accepter la position du Sénat, que nous avons, au final, atténuée, en discutant ensemble et en ayant un échange constructif avec le monde agricole.

Si l'interprofession devait décider de supprimer le SRP+10 sur certains fruits et légumes, je suis malheureusement persuadé que cela créera des problèmes pour ceux qui font du circuit court et que l'on va se retrouver avec une péréquation négative sur d'autres produits. Je suis intimement persuadé que, en économie, quelqu'un qui vend sans marges perd de l'argent : son activité de vente lui coûte.

Supprimer le SRP+10 aura donc deux effets : faire monter le prix d'autres produits et mettre en défaut, sur nos territoires, ceux qui décident à un moment donné de faire du circuit court. On prend toujours l'exemple de la fraise. Je peux vous assurer que les distributeurs seront heureux de pouvoir faire baisser le prix psychologique de la barquette de 500 grammes de fraises !

Nous devons à notre tour être très regardants sur les effets de cette expérimentation.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'accepter de faire un pas sur cette proposition.

Quand j'ai déposé mon amendement, il s'agissait de supprimer non pas le SRP, mais les 10 % imposés par la loi Égalim 1. Je pense que nous devons, dans la loi Égalim 2, travailler à lister les points sur lesquels Égalim 1 n'a pas fonctionné correctement et trouver des éléments pour l'améliorer.

J'estime que le montant résultant du SRP+10 est de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Je rappelle que l'unique objectif du SRP était de ruiseler et d'augmenter la rémunération de l'agriculteur. Nous savons tous que la réalité, aujourd'hui, est tout autre dans toutes les exploitations françaises – seul le lait a augmenté, à hauteur d'environ 10 euros aux 1 000 litres. Non seulement certaines filières n'ont pas bénéficié du ruisselement, mais elles ont connu d'emblée une pénalité supplémentaire : la distribution s'est servie du SRP+10 pour ne pas changer le prix psychologique d'achat, donc diminuer le prix acheté au producteur du même montant que le SRP+10.

Aujourd'hui, la filière pommes perd entre 16 et 20 millions d'euros par an. La filière tomates perd 8 millions d'euros par an... C'est clairement le SRP+10 qui les a contraints à baisser le prix !

J'ai reçu, ce week-end, de nombreux messages de soutien, appelant même à une extension à d'autres filières de fruits et légumes, tels que la fraise, la tomate, l'oignon ou la carotte.

La meilleure des solutions, et c'est là que nous avons fait un pas ensemble, n'est pas d'imposer une solution avec laquelle on pourrait ne pas être d'accord : il faut laisser la possibilité d'une expérimentation qui nous permette d'avoir les idées claires, de manière totalement objective, et non démagogique.

Dans un an ou un an et demi, nous en rediscuterons : on verra bien alors s'il faut étendre à d'autres filières cette exclusion du SRP+10. On a vendu ce système aux agriculteurs comme une augmentation de leur revenu ; au contraire, il diminue !

M. Jean-Baptiste Moreau, député. – J'entends les réserves vis-à-vis du SRP+10, notamment pour les fruits et légumes frais, mais les nombreux problèmes spécifiques à ce secteur sont plus anciens : le SRP+10 n'est pas responsable du fait que plus de 50 % des fruits et légumes soient importés ! J'accepte volontiers la rédaction que nous proposent les rapporteurs, mais le ruisselement n'était pas l'unique objet du SRP+10. Au sein de la loi Égalim, ce qui n'a pas marché, c'est surtout la contractualisation prévue à l'article 1^{er}, qui n'a pas été mise en place dans certaines filières. Or le SRP+10 et la contractualisation devaient aller ensemble pour relâcher la pression sur les produits agricoles achetés à perte ou, du moins, à prix coûtant. Alors, ne mettons pas complètement fin à cette expérimentation ; contentons-nous de l'aménager.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Le bilan du SRP+10 pose question : cette réflexion devra être menée. Certains distributeurs en ont engrangé les bénéfices sans que l'on sache exactement à quoi cela aura servi. C'est pourquoi le Sénat a voulu renforcer l'encadrement de cette expérimentation : nous espérons que son rapport s'intéressera à la traçabilité de ces sommes et aux effets collatéraux négatifs. Ne nous voilons pas la face : nous proposons à ce stade une expérimentation dans l'expérimentation, à charge d'une revoyure dans un an.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Les légumes et, plus encore, les fruits ont un statut particulier pour la grande distribution : ils lui apportent une image de fraîcheur et de qualité, mais aussi de prix. Il existe, notamment pour les fraises, des seuils psychologiques de prix que les distributeurs ne veulent pas dépasser ; le prix d'achat s'en trouve détérioré. Je remercie donc nos collègues députés d'avoir fait ce geste : certes, tous les

problèmes de ces filières ne seront pas résolus, mais le SRP+10 les pénalise, notamment en matière de promotions prévues contractuellement.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je veux préciser un point : l'Assemblée nationale n'a pas décidé de supprimer le SRP+10 ; en tant que rapporteur, je n'ai pas pris cette décision : elle sera prise par l'interprofession, par le monde agricole.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Je suis tout à fait d'accord !

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Il ne pouvait évidemment pas en être autrement.

La proposition commune de rédaction n° 13 est adoptée.

L'article 2 bis E est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition commune de rédaction n° 14 supprime le dispositif de sanctions instauré en cas de manquement durant l'expérimentation du Rémunéráscore.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Ce dispositif n'étant pas encore finalisé, il serait effectivement prématuré d'instaurer des sanctions.

La proposition commune de rédaction n° 14 est adoptée.

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

Article 3

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 15 conserve la possibilité pour les parties à un litige relatif à l'exécution d'un contrat de vente de produits agricoles de saisir le juge en la forme des référés. Elle précise également que les recommandations du médiateur sur la base desquelles le comité de règlement des différends statue sont non contraignantes. Enfin, elle précise que les deux personnalités qualifiées membres du comité doivent être désignées en fonction de leur expérience en matière de relations commerciales agricoles.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – À l'issue de longs échanges, cette concession à la position du Sénat m'a paru acceptable. Psychologiquement, un agriculteur et un industriel veulent rarement se séparer. Pour résoudre un problème entre eux à un instant T, le juge des référés est une option sans doute plus puissante que le comité de règlement des différends. C'est au vu de cet aspect psychologique que nous acceptons cette très lourde concession.

Mme Martine Leguille-Balloy, députée. – La loi Égalim a peut-être connu un échec partiel, mais une chose est claire : les parties qui ont saisi le médiateur n'ont pas trouvé de solution, même après deux ans. Offrir la possibilité de saisir le juge compétent, plutôt que

le juge des référés, me semble pertinent, car cela permet une décision définitive. Ainsi, on ne prolongerait pas les périodes d'incertitude juridique et commerciale, ce qui conduirait à une sortie très rapide de ces difficultés et de ces litiges.

La proposition commune de rédaction n° 15 est adoptée.

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

Article 3 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 16 maintient la rédaction de l'article 3 *bis* adoptée par le Sénat, tout en supprimant la mention, dans le rapport prévu, de l'identité des entreprises sanctionnées et des affichages trompeurs, afin de ne pas porter atteinte au secret des procédures engagées par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Il est toutefois précisé que le rapport illustrera par des exemples anonymisés les pratiques trompeuses sanctionnées.

La proposition commune de rédaction n° 16 est adoptée.

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

Article 3 ter (nouveau)

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Notre proposition commune de rédaction n° 17 supprime l'article 3 *ter*, qui visait à définir la mention « Savoir-faire français ».

La proposition commune de rédaction n° 17 est adoptée.

L'article 3 ter est supprimé.

Article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 18 consolide au regard du droit européen la rédaction adoptée par les deux assemblées, pour s'assurer de la pleine applicabilité du dispositif au plus vite.

Concernant l'affichage par ordre pondéral décroissant des pays d'origine du miel, nous avons obtenu du ministre de l'agriculture et de l'alimentation l'engagement de notifier, en premier, un décret proposant cet ordre, au motif que l'affichage d'un autre ordre serait trompeur pour les consommateurs dès lors que tous les pays d'origine sont affichés. Si la Commission européenne venait à refuser cette rédaction, le Gouvernement pourrait notifier un autre décret, conforme cette fois, sans avoir à modifier la loi. Nous appelons toutefois M. le ministre à se doter de tous les moyens pour obtenir gain de cause sur ce sujet essentiel pour les producteurs apicoles et les consommateurs.

Concernant l'affichage de l'adresse du producteur de bière, nous avons obtenu le même engagement de la part du ministre.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – M. le ministre a été très clair quant à son ambition pour la présidence française de l'Union européenne : faire prospérer le plus possible nos propositions dans ce domaine. Faisons-lui confiance !

M. Franck Montaugé, sénateur. – Nous soutiendrons cette proposition, après avoir voté contre la proposition n° 17.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous faisons bien sûr confiance à M. le ministre, mais la confiance n'exclut pas le contrôle !

La proposition commune de rédaction n° 18 est adoptée.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 4 bis

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 19 maintient la rédaction de l'article 4 bis telle qu'adoptée par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 19 est adoptée.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 5

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 20 maintient la rédaction de l'article 5 telle qu'adoptée par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 20 est adoptée.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Article 6

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Notre proposition de rédaction n° 21 maintient la rédaction de l'article 6 telle qu'adoptée par le Sénat.

La proposition commune de rédaction n° 21 est adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous allons suspendre notre réunion, de manière à nous permettre de trouver un accord sur les dispositions prévues à l'article 2 bis C.

La réunion, suspendue à 14 h 20, est reprise à 14 h 30.

Article 2 bis C (précédemment réservé)

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Nous sommes parvenus à une rédaction équilibrée, avec une nouvelle proposition de rédaction commune n° 10.

M. Gregory Besson-Moreau, député, rapporteur. – Nous visons la création d'un guide des bonnes pratiques par la DGCCRF sur les pénalités et les marges d'erreur minimales sur la rupture des stocks.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – C'est ce que nous recherchions tous : un outil suffisamment souple, qui pourra être révisé s'il n'est pas satisfaisant.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – C'est très important de proportionner les sanctions, ce qui n'est pas du tout le cas aujourd'hui.

M. Gregory Besson-Moreau, député, rapporteur. – Nous mentionnons la proportionnalité explicitement.

La proposition commune de rédaction n° 10, ainsi modifiée, est adoptée.

L'article 2 bis C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis EA (précédemment réservé)

La proposition commune de rédaction n° 12 est adoptée.

L'article 2 bis EA est supprimé.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Mes chers collègues, nous en venons au vote du texte issu de nos travaux.

M. Serge Mérillou, sénateur. – Cette proposition de loi va dans le bon sens, mais pas assez loin, elle n'est pas à la hauteur de l'enjeu principal : celui de donner de la plus-value au producteur. Dans le fond, elle relève surtout de l'annonce, ce qui est regrettable parce qu'elle va décevoir les agriculteurs, qui n'ont pas besoin de cela. Elle comporte cependant quelques petites avancées par rapport à Égalim 1 et c'est pourquoi nous la voterons.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Merci à nos collègues députés, nous parvenons à une CMP conclusive : c'est dans l'intérêt général. Cependant, nous ne faisons pas bon chemin en parlant de rémunération des producteurs tout en n'en considérant qu'une partie infime : ce texte oublie des pans entiers du côté des produits, en particulier la restauration, ou encore les exportations, lesquelles représentent le quart des revenus des agriculteurs. Et nous ne parlons pas non plus des charges, alors qu'elles n'ont cessé d'augmenter. En réalité, le revenu des agriculteurs résulte du différentiel entre le produit et les charges.

Je suis agriculteur depuis 26 ans, je fais du lait et, depuis un quart de siècle, je constate que le prix du lait ne change pas, alors que les charges explosent – le prix du gazole est passé de 1 franc à quasiment 1 euro...

De plus, nous faisons une erreur en nous tournant surtout vers le haut de gamme, alors qu'une grande partie de nos concitoyens doit se contenter d'une alimentation de masse, faute de moyens : je gage que la situation ne va pas s'améliorer dans les années à venir.

Enfin, je dirai qu'Égalim 2 ne prolonge en réalité que le titre 1^{er} d'Égalim 1, en faisant l'impasse sur le reste.

Certes, nous sommes parvenus – certains à contrecœur – à un consensus sur le SRP, mais, rapidement, il conviendra de trouver des solutions aux difficultés engendrées par les dispositions prévues au titre II. Je pense notamment à la suppression des remises et ristournes sur les produits phytosanitaires, qui a conduit à une augmentation des charges et à une dégradation de la compétitivité de nos agriculteurs, et – sujet particulièrement embarrassant – à la séparation du conseil et de la vente. Une issue doit être, à cet égard, envisagée pour éviter un recul de la rémunération des agriculteurs et une aggravation de la complexité normative.

M. Frédéric Descrozailles, député. – Participant à ma première CMP, je suis impressionné par la qualité du travail réalisé dans un esprit constructif entre les deux assemblées, afin d'aboutir à de véritables avancées. Le législateur pourrait cependant encore agir en matière de droit de la concurrence. De fait, alors que les objectifs de la politique agricole commune (PAC) priment, en droit communautaire, le droit de la concurrence, ce principe n'est guère respecté par l'Autorité de la concurrence et par la DGCCRF.

M. Grégory Besson-Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens à remercier les membres de la CMP. Si les solutions que nous proposons, parfois, diffèrent, nous partageons une ambition commune et les mêmes objectifs.

M. Jean-Baptiste Moreau, député. – Absolument ! Nous souhaitons tous améliorer le revenu des agriculteurs. Certes, un travail doit être mené sur les charges, mais cela est malaisé. Déjà, les agriculteurs bénéficient d'un remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les achats de gazole non routier (GNR). En outre, la maîtrise de certaines charges ne relève pas de la loi. Même, les coûts de production – ils peuvent varier du simple au double dans mon département – dépendent de l'agriculteur. Enfin, je ne vois guère comment envisager une diminution des cotisations de la Mutualité sociale agricole (MSA), à l'heure où nous augmentons les retraites misérables des agriculteurs.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. – Je salue à mon tour les députés et les sénateurs membres de la CMP, en particulier Grégory Besson-Moreau, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Nous avons partagé la même volonté d'avancer ensemble.

Certes, ce texte ne résout pas toutes les difficultés, mais il apporte des avancées utiles en matière de transparence et sur les coûts de production. De nombreux travaux nous attendent encore, en particulier s'agissant de notre souveraineté alimentaire et de la compétitivité de notre agriculture.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Je vous remercie.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

La réunion est close à 14 heures 50.

Jeudi 11 février 2021

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 15.

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

Vendredi 8 octobre 2021

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Situation sanitaire outre-mer – Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre
des Outre-mer (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement

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

La réunion est close à 11 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS »

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Examen du rapport de la mission d'information relative à la méthanisation

M. Pierre Cuypers, président. – Mes chers collègues, nous avons largement le *quorum*, puisque des pouvoirs ont été donnés, nous allons procéder aux vérifications nécessaires. Nous allons commencer la présentation.

Avant de donner la parole à notre rapporteur, je voudrais rappeler que notre mission d'information a commencé ses travaux le 3 mars dernier. Au cours des six mois écoulés, nous avons mené à bien ensemble un travail tout à fait considérable, que ce soit sur le terrain ou en visioconférence.

Quelques chiffres suffisent à en donner un aperçu :

- nous avons réalisé neuf auditions plénières ;
- ainsi que 28 auditions rapporteur, ouvertes en visioconférence à chacun des 23 membres de la mission ;
- de même que trois déplacements sur le terrain.

Au total, nous avons pu échanger avec 106 interlocuteurs, venus de tous les horizons : des scientifiques, des responsables associatifs, des politiques, des exploitants-méthaniseurs, des syndicalistes agricoles, des industriels, des élus locaux, des porteurs de projet, le préfet du Finistère, le secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique, les services de la sous-préfecture du Lot, ainsi que toutes les grandes administrations publiques et universitaires compétentes.

Grâce à ce très large panel, nous avons entendu pratiquement tous les points de vue. Enfin, nous avons auditionné conjointement, le 12 mai 2021, Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique, et M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Le rapport que s'apprête à vous présenter notre collègue Daniel Salmon constitue l'aboutissement de cette réflexion collective.

Comme vous le savez, nous avons veillé à associer tous les sénateurs de la mission d'information et à vous consulter à chacune des étapes de la confection de ce document. Permettez-moi d'insister sur ce point, car la méthanisation est devenue à certains égards un sujet passionnel : notre tâche n'était donc pas simple.

Vous vous en souvenez, nous avons organisé une première réunion d'orientation et de débats dès le 4 mai 2021, suivie par une seconde, le 20 juillet, portant cette fois sur le

plan du rapport. Nous avons ensuite corrigé ce plan en fonction de vos observations, pour vous le communiquer, dans une version améliorée, le 22 juillet dernier. Enfin, nous nous sommes retrouvés, la semaine dernière pour débattre cette fois du détail des propositions, qui vous avait été préalablement adressé.

Au total, nous aurons consacré quatre réunions et délibéré une douzaine d'heures sur le contenu de ce rapport. Je crois donc pouvoir affirmer que nous avons traité le sujet en profondeur, en utilisant tout le temps nécessaire, pour identifier, très en amont, nos points d'accord et nos points de désaccord, voire de divergence.

C'est ainsi que nous sommes parvenus ensemble à une rédaction de compromis, qui correspond aux équilibres politiques du Sénat, tout en permettant au rapporteur de faire valoir les préoccupations qui lui tiennent à cœur.

Sur le fond, l'orientation générale de ce projet de rapport défend l'idée d'un développement raisonnable de la méthanisation. Au demeurant, ce développement permet également de renforcer opportunément notre souveraineté énergétique, alors que nous dépendons grandement de nos importations, ce que confirme l'actualité des derniers jours. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le prix du gaz a d'ailleurs augmenté de plus de 50 %.

Nos travaux ont également mis en évidence qu'il n'existe pas une approche uniforme, mais « des » méthanisations, très différentes suivant les régions, la densité de population et les modèles agricoles.

Enfin, nous avons traité des dimensions les plus complexes du sujet, en particulier l'accidentologie, le pourcentage maximum de cultures dédiées, l'agronomie, ou l'impact des digestats.

La méthanisation est à l'origine d'une filière économique encore jeune, qui prend très au sérieux la problématique environnementale. Améliorer l'acceptabilité sociétale doit permettre d'éviter que n'apparaissent des situations locales conflictuelles.

Au total, le rapport de notre mission d'information représente l'aboutissement d'un long travail sénatorial sérieux et dépassionné, où chacun a œuvré, de façon à contribuer utilement au débat public.

Je laisse le soin à notre rapporteur Daniel Salmon de vous en présenter le détail.

Avant de lui passer la parole, je tiens vivement à le remercier, en votre nom à tous et en mon nom personnel, tout à la fois pour son implication, sa disponibilité, son sérieux et sa capacité de dialogue que j'ai découverte et qui s'est avérée bien utile dans le cadre de nos missions.

Merci, Daniel, pour ce magnifique travail. Je te cède temporairement la parole, puisque je la reprendrai juste avant le débat !

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Merci, Monsieur le Président, merci cher Pierre. Nous arrivons à la toute dernière étape du travail que nous avons entamé ensemble, le 3 mars dernier. Je savais que cela serait un travail de longue haleine et je n'ai pas été déçu.

Vous avez pu le constater, la méthanisation se situe à la croisée de nombreuses disciplines et de nombreuses politiques : agricole, énergétique, fiscale et environnementale.

En préambule à mon propos, je tiens à remercier chacun de vous pour l'esprit constructif que vous avez manifesté durant ces six derniers mois. J'exprime aussi ma reconnaissance toute particulière à notre président, Pierre Cuypers : quelles que fussent parfois nos différences d'analyse, j'ai eu pour interlocuteur un collègue toujours ouvert au dialogue, garant des usages parlementaires et soucieux de dégager des compromis. Je pourrais reprendre mot par mot tout ce qu'il vient de dire. Nous avons cherché à trouver la voie qui pourrait être la meilleure pour la méthanisation française.

Nous avons appris à nous connaître et à travailler ensemble. Sur le plan des rapports humains, je garderai aussi, mon cher Pierre, un excellent souvenir des moments passés ensemble.

J'en viens maintenant au cœur de mon propos, à savoir la présentation du rapport de notre mission d'information, pour lequel vous proposons conjointement le titre suivant : « Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ? ».

Permettez-moi également de souligner, mes chers collègues, que le texte même de ce rapport, mis à votre disposition depuis avant-hier, a pour ainsi dire été réalisé en permanence sous vos yeux.

En effet, nous avons pris un soin tout particulier, lors de nos trois réunions précédentes, à identifier les questions sensibles pour dépasser nos divergences. Vous avez été consultés dès le 20 juillet sur le projet de plan, qui a été amendé en fonction de vos observations avant de vous être communiqué le 22 juillet, sous la forme d'un document écrit très détaillé. C'est sur cette base que le projet de rapport a été rédigé.

Quant aux 61 propositions et recommandations figurant dans la troisième partie du document, nous vous les avons présentées, une à une, le vendredi 24 septembre. Nous nous sommes attachés, là encore, pour chacune d'entre elles, à recueillir en amont votre accord.

Enfin, j'ajouterais qu'avec le président Cuypers, nous avons l'un et l'autre consacré pas moins de deux semaines à la relecture de ce projet de rapport. Je ne crois pas exagéré d'affirmer que chaque phrase a été relue avec la plus grande attention. Quant au contenu de ce rapport, vous vous en souvenez, il suit un plan en trois parties, les deux premières de nature descriptive, la troisième rassemblant nos propositions et nos recommandations.

La première partie s'intitule : « Si la méthanisation est utile à la transition énergétique, son cadre de soutien est ambigu, un modèle français de la méthanisation peinant encore à s'affirmer. »

Nous y abordons les grands points suivants :

- premièrement, l'utilité de la méthanisation sur le plan de la transition énergétique et de la souveraineté économique, comme l'a rappelé le président tout à l'heure ;

- deuxièmement, les limites des dispositifs publics de soutien à la filière, qui font aujourd'hui l'objet d'une refonte complète, dont les effets méritent d'être appréhendés avec recul. S'y ajoutent des ambiguïtés manifestes, entre les impératifs agricoles et énergiques, entre l'environnement et l'économie ;

- troisièmement, une analyse des garde-fous, qui nous ont prémunis contre des dérives à l'œuvre en Allemagne et dans d'autres pays d'Europe du Nord. Pour aller à l'essentiel, la politique française est plus prudente sur le plan qualitatif, car elle prévoit, en particulier, un plafond de 15 % pour cultures dédiées, alors que l'Allemagne les a promues *via* un bonus jusqu'en 2012. D'une façon générale, nous devons faire preuve de vigilance, en améliorant les dispositions applicables. Tel est précisément l'objet des propositions et des recommandations que je m'apprête à vous exposer.

La deuxième partie du rapport s'attache ensuite à formuler un jugement d'ensemble équilibré. Nous avons adopté, à cet effet, la formulation suivante : « Source d'externalités positives comme négatives, la méthanisation est l'objet de débats croissants quant à ses risques environnementaux et agricoles, d'où une remise en cause de son acceptabilité sociale ».

Jusqu'à présent, la grande majorité des installations en service est de taille petite ou moyenne, ce qui limite les inquiétudes et les problèmes rencontrés. Fort heureusement, rares sont les projets de très grande taille, mais ils existent bel et bien, comme nous l'avons constaté dans le Lot, avec une forte conflictualité à la clé.

Parmi les projets de méthanisation « XXL » à l'étude, celui de Corcoué-sur-Logne, en Loire Atlantique, mérite à lui seul une mention particulière pour son caractère démesuré : nous retenons de nos échanges avec le maire de la commune, M. Claude Naud, qu'il s'agirait, si toutefois cette installation à l'étude venait un jour à entrer en production, d'un véritable cas d'école de ce qu'il ne faut pas faire. Toutefois, nous y reviendrons, la taille n'est qu'un élément de l'acceptabilité.

Le rapport consacre une large place aux questions de sécurité, de protection de l'environnement et de prévention des incidents, à la lumière notamment de l'accident survenu dans le Finistère à Châteaulin, en août 2020, qui a conduit à priver d'eau potable 180 000 personnes, le temps de circonscrire le sinistre.

En définitive, nous devons veiller à inscrire l'ensemble de la filière dans une trajectoire réfléchie et durable sur le long terme.

J'en arrive maintenant à la troisième partie du rapport, qui constitue un plaidoyer en faveur de la définition d'un modèle français de la méthanisation, dont les contours restent encore largement à inventer. Ce modèle français pourrait reposer sur les cinq grandes orientations suivantes :

- premièrement, clarifier les politiques publiques ;
- deuxièmement, structurer la filière de la méthanisation ;
- troisièmement, territorialiser les projets ;
- quatrièmement, améliorer les pratiques ;
- cinquièmement, prévenir les risques.

Nous vous proposons d'en définir les contours, par un ensemble de 61 propositions et recommandations. Nous les avons passées en revue, une à une, lors de notre réunion du 24 septembre dernier. J'insisterai sur les principales d'entre-elles, à savoir :

- éviter un scénario « tout biogaz à l'allemande » et privilégier un effort soutenu, mais équilibré et progressif du biogaz, avec un point d'étape à mi-parcours de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), en 2023 ;
- donner une traduction réglementaire, notamment dans la PPE, cohérente avec les objectifs ou les dispositifs prévus par le législateur ;
- consolider l'obligation d'achat et le complément de rémunération, attribués en guichets ouverts ou par appels d'offres ;
- maintenir un soutien spécifique à l'injection du biométhane issu des boues d'épuration (STEP) ;
- intégrer le biogaz au plan de relance, dès le projet de loi de finances pour 2022 ;
- consolider la « démarche qualité » de la filière, notamment par la diffusion du label « Qualimétha » et l'institution d'un label « Exploitation » ;
- développer la pyrogazéification, la gazéification hydrothermale et le *power to gas* en complément de la méthanisation ;
- utiliser le biogaz (bioGNV) pour la décarbonation des transports lourds de marchandises ;
- maintenir un plein soutien à la valorisation du biogaz par cogénération, en particulier dans le cadre des « tarifs d'achat » ;
- renforcer l'information préalable des élus locaux sur les projets de méthanisation, en appliquant les outils prévus pour les projets d'énergies renouvelables électriques ;
- instituer un « guichet unique » pour les porteurs de projets de méthanisation ;
- constituer une base de données pour l'ensemble des installations de production de biogaz, sous l'égide de l'Ademe ;
- poursuivre l'acquisition des connaissances sur l'impact agronomique de l'épandage du digestat ;
- mettre en place un outil d'observation associant les Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), qui permettrait de mesurer les effets induits par la massification potentielle de la méthanisation agricole sur les prix du foncier ;
- conserver le plafond de 15 % sur les cultures dédiées et contrôler son application ;

- définir plus précisément les Cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE), tant dans la nature des cultures que dans leur ordre de succession dans la rotation culturelle ;

- évaluer l'impact économique du nouveau régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) pour en tirer les conclusions en termes de compensation ;

- développer une culture de la prévention des risques parmi l'ensemble des acteurs de la méthanisation, en renforçant les offres de formation continue ;

- familiariser les étudiants aux enjeux de la méthanisation, dès la formation initiale au sein des établissements d'enseignement agricole ;

- généraliser la communication en amont des projets, y compris pour les installations simplement soumises à déclaration ;

- développer une information nationale « grand public » pour diffuser une connaissance générale minimale de la méthanisation.

En dernière analyse, et pour conclure, je reprendrai une partie des propos de notre président. Notre pays a besoin d'une méthanisation équilibrée, cohérente avec les territoires, respectueuse de l'environnement et utile aux agriculteurs, ainsi qu'à l'ensemble de la société. Tel est donc, mes chers collègues, le contenu du rapport que je vous soumets, pour son adoption par notre mission d'information.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci M. le rapporteur, chers collègues, je vous propose d'organiser nos échanges en deux temps.

Tout d'abord une sorte de discussion générale qui donnera l'occasion à chacun, après avoir entendu notre rapporteur, de s'exprimer sur la thématique d'ensemble des travaux de notre mission.

Pour permettre une expression pluraliste, je donnerai la parole à un représentant par groupe, puis à tous ceux qui le souhaiteraient.

Dans un deuxième temps, je vous demanderai de nous présenter, si vous en avez, vos propositions de modification du projet de rapport, afin que nous puissions statuer dessus.

Nous avons reçu une proposition écrite de notre collègue Angèle Préville, ainsi qu'une suggestion de recommandation d'Olivier Rietmann.

Pour la parfaite fluidité de nos échanges, je vous demanderai de nous préciser la page et le paragraphe sur lequel porte votre intervention, de sorte que chacun ait un niveau d'information égal et parfaitement clair.

Enfin, nous nous prononcerons par un vote sur le titre que nous souhaitons donner au rapport et, bien évidemment, sur l'adoption de l'ensemble du rapport.

J'en termine à ce stade pour vous indiquer qu'une conférence de presse de sera organisée le mardi 5 octobre, à 10 heures dans la salle de la commission des lois.

Je vous précise également que nous avons cinq délégations de vote :

- M. Hervé Gillé donne délégation à Mme Angèle Préville ;
- M. Cyril Pellevat donne délégation à M. Jean-François Husson ;
- M. Jean Bacci donne délégation à moi-même ;
- M. Laurent Duplomb donne délégation à Mme Lavarde ;
- M. Bernard Buis donne délégation à Mme Saint-Pé.

M. Jean-Claude Tissot. – Je tiens tout d'abord à remercier notre président et notre rapporteur pour leur implication dans les travaux de notre mission d'information. Il n'était pas si simple d'associer deux visions différentes.

La méthanisation s'inscrit au cœur de plusieurs enjeux très importants : l'environnement, la gestion des déchets, la politique énergétique et l'avenir de notre agriculture. Le récent développement de cette filière doit s'accompagner d'une réflexion construite et adaptée à ses conséquences. Ainsi, apparaît-il nécessaire d'être vigilant sur plusieurs points afin que la méthanisation soit intégrée dans notre bouquet énergétique, sans être créatrice d'externalités négatives pour l'homme, pour l'environnement et pour d'autres secteurs d'activité.

Premièrement, concernant les relations entre la méthanisation et la pratique agricole, il convient d'être particulièrement prudent sur le modèle que l'on souhaite installer. Les cultures dédiées à la méthanisation ne doivent pas entrer en concurrence avec la production principale de l'exploitation agricole, que ce soit pour l'alimentation humaine ou animale. Les surfaces agricoles françaises ne doivent pas être progressivement accaparées par les différents usages de la méthanisation. Le plafond de 15 % auquel les installations de méthanisation peuvent avoir recours doit être scrupuleusement contrôlé.

Deuxièmement, les recettes provenant de la méthanisation peuvent venir compléter les revenus des agriculteurs, mais il est nécessaire d'être vigilant sur la substitution progressive des revenus agricoles par ces recettes fortement subventionnées. De même, il existe un enjeu important sur la garantie du prix de revente de la ressource, notamment lors de la transmission ou de la vente des exploitations agricoles. En effet, dès l'installation du méthanisateur, les prix de revente sont garantis durant les quinze prochaines années. Dès lors, quelles seraient les garanties de prix de revente pour les futurs exploitants ? Cette réflexion doit être prise en considération, dans la mesure où les méthaniseurs sont souvent considérés comme une valeur ajoutée et comme une source de revenus stables pour les exploitations.

Troisièmement, à l'image de l'ensemble des énergies renouvelables, la méthanisation ne doit pas être pleinement privatisée et gérée sur la base de considérations purement économiques. Il faut que les collectivités territoriales et les élus locaux soient pleinement associés, pour bâtir des projets de méthaniseur à proximité immédiate des villes, où la consommation d'énergie est la plus importante. Nous rejoignons ici pleinement la proposition du rapport sur le renforcement de l'information des élus locaux sur les projets de méthanisation, à commencer par les maires des communes et les présidents des EPCI d'implantation.

Pour conclure mon propos, le développement de la méthanisation doit s'effectuer selon une logique de planification de notre politique énergétique et de respect de nos surfaces agricoles. Il convient que ce développement soit progressif, conçu avec les acteurs locaux, adapté aux besoins territoriaux et prenne en compte les risques et les conséquences environnementales de cette filière. Les nombreuses incertitudes justifient un développement raisonnable et encadré de la méthanisation en France.

Mme Denise Saint-Pé. – En quelques mots, je m'associe aux remerciements formulés à l'égard de notre président et de notre rapporteur pour la réalisation de ce rapport, qui représente un enjeu important à mes yeux, comme pour le groupe Union Centriste.

Je pense que nous devons mettre en avant la méthanisation comme un élément essentiel de la transition énergétique. J'en veux pour preuve une visioconférence à laquelle j'ai participé cette après-midi dans le cadre des rencontres dites « 24 heures du climat », sous le haut patronage du président de l'Assemblée nationale et où il m'était demandé de témoigner. J'ai porté avec force le message que la méthanisation constitue un élément essentiel de la transition énergétique. Je me suis sentie isolée dans cet exercice. En effet, j'étais la seule intervenante à faire valoir clairement que la méthanisation doit faire partie du mix énergétique français et que nous devions développer cette énergie renouvelable. Je suis donc particulièrement heureuse de la publication de ce rapport.

Il convient de clarifier les politiques publiques, mais nous avons également besoin de structurer la filière qui présente encore trop de côtés négatifs pour beaucoup d'intervenants. J'espère que ce rapport permettra d'aller plus loin, en donnant une image sérieuse à la méthanisation et en positionnant cette dernière efficacement dans le développement des territoires. Il convient également de prendre les précautions nécessaires, notamment en ce qui concerne la revente des exploitations.

Le monde agricole a besoin de nouvelles ressources, au regard de la crise qu'il subit actuellement. Je salue également particulièrement l'analyse des externalités positives et négatives de la méthanisation.

Je vous félicite enfin d'avoir souligné la dimension capitale de la prévention des risques et, d'une façon générale, d'avoir réalisé un travail répondant à l'attente de nos territoires.

M. Gérard Lahellec. – À mon tour, je tiens à saluer la qualité de ce travail, ainsi que la disponibilité du rapporteur qui a bien voulu nous accompagner dans nos départements, y compris pour rencontrer des personnes confrontées à des situations plutôt tendues. Je tiens à le dire, car ce rapport constituera probablement un indicateur de référence dans le débat public.

Nous voyons, en effet, émerger des débats dans nos territoires : la profession agricole se tourne vers les élus, de façon à promouvoir une meilleure résilience de même qu'une optimisation économique des exploitations. Nous devons cependant nous garder de l'illusion de la substitution des sources de revenus.

M. Christian Klinger. – Je suis d'accord sur tout, sauf sur la remarque relative au droit de regard sur la revente des exploitations. J'ai du mal à comprendre cette démarche. Si aujourd'hui un boulanger revend son commerce avec sa clientèle, nous n'avons pas de droit de regard sur le prix de cette transaction. Si demain un exploitant agricole revendait son

exploitation avec un méthaniseur et le contrat associé, je vois mal comment nous pourrions concevoir un droit de regard sur l'opération. Une telle transaction relève du droit privé : l'exploitant revend au prix qu'il souhaite, en fonction de l'offre et de la demande.

M. Daniel Gremillet. – Je souhaiterais formuler plusieurs observations au nom du groupe Les Républicains. Au préalable, je tiens à remercier aussi bien le président que le rapporteur et l'ensemble des membres de la mission d'information, pour la qualité du travail réalisé en commun.

Notre rapport sera publié à un moment important, caractérisé par une nette augmentation des prix de l'énergie. S'agissant des énergies renouvelables, un travail important a été mené à bien dans le domaine de l'hydraulique. Nos réflexions portent également sur la place du nucléaire, tandis que le biogaz fait partie des énergies renouvelables non intermittentes.

Le rapport de la mission d'information présente également le mérite d'aborder la question de l'usage de la terre, agricole ou forestière, à laquelle notre groupe politique est très attentive. Nous devons, d'une façon générale, préserver un équilibre et privilégier la vocation d'abord nourricière de la terre pour l'homme, avant d'envisager le développement des capacités énergétiques.

Il conviendrait, au surplus, d'encourager les entreprises françaises à produire davantage de composants des installations de méthanisation. Force est de reconnaître, en effet, qu'une large partie de ces équipements n'est pas fabriquée dans notre pays, ce qui dégrade aussi leur bilan carbone.

Concernant la question du foncier, je souhaiterais que nous améliorions la rédaction proposée à la page 149 du rapport, pour ce qui concerne le libellé de la deuxième phrase de la proposition numéro 46. À mon sens, il conviendrait de mettre en place un outil d'observation associant les Safer qui permettrait de mesurer les effets induits par la massification potentielle de la méthanisation agricole sur les prix du foncier et des matières premières.

Je terminerai mon propos en soulignant le rôle des régions, qui assument une responsabilité importante en matière de méthanisation.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci à vous, chers collègues, pour vos observations. Nous avons effectivement un véritable message pédagogique à faire passer.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Un grand nombre des préoccupations que vous venez d'exprimer trouvent leur place dans nos préconisations. D'une façon générale, nous nous sommes efforcés de dégager une ligne médiane : à nos yeux, la méthanisation participera à l'avenir au mix énergétique français, à condition d'être précautionneux et de mener des études précises pour identifier les dérives possibles.

Certaines filières pourraient être déstabilisées si l'on n'y prend garde. Nous savons d'ores et déjà qu'une véritable ruée sur la biomasse se produira dans les années à venir. Nous en aurons besoin pour nourrir les hommes et les animaux, pour produire de l'énergie, mais également de la fibre pour l'habillement, l'isolation ou l'industrie automobile, en remplacement des produits dérivés du pétrole. Il nous faut donc présenter une vision globale de ce que nous attendons de la surface agricole utile en France à l'avenir. Dans cet

objectif, je vais d'ailleurs avoir recours à un mot que les libéraux n'apprécient pas particulièrement : je pense qu'il nous faut envisager une planification, pour que nous ne nous retrouvions pas demain dans une impasse.

Mme Christine Lavarde. – Peu avant la fin de notre précédente réunion, j'avais formulé deux observations, l'une portant sur le nombre des recommandations, l'autre de nature plus générale sur l'orientation de nos travaux.

J'ai l'impression que vous avez tenu compte de ma première remarque, en dégageant 5 grandes lignes directrices, de façon à classer les 61 propositions du rapport. Je n'ai pas d'objections sur ces propositions, mais je crains qu'elles ne compliquent la lisibilité de votre communication auprès des journalistes et de l'opinion publique.

J'avais également avancé une deuxième remarque portant cette fois sur le coût des dispositifs envisagés. Je ne partage pas la réponse qui m'a été apportée faisant valoir que leur coût serait nul, au motif que seuls des dispositifs existants seraient mobilisés. Si nous avons davantage recours aux Certificats d'économie d'énergie (C2E), aux tarifs d'obligation d'achat et aux appels d'offres, cela aura bel et bien un impact.

Je vous dis cela avec d'autant plus de force que, ce matin même, la commission des finances examinait les résultats du contrôle budgétaire portant sur les installations photovoltaïques et sur la révision des tarifs, que j'ai portés à sa connaissance, en ma qualité de rapporteur spécial.

Nous avons constaté, à cette occasion, que l'État conçoit sa politique de soutien aux énergies renouvelables en ayant recours à des contrats de vingt ans sans clause de révision et sans tenir compte des coûts. Or au moindre soubresaut, la puissance publique revient sur sa parole, comme nous venons de le voir avec le photovoltaïque ou l'éolien en mer. Si l'on ne prend pas garde à trouver un juste équilibre entre le coût du soutien aux énergies renouvelables pour le consommateur et les coûts réels des producteurs, nous irons vers un rejet social croissant à l'égard des énergies renouvelables. Si notre rapport ne tient pas suffisamment compte de la problématique financière, je crains que nous ne perdions en crédibilité.

M. Pierre Cuypers, président. – Les préoccupations avancées par notre collègue Christine Lavarde seront intégrées dans le compte rendu de la présente réunion.

Mme Christine Lavarde. – Cela me convient parfaitement. Je souhaite surtout m'assurer que le Sénat reste cohérent dans l'ensemble des travaux qu'il mène à bien.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Effectivement, la filière de la méthanisation apparaît fortement soutenue aujourd'hui par la puissance publique. Nous abordons cet aspect dès l'introduction du rapport. Il ne faut pas que les tarifs de rachat constituent une sorte de rente.

M. Pierre Cuypers, président. – Tout ne dépend pas que de l'État, puisque des mesures extrabudgétaires accompagnant les projets sont mises en place par les filières elles-mêmes. Ce point est notamment précisé au point « a » de la préconisation numéro 10.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – À partir de 2023, en fonction du nombre de projets à venir, les tarifs seront plus ou moins dégressifs.

M. Olivier Rietmann. – Il faut que les engagements de l'État soient respectés, conformément aux dispositions contractuelles. Il me paraît en revanche normal que les prix de rachat de l'énergie évoluent à l'avenir en fonction du nombre des installations. Je pense qu'au cours des dix ou quinze prochaines années, le coût d'un méthaniseur aura tendance à diminuer, comme cela a été observé pour les installations photovoltaïques.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous ne devons pas céder sur un point absolument essentiel : une personne montant un projet bénéficie d'un contrat de rachat sur une durée déterminée ; elle construit son *business plan* par rapport à ces éléments et les termes du contrat ne doivent pas être modifiés en cours de route. Ce qu'a fait l'État dans le cas du photovoltaïque n'est pas acceptable. L'État doit respecter sa parole !

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Avec le président Cuypers, nous sommes d'accord sur ce point. La régulation se fera par une diminution progressive de la rentabilité, à mesure que les tarifs de rachat seront révisés, en fonction du nombre de contrats conclus et de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

M. Olivier Rietmann. – Si je puis me permettre, ce modèle apparaît plutôt sain. Nous ne voulons pas d'une situation à l'allemande, dans laquelle l'installation des méthaniseurs a été pour ainsi dire dopée à coup de moyens financiers sans régulation, engendrant un déséquilibre total sur les autres filières agricoles.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Éviter une densité excessive d'installations de méthanisation nécessiterait également un véritable pilotage par les services de la puissance publique, en fonction des situations locales.

M. Jean-Claude Tissot. – Nous devons définir l'objectif que nous cherchons à atteindre. Il est question de production d'énergie, mais également de la plus-value que ces dispositifs peuvent apporter aux agriculteurs. Je serais plutôt prudent sur ce point, car la frontière est ténue entre l'opportunisme et le souci de l'intérêt général.

S'agissant de la remarque de l'un de nos collègues s'inquiétant d'une éventuelle volonté de ma part de prôner une immixtion dans des transactions de droit privé, je n'ai jamais exprimé une telle intention dans mes propos. Je vous ai indiqué très exactement les éléments suivants : « *les recettes provenant de la méthanisation peuvent venir compléter les revenus des agriculteurs, mais il est nécessaire d'être vigilant sur la substitution progressive des revenus agricoles par ces recettes fortement subventionnées* ».

Je n'ai jamais déclaré que nous devions préconiser un quelconque droit de *veto* sur les conditions de vente d'une exploitation agricole.

Mme Angèle Préville. – S'agissant du méthaniseur de Gramat, je tiens à préciser que le défaut de mise en œuvre opérationnelle de l'Observatoire de la méthanisation tient à une absence de financement : cette situation ne reflète aucunement une conflictualité entre les acteurs.

Je souhaite ensuite revenir sur la question de l'information des élus, de façon à ce que les maires des communes concernées soient informés dès la transmission des projets en préfecture, car il me semble que cela n'est pas toujours le cas.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Dans le rapport, nous proposons de renforcer l'information des maires et des présidents d'EPCI.

Mme Angèle Préville. – S’agissant du développement de la prévention des risques et de l’acceptabilité, serait-il possible, dans les recommandations numéro 38 et numéro 45 du rapport, d’ajouter une obligation d’analyse hydrographique de l’eau du réseau concerné par le projet de méthaniseur, avant la mise en fonction d’un méthaniseur ?

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Effectivement, il n’existe pas d’obligation d’analyse préalable de la qualité des eaux. Un arrêté vient toutefois d’être publié en juin 2021 pour imposer une étude préalable sur les odeurs. Nous avons formulé une préconisation relative au digestat dans laquelle nous abordons le sujet des sols.

M. Daniel Gremillet. – Il me semble que ce qui est écrit dans le rapport, notamment sur le digestat, est assez équilibré. Si nous rentrons dans le débat posé sur la qualité de l’eau, je peux vous dire, pour avoir travaillé sur des périmètres de captage des nitrates, qu’il n’apparaît pas possible de mesurer la qualité de l’eau avec une simple mesure à l’instant t. Les analyses doivent être réalisées sur une période donnée.

M. Pierre Cuypers, président. – À mon sens, le rapporteur Daniel Salmon a raison sur le plan des analyses de qualité de l’eau. Mieux vaut s’en tenir à la rédaction proposée pour les recommandations numéro 38 et numéro 45.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Avez-vous d’autres interventions ?

M. Olivier Rietmann. – Nous avions échangé lors d’une précédente réunion sur un sujet que je ne retrouve pas dans le projet de rapport.

En effet, aujourd’hui, lorsque vous vous installez sur une exploitation agricole, que vous la reprenez ou que vous la développez, vous devez obligatoirement tenir compte de la notion de gestion des flux, et notamment des effluents. On doit pouvoir stocker sur une exploitation agricole six mois d’effluents d’élevage, liquide ou solide. Dès lors, pourquoi ne pas proposer, lorsqu’un jeune s’installe ou qu’il existe une construction pour le développement d’un élevage sur une exploitation agricole, une contractualisation qui obligera l’exploitation à fournir ses effluents d’élevage sous forme de contrat à un méthaniseur des environs et ramener en contrepartie la capacité de stockage à un mois ?

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Si une obligation doit exister, elle doit reposer sur l’énergéticien (obligation d’utiliser des intrants situés à proximité) et non l’agriculteur (obligation de céder les effluents d’élevage). En outre, alléger des normes sanitaires (l’existence ou le dimensionnement d’une cuve) en contrepartie de la conclusion d’un contrat (de fourniture d’un méthaniseur) reviendrait à conditionner l’absence d’investissement (décision par nature pérenne) à un contrat (qui peut être résilié ou devenir caduc en cas de faillite). En définitive, cette idée présente des écueils et apparaît difficile à mettre en œuvre.

M. Olivier Rietmann. – Pour autant, il convient de creuser le sujet.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous adresserons un courrier en ce sens au ministre de l’agriculture et de l’alimentation.

M. Daniel Gremillet. – Il s’agit d’un point intéressant pour les agriculteurs qui viennent de s’installer, mais il convient de distinguer le contrat avec un méthaniseur du statut de coactionnaire dans un projet de méthanisation. Dans le second cas, l’agriculteur participe à un investissement collectif, ce qui devrait rendre possibles des aménagements avec l’administration concernant les lieux de stockage. En revanche, dans le cadre de contrats

commerciaux, les agriculteurs risquent de se retrouver en difficultés pour des problèmes de conformité.

M. Pierre Cuypers, président. – Pour revenir à notre ordre du jour, je vous propose, tout d'abord, de vous prononcer par un vote sur le titre du rapport, à savoir : « Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ? ».

Le titre du rapport est approuvé à l'unanimité des votants, tel que présenté en séance.

M. Pierre Cuypers, président. – Je vous propose désormais de vous prononcer par un vote sur l'ensemble du projet de rapport, comportant deux modifications destinées à prendre en compte nos échanges de vues :

– d'une part et à la demande d'Angèle Préville, la suppression, à la page 104, du dernier alinéa de l'encadré relatif à l'Observatoire de la méthanisation à Gramat dans le Lot, qui considérait qu'« *en définitive, du moins jusqu'à présent, il semblerait difficile de réussir à faire travailler ensemble les différentes parties prenantes pour sortir d'une situation conflictuelle désormais ancienne* » ;

– d'autre part et à la demande cette fois de Daniel Gremillet, l'ajout de la mention des matières premières, à la page 149, dans le libellé de la deuxième phrase de la proposition numéro 46. Pour plus de clarté, je vais vous lire la nouvelle rédaction proposée : « *Mettre en place un outil d'observation associant les Safer qui permettrait de mesurer les effets induits par la massification potentielle de la méthanisation agricole sur les prix du foncier et des matières premières* ».

Le rapport de la mission d'information sur la méthanisation dans le mix énergétique ainsi modifié est approuvé à l'unanimité des votants.

La réunion est close à 18 h 10.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Examen du projet de rapport de la mission d'information

M. Jean-Marc Boyer, président. – Notre réunion de ce jour marque la dernière étape de notre mission d'information : l'adoption formelle du rapport. Permettez-moi de remercier très vivement notre collègue Nathalie Delattre, qui a mené, en sa qualité de rapporteure, un très important travail. Elle avait une grande expérience du sujet et elle s'est déplacée à plusieurs reprises pour aller à la rencontre des acteurs. Ces sept mois et demi de travaux nous ont permis de partager de nombreux constats et propositions sur l'enseignement agricole, lequel apparaît comme un outil indispensable pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires et, plus généralement, des territoires ruraux.

Pour nous permettre d'avoir un échange de vues complet sur la base du projet de rapport, dont vous avez été destinataires, à l'issue de la présentation de notre rapporteure, je vous propose d'organiser le débat en deux temps. Tout d'abord, une discussion générale permettant à chacun de s'exprimer sur la thématique d'ensemble des travaux de notre mission. Pour permettre une expression pluraliste, je donnerai la parole à un représentant par groupe, puis à tous ceux qui se seront inscrits. Dans un deuxième temps, je vous demanderai de nous présenter, si vous en avez, vos propositions de modification du projet de rapport. Nous nous prononcerons enfin sur le titre que la rapporteure souhaite donner à son rapport et, bien évidemment, sur l'adoption de l'ensemble du rapport.

Une conférence de presse de présentation sera organisée le mardi 5 octobre, à 11 heures 30. Nos travaux devront donc rester confidentiels jusqu'à cette date.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je tiens à vous remercier, mes chers collègues, ainsi que notre président Jean-Marc Boyer, de la qualité des échanges que nous avons eus au cours de cette mission d'information ; j'ai apprécié votre présence à tous.

Nous avons beaucoup écouté les acteurs : douze auditions ou tables rondes en mission plénière, treize auditions ou tables rondes en format rapporteure, soit plus de quarante organismes et près de quatre-vingts personnes entendus au Sénat. Des délégations de la mission ont en outre effectué cinq déplacements sur le terrain, en Gironde, dans le Nord, dans la Drôme, à l'École nationale vétérinaire d'Alfort ainsi que dans le Puy-de-Dôme. À ces déplacements s'ajoutent les échanges que plusieurs d'entre vous ont eus avec les acteurs de l'enseignement agricole dans vos départements, ainsi que les témoignages qui nous sont parvenus, soit par vidéo ou courrier, soit à l'occasion de l'échange que le président Boyer a eu dans le cadre d'un webinaire organisé par le Conseil national de l'enseignement agricole privé (Cneap).

Au terme de ce travail, nous sommes plus que jamais convaincus que l'enseignement agricole est un outil indispensable pour nos filières agricoles et alimentaires, pour nos jeunes, pour nos territoires ruraux, en métropole comme dans les outre-mer. Je tiens à souligner cette dimension ultramarine dont nous avons longuement parlé avec Catherine Conconne. L'enseignement agricole d'aujourd'hui n'est plus celui du début du XX^e siècle. Il a su évoluer avec son temps, s'adapter aux enjeux, mais aussi s'élargir. Aujourd'hui, il ne forme plus uniquement de futurs agriculteurs : 42 % des élèves suivent des formations dédiées aux services et 19 % à l'aménagement de l'espace et à la protection de l'environnement. C'est un point important, même si la focale de notre rapport nous conduit à mettre l'accent sur l'importance de l'enseignement agricole pour les filières agricoles et alimentaires.

Cet enseignement est innovant et ses résultats sont excellents. Les taux de réussite aux examens sont ainsi bien supérieurs à la moyenne nationale, alors même qu'il accueille souvent des élèves en échec scolaire. Il est pourtant trop méconnu et trop souvent déprécié au moment de l'orientation. Il obtient également les meilleurs résultats en termes d'insertion, même si les chiffres ne sont pas aisés à collecter en la matière.

Un autre constat est apparu clairement : la situation financière du réseau est préoccupante et il est fragilisé, sur fond de baisse du nombre d'apprenants en formation initiale scolaire au cours des dernières années. Les dernières données transmises par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation indiquent toutefois une remontée du nombre d'élèves inscrits en formation initiale scolaire, jusqu'au baccalauréat, en cette rentrée : ceux-ci seraient 135 682, soit une hausse de 1,4 %. C'est peu, mais cela brise la dynamique de baisse des effectifs, suscitant ainsi de l'espoir. Les effectifs de l'enseignement agricole supérieur court seraient, en revanche, en baisse de 4,5 %.

Les contraintes budgétaires sont réelles et j'observe un décalage entre les chiffres généraux que fait valoir la direction du budget et la réalité constatée et vécue sur le terrain. La concurrence entre les établissements de l'enseignement agricole et, surtout, avec l'Éducation nationale, est un autre facteur évident de fragilisation du réseau. Le dernier point que je veux souligner – et qui m'a marqué comme beaucoup d'entre vous –, est la fragilité institutionnelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, perçu comme suiveur et affaibli, contesté par le syndicat majoritaire chez les enseignants de l'enseignement technique agricole public.

Face à ces constats, le projet de rapport contient quarante-trois propositions, organisées en trois axes.

Le premier axe consiste à réaffirmer le rôle de pilotage du ministère de l'agriculture et de l'alimentation en renforçant son positionnement au sein de la maquette gouvernementale et en établissant un nouveau projet stratégique pour l'enseignement agricole, confortant la spécificité de son enseignement. Ce ministère est, à mes yeux, devenu trop faible. Pour piloter réellement l'enseignement agricole, comme je l'avais dit au ministre en lui demandant de « mouiller le maillot », ce dernier doit s'impliquer et le défendre au moment de l'examen du budget ; il lui faut développer ses outils de suivi et de pilotage, objectiver les questions de coût et élaborer un nouveau projet stratégique clair et ambitieux pour l'enseignement agricole pour la période 2022-2027, assorti d'indicateurs de suivi et de performance. Il ne peut toutefois pas faire cela seul et il doit associer à cet effort l'Éducation nationale, les régions ainsi que les branches professionnelles.

Face aux besoins constatés sur le terrain, je propose également d'annuler, au titre de 2022, les suppressions d'emplois prévues dans le schéma prévisionnel d'emplois pluriannuel 2019-2022 et de réévaluer, dans le cadre du nouveau projet stratégique, les moyens humains affectés au secteur afin de renforcer son attractivité. À la suite des échanges que j'ai eus avec Julien Denormandie, nous avons très récemment reçu les dernières données de la DGER. Il en ressort que, dans le projet de loi de finances pour 2022, l'enseignement agricole subirait une diminution de 16 équivalents temps plein (ETP) au lieu des 110 emplois initialement prévus, et ce grâce à notre travail, car nos auditions ont été très commentées au sein du ministère et du réseau, qui attendent de connaître le contenu du rapport. Le budget consacré à l'enseignement technique agricole augmenterait, quant à lui, de 43,5 millions d'euros et permettrait, notamment, de financer certaines primes, comme cela est évoqué dans notre rapport. La DGER souligne également que ce budget permettra de lancer un grand plan de modernisation et de renforcement de la capacité d'accueil des quatre écoles nationales vétérinaires, ce qui fait écho, en partie, à la proposition n° 24. Nous examinerons ces données de très près lors de la discussion du projet de loi de finances. Nous sentons la volonté du ministre d'aller de l'avant et il me semble que notre mission n'y est pas pour rien ; nous l'encourageons donc et nous serons à ses côtés pour défendre encore l'enseignement agricole, s'il partage effectivement notre vision !

Enfin, dans le cadre d'un étroit partenariat entre les autorités académiques, je suggère une politique offensive de développement et d'accompagnement des initiatives pour valoriser et consolider le maillage territorial de l'enseignement agricole.

Le deuxième axe vise à consolider les fondamentaux de l'enseignement agricole pour que celui-ci contribue à relever les défis de l'agriculture et des territoires ruraux. Cela passe par une simplification et une adaptation de la cartographie des formations proposées, afin de la rendre plus attractive et plus en phase avec les attentes du monde agricole ainsi, plus largement, qu'avec les besoins des territoires ruraux. Le rapport recommande de revoir l'équilibre des référentiels de formation pour mieux valoriser les enseignements économiques et de gestion, mais aussi en matière réglementaire et de santé-sécurité au travail. C'est un point que plusieurs d'entre vous ont souligné.

Le projet envisage aussi d'utiliser pleinement le bio comme élément de réflexion sur les pratiques agronomiques, sans pour autant enfermer les apprenants dans le cadre d'une filière spécifique d'enseignement. Il me semble, en effet, ainsi que nous en avons notamment débattu à VetAgro Sup, que la force de l'enseignement agricole consiste à donner un socle de connaissances suffisamment large pour permettre aux futurs agriculteurs de bâtir leur modèle et de l'adapter, le cas échéant, en cours de carrière. Cette force doit demeurer.

Plusieurs propositions visent à renforcer les liens entre l'enseignement agricole et les acteurs du monde agricole, notamment au travers de la composition de la commission professionnelle consultative et des liens noués avec les entreprises de la transformation alimentaire.

Enfin, j'insiste sur le renforcement des relations entre enseignement technique, enseignement supérieur et recherche, et je formule plusieurs propositions en ce sens, en vue, notamment, de renforcer les interactions entre organismes de recherche et établissements de l'enseignement supérieur agricole, d'expérimenter un enrichissement du rôle de l'alliance Agreenium, de renforcer les aides à la recherche en matière agronomique et agricole et d'accroître la diffusion des pratiques innovantes dans les exploitations agricoles, dont je souhaite souligner combien elles représentent un atout pour l'enseignement agricole. Les

instituts de recherche et les établissements d'enseignement supérieur devraient, par ailleurs, être mieux associés à l'élaboration des référentiels de formation des enseignements techniques agricoles. Le rôle de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA) doit à ce titre être davantage valorisé et les moyens dévolus aux réseaux mixtes technologiques renforcés.

Le projet de rapport avance également des propositions pour poursuivre et renforcer la lutte contre les stéréotypes de genre, sur la base des recommandations formulées par la délégation aux droits des femmes dans son rapport d'information intitulé *Femmes et agriculture : pour l'égalité des territoires*.

À la suite des échanges que nous avons eus à VetAgro Sup, je demande également que soit ouvert un accès pleinement diversifié aux cursus de l'enseignement agricole supérieur long, notamment en soulevant la question de l'accès *via* la formation professionnelle continue. Le rapport met l'accent sur l'enjeu de la désertification vétérinaire ainsi que sur la nécessité, en particulier, d'ajuster le nombre de vétérinaires formés aux besoins des territoires et d'assurer le bon déploiement du dispositif d'incitation à l'installation dans les territoires ruraux que nous avons voté au Sénat.

Enfin, je propose que l'enseignement agricole soit pleinement mobilisé sur la thématique du bien-être de l'agriculteur. Cultiver ou élever ne doit pas se faire dans la pénibilité et dans la douleur. Au-delà des aspects économiques et de gestion, qu'il convient de renforcer, l'enseignement agricole, par sa capacité à intégrer les problématiques liées au changement climatique, à la maîtrise des charges et à l'évolution des différentes normes, est un dispositif essentiel pour permettre aux futurs agriculteurs d'améliorer, demain, leurs conditions de vie. Nos débats récents ont d'ailleurs illustré l'importance de protéger la rémunération des agriculteurs.

Le dernier axe consiste à renforcer l'attractivité de l'enseignement agricole pour les élèves, les familles et les personnels. À cette fin, les propositions n°s 26 à 37 visent à améliorer le dispositif d'orientation, lequel, nous l'avons vu, constitue un enjeu majeur. Je voudrais en particulier insister sur la nécessité de renforcer l'information des enseignants sur le contenu des métiers proposés par l'enseignement agricole et de permettre une réelle présentation de l'enseignement agricole au sein des collèges. Le rapport contient également plusieurs propositions offensives pour mieux communiquer sur l'enseignement agricole, au travers d'une nouvelle grande campagne de communication, mais aussi en utilisant différents leviers, comme les stages, le service national universel (SNU) ou un réseau d'ambassadeurs métiers dont j'appelle de mes vœux la création. Après avoir rencontré dans chaque établissement visité des apprenants dynamiques et motivés, je crois qu'il faut davantage s'appuyer sur eux !

Je suggère également qu'un dispositif d'aide financière soit mis en place au niveau des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) pour aider les établissements de l'enseignement agricole à participer aux salons d'information et d'orientation, qui sont des moments importants. Il est enfin essentiel d'instaurer un correspondant de l'enseignement agricole à l'échelle du département, pour faire pendant au directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen).

L'effort de communication doit, en outre, passer par des dénominations de diplômes plus parlantes, mais je propose également de changer le nom de l'enseignement

agricole, cette appellation ne rendant plus compte de la diversité des débouchés proposés, en « enseignement agricole, des sciences du vivant et des territoires ».

Le rapport appelle à travailler sur les enjeux d'attractivité pour les élèves en termes d'options, de transport et d'hébergement. Il propose, enfin, de redonner envie aux enseignants et aux personnels de travailler dans ce secteur en mettant l'accent sur les questions salariales ; il affirme ainsi la nécessité de respecter le principe de parité salariale prévu entre l'Éducation nationale et l'enseignement agricole et de revaloriser rapidement les auxiliaires de vie scolaire (AVS) et les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). C'est, là encore, un point que plusieurs d'entre vous avaient souligné au cours de nos auditions.

Mes chers collègues, tels sont les principaux constats et propositions du projet de rapport. Sur ces bases, je vous propose de donner au rapport le titre suivant : *Enseignement agricole : l'urgence d'une transition agro-politique*, afin de souligner à la fois l'urgence d'agir et la nécessité de mettre en œuvre une politique claire et ambitieuse pour cet enseignement absolument nécessaire.

Mme Nadia Sollogoub. – Je vous remercie de votre excellent travail. Nous sommes tous déterminés à améliorer l'attractivité des professions agricoles. Dans mon département, l'agriculture est en crise, mais si les agriculteurs gagnaient correctement leur vie, il serait plus facile de convaincre de la nécessité de travailler dans ce secteur ; à défaut, ils disent à leurs enfants de faire autre chose.

Ensuite, je suis témoin de beaucoup de désirs de reconversion professionnelle vers l'agriculture dans mon département, qu'il faudrait évaluer. Ce n'est pas oublié dans le rapport, mais il reste des besoins que l'on ne peut pas nier et il importe de mettre en regard les moyens pour permettre à ces installations de réussir et de pallier le défaut de renouvellement des générations.

Mme Céline Brulin. – L'état d'esprit constructif qui a régné durant nos travaux ressort bien dans ce rapport, qui aborde des sujets très vastes. Certains de nos interlocuteurs sont inquiets de son contenu, mais beaucoup d'acteurs ont été ravis que cette mission mette en lumière un enseignement dont la reconnaissance est inversement proportionnelle au rôle. Ses acteurs nous nourrissent, embellissent nos paysages, il est bon de les mettre en lumière en ce moment.

Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste avait entendu cette demande et nous avions organisé un débat au Sénat sur ce sujet. Je trouve très forte l'affirmation de la nécessité d'un pilotage pour l'enseignement agricole et de moyens afférents, avec la proposition n° 6 visant à annuler la trajectoire triennale de suppression des emplois, ainsi que l'accent mis sur l'importance de mettre en place des moyens de pilotage au sein de la DGER. Il nous faudrait en effet une sorte d'homologue du Dasen, même si cela ne peut être entièrement le cas. Je serais ravie que ce travail conduise à infléchir le budget en ce sens ; rappelons que nous avions rejeté ces crédits dans le projet de loi de finances pour 2021 et que cela avait fait bouger les lignes.

Des débats sont posés, autour de l'école Hectar dont nous serons amenés à reparler, ou du rôle du syndicat majoritaire, je trouve cela très positif. Je rejoins, en outre, ce qui vient d'être dit : l'attractivité des professions agricoles repose aussi sur les prix agricoles ;

de ce point de vue, l'enseignement ne réglera pas tout, et il importe d'insister sur l'enjeu que constitue le renouvellement des générations ainsi que la formation tout au long de la vie.

J'exprimerai enfin, durant la deuxième partie de cette réunion, quelques petites nuances.

Mme Marie-Pierre Monier. – Ce rapport très attendu est très riche, nourri de nombreux déplacements et brosse un tableau complet. Cet enseignement est à la croisée des chemins. Il constitue une spécificité française, une pépite, mais il fait face à des difficultés matérielles et de coordination avec l'Éducation nationale, alors qu'il est un outil important dans un contexte de transition agroécologique et de renouvellement des générations. Nous avons su nous réunir pour définir une ligne de défense commune de ce secteur.

Je suis d'accord avec le titre proposé, car le rôle de cet enseignement s'étend, mais nous pourrons en débattre.

Globalement, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, au nom duquel je m'exprime, partage les constats et les propositions du rapport, avec quelques petites réserves, sur lesquelles nous reviendrons en deuxième partie.

M. Gilbert Favreau. – Le monde agricole évolue très vite. Le contexte fait certes ressortir certaines faiblesses mais doit nous incliner à réfléchir aux atouts qu'il contient en germes. Le public va évoluer. Auparavant, l'enseignement agricole n'accueillait que des agriculteurs. Aujourd'hui, on y trouve beaucoup d'autres profils, alors que les préoccupations environnementales rejoignent les préoccupations agricoles et que l'enseignement agricole est plus mobile et adaptable que l'Éducation nationale, dont les lourdeurs sont gênantes, pour l'enseignement agricole comme pour sa propre évolution.

Le secteur a des atouts mais il a aussi des faiblesses : notre pays est hyper administré et cela pose des problèmes en termes d'orientation, de financements et de tutelles différentes. À mon sens, nous n'exploitons pas assez les compétences des conseils régionaux alors que l'orientation et la formation en relèvent. Nous devrions demander aux régions de promouvoir davantage l'enseignement agricole, car elles y ont intérêt.

Les propositions qui sont faites dans ce rapport sont autant d'avancées possibles et je suis optimiste sur l'avenir : l'agriculture telle qu'on la conçoit traditionnellement est, certes, en perte de vitesse, mais l'enseignement agricole peut s'adapter.

M. Joël Labbé. – Les missions d'information sont de véritables outils qui permettent de passer ensemble du temps pour travailler sur un sujet, ce qui permet, malgré nos conceptions différentes, de trouver des convergences. Je m'interroge pourtant sur le titre proposé pour le rapport. J'aime l'audace mais je souhaite avoir des explications supplémentaires.

Ce rapport contient beaucoup d'éléments positifs, il souligne l'importance de l'enseignement agricole face au défi climatique, face à la nécessité de produire une nourriture saine, de répondre aux préoccupations des citoyens en matière de bien-être animal – cela relève d'un fait de société –, d'assurer le renouvellement des générations et de garantir la souveraineté alimentaire.

Le manque de moyens consacrés à l'enseignement agricole, malgré ses atouts, est mis en avant. Le Sénat avait d'ailleurs unanimement demandé une amélioration dans ce domaine.

J'apprécie que le rapport fasse référence aux projets alimentaires territoriaux (PAT), aux circuits courts, aux plantes à parfum et médicinales ainsi qu'au développement de la formation pour ces filières, à l'enseignement du bien-être au travail, à l'amélioration de l'autonomie et de la gestion des agriculteurs et au travail sur la captation de la valeur ajoutée. Sur le bio, il nous semble toutefois manquer des éléments fondamentaux. Le groupe Écogiste – Solidarité et Territoires souhaite aller plus loin dans les propositions à ce sujet et nous déposerons une contribution annexe.

M. Frédéric Marchand. – Ce rapport replace l'église au centre du village. Je ne connaissais pas ce monde et il me semble bon de le remettre au cœur de l'éducation. Le projet de rapport contient des informations intéressantes. Cet enseignement agricole est à la croisée des chemins, la question des moyens est abordée, mais ce n'est pas le seul problème : il souffre d'un déficit de communication et de perception.

Le rôle des collectivités est essentiel, je suis très attentif aux projets alimentaires territoriaux et mon département recèle en particulier l'Institut de Genech, notre pépite, que la mission a visité et qui rencontre un très grand succès. Cet établissement démontre, en effet, que l'enseignement agricole est également essentiel en matière d'aménagement du territoire et de développement durable.

Le titre proposé me semble aussi très audacieux, mais le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants se retrouve dans la quasi-totalité des propositions.

M. Olivier Jacquin. – Les coupes claires réalisées dans les postes du secteur étaient très inquiétantes et le signal envoyé par ce rapport, demandé par le groupe RDSE, est une excellente chose. J'ai moi-même été éduqué dans l'enseignement agricole et j'y suis particulièrement sensible. Je suis à mon tour interrogatif sur le titre que vous proposez, qui me semble également très audacieux.

La proposition n° 11, « utiliser pleinement le bio comme élément de réflexion sur les pratiques agronomiques, sans enfermer les apprenants dans un cadre de filière spécifique d'enseignement », m'intéresse particulièrement. J'ai longtemps exercé dans le secteur conventionnel et je suis maintenant passé en bio. Dans ce domaine, les besoins en matière de recherche et de formation sont considérables, et dans les deux sens. En effet, beaucoup d'outils ont été imaginés en bio et servent maintenant en conventionnel. De ce point de vue, la seconde partie de la phrase me semble poser question : dans certaines formations, on enferme surtout les apprenants dans l'agriculture conventionnelle et nous avons besoin d'enseignements spécialisés en bio. Ainsi, dans mon département, un grand lycée agricole de Nancy, desservi par le TGV et les transports en commun, donc attractif, est très avancé sur l'agroécologie. L'exploitation attenante était en cours de conversion en bio, dans une logique non pas dogmatique, mais d'adaptation à son contexte agronomique, mais le conseil d'administration a refusé, de manière un peu dogmatique, pour le coup, la conversion partielle, ce qui me semble très dommageable.

M. Vincent Segouin. – Au nom du groupe Les Républicains, je voudrais dire que ce sujet a été soulevé lors du dernier projet de loi de finances, il est aujourd'hui mis au clair

dans ce rapport que nous approuvons. C'était une réalité, elle est aujourd'hui écrite. Comme rapporteur spécial de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », je m'interroge toutefois. Le budget va être augmenté dans des proportions plus importantes que prévu, la baisse des équivalents temps plein a été limitée – tant mieux ! –, mais est-ce que cela permettra de compenser la différence de salaire, les difficultés dues au covid que rencontrent les maisons familiales rurales (MFR) et les difficultés financières graves auxquelles est confronté un tiers des établissements, ou s'agit-il seulement d'un effet d'annonce ? Un plan sur plusieurs années est-il prévu ?

En tout état de cause, nous sommes favorables à ce rapport.

M. Pierre Louault. – Ce rapport est très complet. Nous n'avons toutefois pas été assez sévères avec l'orientation apportée par l'Éducation nationale, qui consiste toujours à envoyer les élèves qui ne sont pas très bons en lycée agricole et les plus mauvais en apprentissage. Nous aurions pu taper plus fort à ce sujet.

S'agissant du bio, nous n'allons peut-être pas assez loin. J'ai trois petits-enfants qui sont en enseignement agricole et leur impression est que l'enseignement du bio est philosophique et partisan, mais insuffisamment technique. Selon moi, une formation technique et scientifique des enseignants manque.

J'approuve toutefois sans réserve cet excellent rapport.

Mme Marie-Christine Chauvin. – L'enseignement agricole souffre d'un déficit de notoriété, j'espère que la publication de ce rapport et la conférence de presse vont mettre un coup de projecteur sur ce secteur qui subit trop d'idées préconçues.

J'insiste à mon tour sur les difficultés que rencontrent les MFR.

Mme la rapporteure a souligné la baisse d'effectifs dans l'enseignement supérieur agricole court, je l'en remercie, car cela suscite de réelles inquiétudes ; si l'enseignement supérieur agroalimentaire – j'ai à l'esprit l'École nationale d'industrie laitière (ENIL) à Poligny – forme de moins en moins de fromagers, la filière du lait risque d'en pâtir. L'agriculture est un tout, il est important de souligner ces problèmes pour que chacun en prenne conscience.

Mme Marie-Pierre Richer. – Je me souviens des premières auditions durant lesquelles nos interlocuteurs défendaient leur pré carré et je remercie tous ceux qui sont intervenus pour que l'on bouscule un peu ces acteurs.

À la proposition n° 3, je voudrais ajouter « au nom du monde agricole et du vivant », cela résume bien ce qu'entendait montrer ce rapport, qui répond à une attente de l'ensemble du monde agricole.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Je retiens que la spécificité de l'enseignement agricole est bien valorisée par rapport à l'éducation nationale, qu'il faut absolument augmenter l'attractivité du secteur, en faisant des efforts sur l'orientation et la communication, pour le faire connaître.

Je garde à l'esprit également la place qu'il faut ménager aux régions, car celles-ci sont un financeur important de la rénovation des lycées, laquelle joue un rôle sur leur attractivité et permet de donner une autre image du territoire.

S’agissant du versant écologique de ce travail, je comprends les propos de Joël Labbé. La mise en place de PAT fait partie des attentes sur les territoires. On parle beaucoup aujourd’hui de maltraitance animale, mais nous avons discuté récemment en séance de la rémunération des agriculteurs, et j’ai évoqué la maltraitance des agriculteurs dans notre monde. Ce secteur peut-il être attractif pour des jeunes avec de tels revenus ? Il est important que les agriculteurs, qui travaillent beaucoup, puissent gagner leur vie. Le juste revenu des agriculteurs passe aussi par leur bien-être et leurs conditions de vie. Un rapport peut favoriser une prise de conscience. Celui-ci sera, n’en doutons pas, important aux yeux de nos collègues.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous avons mené un combat très important, ensemble, sur cette partie du budget dont j’étais rapporteure pour avis. Notre vote négatif, lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2021 a été un signal fort. Je me suis alors demandé comment poursuivre ce combat et j’ai utilisé le droit de tirage de mon groupe sur les missions d’information. Cependant, ce projet est véritablement collectif et nous allons le porter ensemble. J’ai voulu que ce rapport soit le reflet de tout ce que nous avons pu nous dire en auditions et je suis très touchée que cela fasse aujourd’hui l’unanimité. J’ai une pensée pour tous les jeunes formidables et passionnés que nous avons rencontrés, et j’ai envie que ce rapport leur soit spécialement dédicacé.

Concernant le budget, les crédits octroyés à l’enseignement agricole ne rattrapent pas encore ceux qui sont consacrés à l’éducation nationale ; l’augmentation de 43 millions prévue concerne notamment les crédits dédiés à l’inclusion sociale des élèves en situation de handicap, les aides sociales versées aux élèves, à hauteur de 14,2 millions d’euros, ainsi que la modernisation des systèmes d’information.

La conférence de presse sera importante pour mettre en lumière notre rapport. Il conviendra également de communiquer dans les territoires. Surtout, l’examen du projet de loi de finances est le moment idoine pour nous permettre de contribuer à infléchir cette politique. Nous devons poursuivre notre combat.

L’enseignement agricole fait sa transition en intégrant des modules bio. Dans le cadre de la transition environnementale, les établissements scolaires ont la volonté d’aller de plus en plus vers un enseignement bio. Toutes les personnes que nous avons rencontrées sont très motivées pour dispenser un enseignement bio. Toutefois, il importe que les jeunes connaissent tous les modèles pour qu’ils soient en capacité de bâtir le leur, entre agriculture conventionnelle et agriculture bio.

J’en viens au titre : « Enseignement agricole : l’urgence d’une transition agro-politique. »

L’enseignement agricole doit être le reflet des défis actuels : certes, la transition agro-écologique en fait partie, mais la gestion, par exemple, doit également constituer un volet important. En parallèle, une transition politique est indispensable, qui soit sous-tendue par une volonté politique forte. Or le ministère de l’agriculture et de l’alimentation est avant-dernier dans l’ordre protocolaire. Cela n’est pas de nature à envoyer un bon signal politique. Dans le cadre du PLF pour 2021, Julien Denormandie a quasiment perdu tous ses arbitrages face à Bercy !

Certes, on voit les prémisses d’une nouvelle trajectoire, mais montrons que nous avons une exigence de transition politique en matière d’enseignement agricole.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Comme l'a dit la rapporteure, 43,5 millions d'euros de crédits supplémentaires pourraient être inscrits dans le PLF. Saluons le fait que notre collègue ait pu interpeller le ministre. Sur le plan politique, nous continuerons à apporter notre soutien au ministre de l'agriculture et de l'alimentation pour obtenir une augmentation de crédits.

Nous allons maintenant examiner les différentes propositions de modification.

Mme Nadia Sollogoub. – Ne peut-on pas quantifier les besoins financiers en matière de reconversion ?

Mme Marie-Pierre Monier. – À la page 22, vous écrivez que « la mission ressent un traitement inégal en défaveur des établissements privés, notamment dans les aides financières attribuées à l'occasion de la crise de la covid-19... ». Or, à la page 60, vous notez que les agents contractuels publics n'ont pas bénéficié du chômage partiel. Ne faudrait-il pas expliciter ces points ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous avons utilisé le verbe « ressentir ». Même si nous modifions la rédaction, il importe de faire figurer le ressenti du privé, car il est très fort.

Mme Marie-Pierre Monier. – Certes, mais concernant les aides, elles n'ont pas été traitées de la même façon, car les revenus diffèrent, vous l'expliquez d'ailleurs dans les pages suivantes.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous modifierons la rédaction.

Mme Marie-Pierre Monier. – À la page 44, vous dites que « le monde enseignant véhicule [...] un discours "idéologisé" et partisan ».

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je comprends que ces propos passent mal, mais ils ont été tenus lors d'une audition en format rapporteure.

Mme Marie-Pierre Monier. – Il faudrait dire explicitement que ce sont les propos d'une personne auditionnée, et ne pas les reprendre au nom de la mission.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous avons noté qu'il s'agit « d'autres témoignages », mais peut-être devons-nous être plus explicites encore.

Mme Céline Brulin. – À la page 90, vous écrivez : « *A minima*, le gel de toute suppression d'ETP par rapport au schéma prévisionnel initial est nécessaire. À cet égard, elle [la mission] sera tout particulièrement vigilante à d'éventuels effets d'annonces sur une potentielle réduction des suppressions envisagées en 2017, qui ne seraient dans les faits qu'un ratrappage par rapport à une sur-exécution les années précédentes ». Pouvez-vous m'expliquer ce paragraphe ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – En 2019, il était prévu de supprimer 50 ETP ; or, dans les faits, 53 postes ont été supprimés. En 2020, 85 ETP ont été supprimés, contre 60 prévus. D'où le terme de « sur-exécution ».

Mme Céline Brulin. – Je comprends, merci pour cette explication.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je me demande si nous ne devrions pas actualiser les chiffres pour 2022.

Pour en revenir à la question de Vincent Segouin, 22,2 millions seront consacrés à la mise en œuvre de la revalorisation du Grenelle de l'éducation – primes d'équipement, primes d'attractivité, revalorisation indemnitaire des conseillers principaux d'éducation (CPE).

Mme Marie-Pierre Monier. – Dans le cadre de la proposition n° 6, nous souhaitons annuler les suppressions d'emplois prévues dans le schéma prévisionnel d'emplois pluriannuel 2019-2022. Mais vise-t-on le rétablissement des emplois supprimés dans l'enseignement agricole public et privé sur toute cette période ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Dès lors que l'on demande une revalorisation de l'enseignement agricole, cela impliquera à terme des emplois supplémentaires.

Procédons en deux étapes : demandons cette année le maintien des 110 ETP, puis inscrivons-nous dans une trajectoire plus large, en demandant que le nombre de postes soit en adéquation avec les nouveaux effectifs des élèves.

Mme Marie-Pierre Monier. – À la page 90, même si c'est un détail, vous avez plus développé le point de vue de l'administration que celui des enseignements.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous pouvons rééquilibrer ces deux paragraphes.

Mme Marie-Pierre Monier. – Il me semble que le terme « agro-écologie » inclut les exploitations et la taille de celles-ci. J'aimerais que l'on ajoute que l'agro-écologie s'inscrit dans un cadre un peu plus large. Au-delà de la question spécifique de l'agriculture biologique, elle doit veiller à rendre accessibles les modèles d'exploitation à chaque apprenant. Je propose l'ajout suivant à la page 98 : « Par ailleurs, le bio n'est pas la seule composante des évolutions portées par la transition écologique. Il est important que chaque apprenant ait accès au cours de sa formation à une présentation exhaustive du fonctionnement des exploitations de petite taille et de l'ensemble des pratiques agro-écologiques. »

M. Jean-Marc Boyer, président. – Vous proposez donc d'ajouter ce paragraphe entre l'avant-dernier paragraphe et le dernier ?

Mme Marie-Pierre Monier. – La proposition n° 11 pourrait être complétée par : « veiller à ce que les modèles d'exploitation agricole de petite taille... ».

M. Jean-Marc Boyer, président. – Pourquoi « de petite taille » ?

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai le sentiment que l'on ne parle que des grosses structures.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Non.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je crains que votre proposition n'alourdisse la proposition n° 11. Il serait préférable d'apporter cette précision auparavant.

Mme Marie-Pierre Monier. – J'en suis d'accord.

M. Joël Labbé. – « Utiliser pleinement le bio comme élément de réflexion sur les pratiques agronomiques » : ces pratiques sont évidemment à la base du bio. Mais pourquoi ajouter « sans enfermer les apprenants dans un cadre de filière spécifique d'enseignement » ? Là n'est pas le sujet, cette précision m'apparaît même réductrice.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Le verbe « enfermer » est peut-être inapproprié, mais les jeunes doivent bénéficier de tous les enseignements. Ils doivent avoir toutes les clés à la fin de leurs études. Si l'on cantonne l'enseignement au bio, comment feront-ils s'ils travaillent dans l'agriculture conventionnelle ?

M. Joël Labbé. – Les pratiques agronomiques sont au cœur de cette proposition. À terme, elles devraient recouvrir l'ensemble des modes d'agriculture. Laissons tout ouvert.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Cette idée est reprise au *c*) « Ne pas faire de filière spécifique bio mais utiliser pleinement le bio comme élément de réflexion sur les pratiques agronomiques ».

M. Olivier Jacquin. – On pourrait s'entendre si l'on distinguait l'enseignement de base de spécialisations ultérieures. Les élèves doivent effectivement connaître tous les modèles d'agriculture, mais inscrire, de manière aussi martiale, « ne pas faire de filière spécifique bio » me gêne beaucoup. Il faut préciser « dans l'enseignement de base ».

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Vous avez raison, n'envoyons pas un signal négatif.

M. Olivier Jacquin. – La proposition de Marie-Pierre Monier allait en ce sens. Il faut que toutes les composantes de l'enseignement soient dispensées ; n'ayons pas une approche sectaire.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – En effet, nous allons nous inspirer de vos propositions.

M. Olivier Jacquin. – Vous allez réécrire le *c*) ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Tout à fait, nous allons trouver une formulation positive.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Il faut trouver une formulation équilibrée, car les enseignants ont choisi de ne pas faire une filière bio spécifique.

M. Joël Labbé. – Envisagez-vous de ne pas mettre la seconde partie de la proposition n° 11 ?

M. Vincent Segouin. – On ne va pas modifier tout le rapport non plus.

M. Joël Labbé. – Cela ne modifie pas tout le rapport.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous allons enlever le verbe « enfermer ».

M. Joël Labbé. – Il y a une demande de formation bio spécifique. C'est pourquoi je ferai une annexe sur ce point.

Mme Marie-Pierre Monier. – À la page 105, dans la proposition n° 17, vous parlez de la recherche. Vise-t-on les appels à projets ou la recherche de manière plus pérenne ? Soit on l'explique dans le paragraphe précédent soit on modifie la proposition avec la rédaction suivante : « Renforcer le soutien à la recherche en matière agro-économique et agricole par la création de postes pérennes dans ce domaine ainsi que par des appels à projets de l'ANR... ».

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Votre proposition est judicieuse.

Mme Marie-Pierre Monier. – Des chercheurs m'ont confié qu'ils passaient leur temps à chercher des financements pour les appels à projets.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – En effet, ils nous l'ont tous dit.

Mme Marie-Pierre Monier. – À la page 116, il faudrait écrire : « la venue d'un proviseur de lycée agricole et d'un directeur de maison familiale rurale » et non pas « ou. »

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Nous en sommes tous d'accord.

Mme Marie-Pierre Monier. – La proposition n° 40 parle de mutualisation. Veillons à ce que cette logique ne conduise pas à une logique de rationalisation des postes. Vous avez beaucoup insisté sur la qualité de l'enseignement à distance, vous avez raison, mais cela ne doit pas être de nature à déréglementer le secteur.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – La mutualisation concerne plutôt les locaux. Dans le Nord, plutôt que de construire dans dix ans un nouveau lycée, on a préféré ouvrir une classe de seconde générale dans des locaux d'un établissement d'enseignement agricole. Cette classe est en réalité un véritable vivier pour cet établissement.

Vous avez raison, par mutualisation, il ne faut pas que l'on entende « mutualisation de postes ».

Mme Céline Brulin. – Dans le même esprit, il conviendrait de bannir le terme « visioconférence ». L'enseignement agricole, plus encore que les autres, ne peut être dispensé à distance.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – La visioconférence ne concerne que des options. De nombreux établissements peinent à introduire certaines options, car seuls deux ou trois élèves sont intéressés. La visioconférence permettrait de développer certaines options, ce qui serait de nature à favoriser l'attractivité de ces établissements.

M. Vincent Segouin. – Ne nous interdisons pas le recours aux outils modernes.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Sans en abuser, il faut avancer. La proposition n° 40 résume nos développements sur ces options qui pourraient être dispensées en visioconférence.

Mme Céline Brulin. – Ces options peuvent en effet être un enrichissement. Mais, vu les difficultés budgétaires actuelles, des enseignements de base pourraient être dispensés

sous cette forme. Or, nous l'avons vu pendant le confinement, la visioconférence n'est pas la panacée.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Permettez-moi de revenir sur la question des mutualisations. La ville de Rochefort-Montagne, qui compte un collège et un lycée agricole, a le projet de développer une cité scolaire pour permettre aux élèves d'y suivre leur scolarité jusqu'au baccalauréat, alors qu'ils doivent pour l'heure aller en internat dans une autre ville. Les ministères de l'agriculture et de l'éducation nationale demandent des mutualisations : un seul centre de documentation et d'information, un seul self, afin que la région et le département mutualisent leurs moyens. Mutualisation ne signifie pas suppression de postes : on peut supprimer un poste dans un service, mais en créer un autre dans un autre service. C'est ainsi que j'entends la mutualisation.

Mme Marie-Pierre Monier. – Certes, cela peut se passer comme cela dans une intercommunalité, mais il en va différemment au niveau de l'État. En témoigne la suppression de trésoreries ! Si l'on écrit le terme « mutualisation », quel usage en sera-t-il fait ?

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Madame Brulin, on va préciser que les visioconférences concernent les options.

M. Joël Labbé. – Oui à l'utilisation intelligente de la visioconférence, mais sinon...

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je ne voudrais pas que Bercy prenne cette proposition au pied de la lettre.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Page 129, Mme Monier demande que la proposition n° 42 soit reformulée.

Mme Marie-Pierre Monier. – On peut dans le paragraphe précédent cette proposition : « Elle [la mission d'information] attire en particulier l'attention sur l'enseignement agricole privé dont le rôle est bien plus important que dans l'éducation nationale. » Le terme « rôle » me semble inapproprié. Ne pourrait-on pas dire : qui représente une part de formation plus importante.

Dans la proposition n° 42, il faudrait peut-être modifier la formulation : « à ne pas négliger l'enseignement agricole » en ajoutant : « qu'il soit public ou privé ou dans la diversité de ses structures. » La formulation retenue donne l'impression que l'on se focalise sur le privé.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Certes, je comprends, mais l'on sait que l'enseignement privé représente une part plus importante.

Mme Marie-Pierre Monier. – Sur le fond, je suis d'accord. C'est pourquoi je propose d'écrire : « l'enseignement agricole privé qui représente une part de formation plus importante que dans l'éducation nationale. »

M. Jean-Marc Boyer, président. – On peut ajouter cette précision en effet.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Cela me fait penser à la proposition de Gilbert Favreau : il importe que les régions se mobilisent plus activement en faveur de

l'orientation dans l'enseignement agricole. Cela pourrait faire l'objet d'une proposition complémentaire.

M. Gilbert Favreau. – Les régions seront intéressées.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Souvent, ce sont des acteurs privés ou des associations qui organisent les salons d'orientation. Les établissements d'enseignement agricole n'ont pas les moyens de promouvoir leur enseignement dans les salons. C'est pourquoi nous proposons que les DRAAF apportent leur aide. De manière ambitieuse, j'envisageais de proposer que les salons soient obligés d'accueillir tous les établissements d'enseignement agricole. Mais nous pourrions tout au moins alerter les régions sur la nécessité de voir l'ensemble des établissements et des filières représentés lors des salons.

Soit nous reformulerons notre proposition, soit nous ferons une proposition supplémentaire sur ce sujet.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Permettez-moi de vous rappeler le titre du rapport : « Enseignement agricole : l'urgence d'une transition agro-politique »

Le titre du rapport est adopté.

La mission d'information adopte à l'unanimité le rapport d'information, dans la rédaction issue de ses travaux, et en autorise la publication.

M. Jean-Marc Boyer, président. – Le compte rendu de cette réunion sera inséré dans le rapport. Les groupes politiques qui souhaiteraient annexer au rapport des contributions écrites pour faire état de positions spécifiques sont invités à communiquer ces documents au secrétariat d'ici le vendredi 1^{er} octobre à midi.

La réunion est close à 18 h 20.

MISSION D'INFORMATION SUR LES INFLUENCES ÉTATIQUES EXTRA-EUROPÉENNES DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE ET ACADEMIQUE FRANÇAIS ET LEURS INCIDENCES

Mercredi 29 septembre 2021

- Présidence de M. Étienne Blanc, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Examen du projet de rapport de la mission d'information

M. Étienne Blanc, président. – Mes chers collègues, avant de donner la parole à notre rapporteur André Gattolin, qui va nous présenter le projet de rapport de la mission d'information, je veux rappeler le défi qui nous a été fixé le 6 juillet dernier, celui de rendre nos conclusions avant la fin de la session parlementaire. Avec seulement huit semaines utiles, notre mission a été menée à marche forcée : près de 50 personnalités françaises et étrangères ont été entendues. La visioconférence nous a permis de démultiplier notre rayon d'action du Canada à la Polynésie française, en passant par la République tchèque et l'Australie. Notre mission a également reçu 28 contributions écrites, dont 23 de la part d'établissements d'enseignement supérieur et 5 de la part des ambassades qui ont accepté de répondre à nos questions sur leurs politiques publiques d'influence.

Au-delà des chiffres, je veux exprimer le plaisir que j'ai eu à participer à ces travaux, avec vous, monsieur le rapporteur, dont j'ai mesuré la passion et l'érudition sur le sujet, mais aussi avec nos collègues qui ont assisté aux auditions de cet été.

Cette mission sur « les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences » nous a immergés dans ce que les services de renseignements appellent la « zone grise », qui s'étend de l'influence à l'ingérence étrangère, laquelle est assez mal définie et reste le plus souvent sous les radars des institutions, qu'elles soient universitaires, ministérielles ou encore judiciaires. Que les atteintes à l'intégrité scientifique ou aux libertés académiques puissent jouir d'une forme d'impunité ne peut laisser personne insensible.

Je formule toutefois un regret, que nous pouvons tous partager : celui de la brièveté de cette mission, qui ne nous aura pas permis d'explorer plus en profondeur les facettes multiples de la volonté d'hégémonie ou du pouvoir de nuisance de certaines puissances étrangères, dont notre rapporteur vous décrira plus précisément les multiples modalités.

Il n'était pas question, dans ces conditions, de prétendre livrer un état des lieux exhaustif et des conclusions définitives. Malgré tout, nous aurons fait œuvre utile si le message de sensibilisation que nous adressons au monde universitaire et au Gouvernement est entendu.

Je vous informe que j'ai reçu de la part de notre collègue Nathalie Goulet une liste de 13 propositions de modifications. Aussi, pour la bonne organisation des débats, je propose que nous procédions en plusieurs séquences : tout d'abord, le rapporteur présentera son rapport et ses recommandations ; ensuite, je donnerai la parole à nos collègues membres de la

mission d'information pour engager une discussion générale. Après celle-ci, nous examinerons les propositions de modification. Enfin, je soumettrai à vos votes l'adoption du rapport.

Après ces précisions d'usage, je vous passe la parole, mon cher collègue.

M. André Gattolin, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les conclusions de notre mission consacrée aux influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et à leurs incidences.

Contrainte par les délais inhérents au « droit de tirage » des groupes politiques et constituée le 6 juillet dernier, cette mission n'a, je crois, pas à rougir de ses travaux. Comme l'a rappelé notre président, dans ce laps de temps réduit, nous avons mené 32 auditions et entendu près de 50 personnes. Nous avons adressé un questionnaire à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ainsi qu'aux ambassades des pays les plus concernés. Bien entendu, je regrette que nous n'ayons pas disposé de plus de temps sur un sujet jusqu'alors très peu étudié, mais les constats et les recommandations que je vais vous soumettre reposent, me semble-t-il, sur une analyse assez solide et un travail approfondi, que je suis très heureux d'avoir pu mener à vos côtés. Je salue en particulier Pierre Ouzoulias et Jean-Michel Houllegatte, qui se sont beaucoup investis dans ce travail collectif.

Je crois également que ce rapport tombe « au bon moment ». Comme vous avez pu le lire, l'attention médiatique portée sur la question et sur le travail de notre mission a été soutenue durant tout l'été. Nous le savons tous, les relations internationales traversent une zone de forte instabilité, qui déborde désormais sur les modalités de fonctionnement de notre enseignement supérieur et de notre recherche.

Notre mission, dont la création a reçu un accueil assez enthousiaste de la part des établissements et des chercheurs que nous avons entendus, doit parvenir à un constat clair et à des propositions concrètes, préalable indispensable à une prise de conscience plus large du monde académique, mais également des pouvoirs publics.

Je profite de l'occasion pour remercier sincèrement Étienne Blanc de sa présidence pleine de sagesse. Son état d'esprit nous a permis d'œuvrer en excellente intelligence pour parvenir à un diagnostic partagé, que je vais tâcher de vous exposer le plus synthétiquement possible.

Tout d'abord et à titre de prolégomènes, il convient de préciser la nature assez diversifiée de ce que nous appelons « influences » – j'ai délibérément choisi ce terme lorsque j'ai demandé la création de la mission d'information, parce qu'il offrait le spectre le plus large.

Ces influences relèvent globalement de deux grandes catégories, qui correspondent à des objectifs bien distincts. Il existe, d'une part, des influences qui visent au façonnage de l'image ou de la réputation d'un État, sa « narration nationale » pourrait-on dire, à travers l'instrumentalisation, voire le dévoiement des sciences humaines et sociales, notamment de l'histoire. Il existe, d'autre part, des influences qui visent à l'accès par un État tiers à des données scientifiques protégées par la propriété intellectuelle et à leur transfert, en priorité dans les sciences liées à la technologie, à l'ingénierie, à la recherche fondamentale et

qui, *in fine*, peuvent être détournées à des fins de compétition économique et même à des fins militaires.

La première catégorie relève de l'« influence » à proprement parler, quand la seconde correspond davantage à ce que nos services de renseignement appellent la « captation ». C'est l'influence qui heurte le plus directement les libertés académiques et l'intégrité scientifique, en ce qu'elle consiste bien souvent à déformer, manipuler ou censurer l'information et le savoir. La captation vise, au contraire, à une plus grande circulation des données, mais selon des procédés illicites, notamment dans un contexte de rattrapage technologique ou de suprématie dans un domaine donné. Souvent, ces deux notions sont mélangées, alors même qu'elles appellent, à l'évidence, des réponses spécifiques.

Lors de son audition par la mission d'information, l'ancien ambassadeur et président de l'Institut français, M. Pierre Buhler, a proposé une typologie en quatre points, que je reprends à notre compte.

La première modalité est la diplomatie culturelle. Elle se traduit notamment par la promotion de l'enseignement d'une langue, l'organisation de manifestations culturelles, mais aussi par l'établissement de liens bienveillants tissés dans les domaines politique et économique.

La deuxième modalité est le développement des relations interuniversitaires. La politique d'attractivité des universités crée une vulnérabilité particulière lorsque la masse d'étudiants étrangers dans un pays devient critique, *via* deux canaux : la dépendance financière de ces universités aux droits d'inscription versés par ces étudiants étrangers, mais aussi, parfois, les pressions exercées par ces étudiants sur le corps enseignant – par exemple, des manifestations d'étudiants pour faire cesser telle ou telle conférence.

La troisième modalité est l'interdépendance tissée dans la recherche. Le monde de la recherche est traditionnellement et par nature ouvert sur le monde et s'inscrit de plus en plus au sein de réseaux internationaux. La volonté de certains États de nouer des partenariats tous azimuts avec les unités de recherche occidentales tient au contexte de rattrapage dans lequel ils se situent, avec souvent comme objectif la captation plus ou moins licite de technologies.

La quatrième et dernière modalité est l'intrusion du « *hard power* », par opposition à l'influence culturelle – ou « *soft power* » –, avec des méthodes que l'on peut qualifier de « coercitives ». Celles-ci visent souvent, en premier lieu, la diaspora du pays qui tente de capter les informations, en deuxième lieu, les chercheurs spécialistes du pays en question, parce qu'ils participent à la construction externe du « narratif » sur le pays et, en dernier lieu et plus largement, l'ensemble des chercheurs. On peut ici évoquer l'autocensure des étudiants qui savent qu'ils devront retourner dans leur pays et y faire face à des exigences politiques et idéologiques, le harcèlement juridique à l'égard de certains chercheurs et, parfois, les propos pouvant aller jusqu'à l'injure publique et aux menaces.

Une fois ce cadre d'analyse posé, la mission d'information, comme cela a été annoncé lors de notre première réunion, a retenu quatre axes de travail. Le premier consiste à identifier les États qui s'emploient de manière délibérée à détourner les valeurs de liberté et d'intégrité scientifique de nos universités. Le deuxième vise à délimiter la frontière entre le « *soft power* » traditionnel et les pratiques plus offensives de certains États.

Sur ces deux premiers points, nous avons eu à cœur d'analyser les expériences de pays plus précocement concernés que nous par ce sujet. Ainsi, nous avons entendu James Paterson, président de la commission conjointe du Parlement australien sur le renseignement et la sécurité, Garnett Genuis, député à la Chambre des communes du Canada et membre du comité de travail consacré aux relations de ce pays avec la Chine, et des chercheurs étrangers, enfin Martin Hála, chercheur à l'université de Prague et directeur du think-tank Sinopsis.

Ce travail nous permet de bénéficier d'une vision assez unique, je crois, des stratégies dynamiques et parfois systémiques d'influence de certains États, qui déploient des moyens considérables afin d'influencer notre monde académique dans un sens favorable à leurs intérêts. Le rapport décrit de manière précise ce nouveau paradigme des relations internationales.

Je veux d'ailleurs, à ce stade, lever une ambiguïté relative à la République populaire de Chine. Nous n'avons *a priori* pas de préjugés à l'égard de ce grand pays, qui constitue un partenaire indispensable pour affronter les défis du XXI^e siècle, que le très récent rapport de mes collègues Patrick Allizard et Muriel Jourda, au nom de la commission des affaires étrangères, vient de qualifier de « siècle chinois ». À cet égard, le rapport de notre mission d'information apporte un focus particulier et complémentaire du travail de nos collègues.

Force est cependant de constater que, par sa taille, sa puissance et sa cohérence stratégique, qui s'impose aujourd'hui dans tous les secteurs, la Chine élabore aujourd'hui des modalités d'influence radicalement nouvelles, qui pourraient, demain, inspirer d'autres grands États. Ce pays dispose d'ores et déjà d'un réseau très visible en France, avec les 17 instituts Confucius, qui sont autant de relais de son influence, même si nos travaux ont montré que cette modalité d'action était en perte de vitesse. Nous nous sommes également intéressés au cas de plusieurs autres pays, comme la Russie, la Turquie ou certains États du golfe Persique.

Après ce rapide tour d'horizon, j'en arrive à une première conclusion : il n'est pas inutile de nous préparer dès aujourd'hui au défi de ces nouvelles formes d'influence qui se développent à l'échelle internationale, d'autant que la France est, dès à présent, loin d'être épargnée.

Les deux derniers axes de notre travail ont d'ailleurs été centrés sur la situation propre à notre pays dans ce domaine. Nous avons ainsi cherché à établir un état des faiblesses et des résiliences de la France face à ces nouvelles menaces, évolutives et protéiformes, et à réfléchir à une meilleure structuration des instruments de défense des valeurs de notre système d'enseignement supérieur et des moyens actuels de protection des acquis de notre recherche.

À ce stade, nous avons pu tirer deux constats.

Premièrement, la France apparaît bien comme une cible de choix pour les influences étrangères, y compris les nouvelles influences. Les raisons en sont non seulement le haut niveau de notre recherche scientifique – je rappelle que notre pays figure au troisième rang du classement de Shanghai –, mais également, et malheureusement pourrait-on dire, le relatif manque de moyens de notre recherche publique, qui emporte des conséquences lourdes pour les chercheurs.

En dehors des cas les plus médiatiques, comme les récentes prises à partie publiques du chercheur Antoine Bondaz par l'ambassadeur de Chine ou les pressions exercées

à l'occasion de la visite du Dalaï Lama dans notre pays en 2016, la mission a pu prendre connaissance de plusieurs cas assez préoccupants d'ingérences extérieures. Leur volume semble encore réduit à ce jour, mais, j'insiste sur ce point, pourrait s'avérer plus significatif qu'il n'y paraît. En effet, l'identification des tentatives d'influence est problématique, peu organisée et ne fait pas l'objet d'une recension exhaustive par les pouvoirs publics. Par ailleurs, elle ne dit rien d'un phénomène tout aussi inquiétant plusieurs fois évoqué devant nous, celui de l'autocensure croissante des chercheurs dans certains de leurs travaux. Plusieurs personnes ayant accepté de témoigner nous ont informés de l'inquiétude de leurs collègues, qui craignaient des mesures de représailles des gouvernements étrangers mentionnés – je pense notamment au chantage au visa exercé sur certains territoires asiatiques.

Deuxièmement, contrairement à ce que nous pouvions penser, il existe bel et bien un ensemble de mécanismes administratifs destinés à protéger notre recherche. La réforme du dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation (PPST) a été actée par un décret du 3 novembre 2011. Celui-ci met en place un système fondé sur une articulation entre le Haut Fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) du ministère de l'enseignement supérieur et le Fonctionnaire de sécurité et de défense (FSD) désigné au sein de chaque établissement universitaire, dont le champ d'activité mériterait, au reste, d'être élargi. Le dispositif a été complété par deux référents créés dans chaque université à partir de 2017, l'un dédié à la déontologie, l'autre à l'intégrité scientifique, sous l'égide de l'Office français de l'intégrité scientifique.

Quel est alors le problème, me direz-vous, si les structures existent déjà ? Nos travaux ont révélé – et ce constat n'a pas été complètement démenti par la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation lors de son audition devant nous – que ces différents échelons étaient, pour parler simplement, mal coordonnés et peu connus des principaux intéressés, à savoir les chercheurs, souvent pris par d'autres tâches. Pour résumer, contrairement aux risques d'intrusion et de captation, la détection et le traitement des influences étrangères sont loin d'apparaître comme des priorités et ne bénéficient pas, en conséquence, de moyens adaptés et du niveau de sensibilisation nécessaire, notamment dans le milieu universitaire.

On peut cependant citer, au rang des facteurs de résilience, la faible part des droits d'inscription dans le budget des universités, y compris en provenance des étudiants étrangers, ce qui constitue une forme de protection face aux pressions. Par comparaison, dans d'autres pays, comme les États-Unis, l'Australie ou le Royaume-Uni, les droits d'inscription des étudiants étrangers, notamment chinois, peuvent représenter jusqu'à 70 % des ressources de certaines universités.

En réalité, les établissements d'enseignement supérieur sont pris entre deux injonctions contradictoires : d'une part, répondre à l'objectif politique clairement affiché d'ouverture à l'international ; d'autre part, un nouvel impératif de contrôle plus rigoureux des étudiants étrangers face aux risques pesant sur les libertés académiques ou la souveraineté économique du pays.

À ces injonctions contradictoires se superpose, pour complexifier encore un peu le tableau, ce que certains appellent une « forme de naïveté » du monde académique français. Pierre Buhler souligne ainsi le risque d'une dissymétrie fondamentale des situations, avec, d'un côté, la liberté d'accès et la transparence, qui ouvrent les portes de l'influence sur le terrain académique, et, de l'autre, les manœuvres, l'intimidation et l'opacité de la part de pays

qui disposent d'un énorme appareil de contrôle politique. Pour résumer, les présidents d'université apparaissent, pour certains, bien conscients des risques, mais ne disposent que de peu de moyens pour y remédier, et les chercheurs, hormis les spécialistes du sujet, sont assez loin de ces problématiques, qui leur paraissent souvent incompatibles avec le sens même de leurs travaux.

La mission souligne que toute action en la matière doit parvenir à un équilibre entre, d'une part, un monde académique historiquement fondé sur le partage de connaissances et la circulation des idées et, d'autre part, de nouvelles stratégies planifiées, pensées au long cours et exécutées avec des moyens considérables par des États que l'on peut parfois qualifier d'« hostiles ». Concilier le maintien d'une recherche ouverte avec une vigilance devenue impérative, mais parfois mal comprise, constitue un défi que je ne sous-estime pas.

La vigilance qu'il faut mettre en place renvoie à deux niveaux étroitement reliés.

Le premier niveau est celui de l'établissement : il appartient aux structures d'encadrement de créer les conditions favorables à une prise de conscience des personnels de la recherche. Quelques établissements, comme l'université de Lorraine, nous ont indiqué avoir « déconseillé à des chercheurs de participer à de grands réseaux des Routes de la soie ». La même université a pu bénéficier de formations du ministère de l'intérieur qui lui ont permis d'« être attentifs à toutes sollicitations trop alléchantes ». Les points de fragilité les plus souvent identifiés sont les conventions passées avec des établissements étrangers et l'origine des financements obtenus par les doctorants et post doctorants. Dans ces deux cas, le rôle des instances de gouvernance universitaire et leur degré d'implication paraissent essentiels et reposent très largement sur la prise de conscience et la force d'impulsion des présidents et des vice-présidents d'université.

Le second niveau est celui de l'individu. Une large partie des activités des chercheurs et enseignants-chercheurs s'exerce dans une indépendance qui exclut *a fortiori*, de manière très légitime, un contrôle renforcé sur leurs activités. Or, si certains, par leur domaine de recherche, sont particulièrement sensibilisés aux questions d'influence, la plupart ne voient dans une invitation à un colloque ou une opportunité de financement que la reconnaissance logique de la qualité de leurs travaux, dans des domaines souvent très spécialisés. Dès lors, il peut leur être difficile d'adopter une attitude appropriée. Ce sujet est d'autant plus sensible qu'un pays comme la Chine développe, depuis plusieurs années, un réel intérêt pour les sciences humaines et sociales, domaines où les chercheurs sont probablement moins attentifs, car ils se sentent – jusqu'à présent, à juste titre – moins ciblés que leurs collègues des sciences dures. Cette nouvelle direction s'explique notamment par la volonté du pays d'influer sur le « narratif » et, à terme, d'imposer sa vision du monde.

Face à certaines situations à risques rapportées devant la mission, il est essentiel d'informer de ces périls tous les acteurs du monde académique. Comme l'a indiqué Guillaume Gellé, vice-président de la Conférence des présidents d'université (CPU), lors de son audition, « il nous faut aller maintenant jusqu'aux chercheurs, qui doivent être mieux formés pour la conduite de leurs travaux individuels, de pair à pair, et ce dès leur arrivée à l'université. »

J'en viens maintenant à nos recommandations. Elles sont au nombre de 26 et nous les avons regroupées en cinq objectifs. Certaines sont très précises, car nous souhaitons qu'elles puissent avoir des effets assez rapidement.

Le premier objectif est d'élever le sujet des interférences étrangères au rang de priorité politique, pour dresser un état des lieux et coconstruire avec le monde universitaire des réponses adaptées.

Nous avons en effet constaté, du côté des politiques publiques, un manque de hiérarchisation et, du côté du monde de la recherche, des lacunes dans la prise de conscience. Nous proposons donc de dresser en urgence un état des lieux des alertes. Il sera essentiel que les remèdes et les procédures soient largement acceptés par le monde universitaire ; aussi, nous préconisons la constitution d'un comité scientifique, prenant la forme d'un « observatoire des influences étrangères et de leurs incidences sur l'enseignement supérieur et la recherche », qui associerait universitaires et spécialistes des ministères. Ce comité serait chargé d'élaborer une étude scientifique de référence sur l'état des menaces constatées en France. Ce document ferait l'objet d'un suivi actualisé et devrait être transmis au Parlement. Notre souhait est bien entendu qu'un débat public puisse intervenir au Parlement et que les commissions parlementaires compétentes se saisissent régulièrement de cette question.

Le deuxième objectif consiste à aider les universités à protéger leurs valeurs de libertés académiques et d'intégrité scientifique, dans le respect de leur autonomie.

Nous proposons de renforcer considérablement l'architecture administrative. Cela passe par une meilleure coordination des acteurs, des moyens dédiés et par la diffusion de bonnes pratiques auprès de la communauté universitaire et scientifique. Il convient également de prendre enfin en compte les sciences humaines et sociales, qui sont actuellement très largement passées sous silence. Il est également nécessaire – c'est une idée très pertinente de notre président – d'étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble de la communauté académique pour lui assurer une protection efficace face à des tentatives d'intimidation et de soutenir l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) dans la réalisation systématique d'un audit sur la sécurité des systèmes informatiques des universités, en y intégrant notamment la confidentialité des cours en ligne.

Le troisième objectif est d'ériger, au niveau national, la transparence et la réciprocité en principes cardinaux de toute coopération universitaire internationale.

J'apprue pleinement une orientation de Pierre Ouzoulias, qui, lors de l'audition de la ministre, a proposé de profiter du retard accumulé par le ministère dans la parution des décrets de la loi de programmation de la recherche pour prévoir l'obligation, pour les chercheurs, de signaler, dans leurs thèses, travaux postdoctoraux et publications scientifiques, les éventuelles aides directes et indirectes dont ils ont pu bénéficier de la part d'États extra-européens. Cette obligation existe déjà aux États-Unis et constitue une règle déontologique efficace. Tout doit en effet aller dans le sens d'une meilleure transparence et d'une réciprocité, de l'origine des financements des projets au respect des libertés académiques dans les conventions passées avec des organismes liés à des États étrangers.

Le quatrième objectif consiste à renforcer les procédures administratives destinées à contrôler les partenariats passés par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Nous avons été frappés par le flou qui entoure le régime d'autorisation des partenariats entre les établissements d'enseignement et les organismes de recherche étrangers. Il est donc proposé de systématiser le contrôle et de l'exercé au meilleur niveau sur

l'ensemble de ces partenariats, y compris à l'égard de filiales françaises d'entreprises étrangères.

Enfin, le cinquième et dernier grand objectif est de promouvoir au niveau national, européen et international l'adoption d'un référentiel de normes et de lignes directrices.

Notre corpus juridique doit être complété en intégrant un régime adapté et évolutif de responsabilité. Par ailleurs, la question des ingérences étrangères doit être portée au plus haut niveau européen, y compris par la mise en place d'un classement des établissements fondé sur le respect des libertés académiques et de l'intégrité scientifique, afin de ne pas laisser le champ libre au seul classement de Shanghai.

Mes chers collègues, tels sont les constats et recommandations que je soumets aujourd'hui à votre appréciation. Je suis maintenant prêt à prendre en compte vos questions.

M. Étienne Blanc, président. – Nous allons pouvoir entamer la deuxième séquence de nos travaux.

M. Pierre Ouzoulias. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, je vous remercie de la qualité du travail que vous avez réalisé et de l'esprit de grande amitié qui a présidé à nos travaux.

Si nous avons disposé de très peu de temps, j'ai le sentiment que nous avons quasiment fait le tour de la question. Pour aller beaucoup plus loin, un mois supplémentaire ne nous aurait pas suffi : il aurait fallu au moins six mois ou que notre mission se transforme en commission d'enquête.

J'avoue que j'ai été très surpris par les auditions. Elles ont révélé l'ampleur de la volonté politique et de l'énergie déployée sur l'ensemble de la planète par la Chine, qui cherche à la fois à récupérer des informations technologiques et à exercer son influence. J'étais un peu naïf : je n'avais pas pris conscience de l'ampleur de ces réseaux, du caractère extrêmement coordonné de la machinerie du parti communiste chinois et, surtout, de l'immense avantage qu'ont les dictatures sur nos démocraties, par leur capacité à mener des projets durant trente ans sans connaître l'alternance...

J'ai également été très étonné de constater que toutes les institutions, au premier rang desquelles la Conférence des présidents d'université, demandaient ce rapport sans le dire et ont été très satisfaites que le Sénat se saisisse de la question, parce que cela permet de poser un jalon et de montrer qu'on n'est pas dans le fantasme. Le Sénat est parfaitement dans sa mission quand il parvient à alerter les pouvoirs politiques sur la nécessité de réagir à une situation imminente.

Je suis quelque peu en désaccord avec le point de vue exprimé, lors des auditions, par certains groupes de recherche, notamment liés au ministère de la défense, qui ont tendance à voir une réédition de la guerre froide, où la Chine remplace l'Union soviétique. Je ne le crois pas. L'Union soviétique n'a jamais eu l'ambition de devenir la première puissance économique capitaliste du monde ! Le rouble n'était pas convertible et ne l'aurait jamais été, alors que la globalisation, dont la Chine profite de façon absolument opportuniste, permet à celle-ci de pénétrer la totalité du monde économique et scientifique, avec des moyens

d'influence nettement supérieurs à ceux qu'a pu mettre en œuvre l'Union soviétique en son temps.

La capacité de la Chine à mobiliser des techniques extrêmement sophistiquées et à ne jamais donner aux chercheurs l'impression de travailler directement avec son armée populaire, grâce à une multitude de sociétés écrans, est très inquiétante. Cela fait peser sur les chercheurs une responsabilité qui, selon moi, dépasse largement leur niveau de compétence.

M. André Gattolin, rapporteur. – C'est le chercheur qui le dit !

M. Pierre Ouzoulias. – De fait, si certains chercheurs ne s'embarrassent pas de réserves idéologiques à l'égard de la Chine, nous en avons rencontré d'autres qui ont découvert, après coup, en toute bonne foi, qu'ils avaient contracté avec des sociétés très proches de l'armée populaire chinoise.

Le rapport lance un signal d'alarme : il faut en finir avec l'irénisme. Dans ce monde de confrontations nouvelles, absolues, il faut sensibiliser les chercheurs aux risques, tout en leur donnant l'assurance que l'on n'empêtre pas sur leur liberté académique et que l'on n'institue pas une police de la pensée. Il faut mettre en place un certain nombre de garde-fous, d'obligations de transparence, pour que l'on sache exactement qui fait quoi, pour qui et dans quel jeu. L'exercice est défavorable, mais extrêmement important.

Sur le sujet, je n'ai pas eu le sentiment que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, bien qu'il soit le principal ministère intéressé, se mobilisait autant que, par exemple, la direction générale de la sécurité intérieure ou le ministère des affaires étrangères... Il nous a plutôt tenu un discours de circonstance, selon lequel tout serait maîtrisé.

Il y a, pour les 32 000 agents du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), un fonctionnaire de sécurité et de défense, aidé par deux secrétaires. Le CNRS a-t-il vraiment aujourd'hui les moyens de savoir exactement avec qui il travaille ? Je ne le pense pas. Il est nécessaire qu'il puisse renforcer le suivi de ses activités.

Pour terminer, il serait intéressant que la ministre de la recherche puisse saisir le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), auquel la loi de programmation de la recherche a confié des missions très importantes en matière d'analyse de l'évaluation et des classements, pour qu'il poursuive notre enquête et se penche, notamment, sur le classement de Shanghai. Pour ma part, je n'ai jamais compris pourquoi l'on donnait autant d'importance à un classement conçu par le parti communiste chinois, avec des objectifs très clairs ! Je crois que l'on peut promouvoir un autre classement, fondé sur les valeurs de l'université française. Ce serait une très bonne participation à l'universalisation de nos valeurs.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je veux vous féliciter pour votre implication dans une période qui a largement coïncidé avec les vacances d'été. Les travaux de la mission ont été passionnants. Ses objectifs ont, selon moi, été atteints, dans la mesure où nous sommes parvenus à délimiter le sujet, complexe, mais aussi sensible diplomatiquement. Nous n'avons pas été culpabilisants. Nous n'avons pas pointé du doigt des défaillances, comme peut le faire une commission d'enquête. Nous avons plutôt été accompagnants.

Nos recommandations sont pragmatiques, guidées par un souci d'efficience. Elles visent à définir un processus gradué d'influence, de façon globale, dans un système où tout est en interaction et en évolution. Nous devons faire des propositions et nous montrer agiles et réactifs, alors même que nous sommes face à des stratégies d'influence qui s'inscrivent dans le temps long, avec les inconvénients que cela implique – lourdeur, inertie.

Pour ce qui concerne la méthode, nous avons un peu renversé l'analyse stratégique, puisque nous sommes partis des menaces et des opportunités pour cerner nos points faibles et nos points forts et établir nos recommandations, qui sont non pas des recettes, mais un cadre méthodologique pour renforcer et fluidifier les architectures existantes.

Nous n'avons pas tant besoin de moyens que d'une culture partagée, d'une culture de vigilance, d'une prise de conscience, au niveau des organisations comme des individus. Notre position sur les référentiels devrait y contribuer.

Il est vrai que notre travail n'est pas abouti. Il ne pouvait pas l'être, dans la mesure où les processus sont évolutifs. Cependant, il marque une étape, un point de départ. Le relais est passé ; les pouvoirs publics peuvent désormais approfondir la démarche.

Mme Nathalie Goulet. – Les travaux de la mission ont été très intéressants. On se sent bien petits, bien naïfs et bien perdus dans un monde aussi éloigné de la France des lumières... Notre pays tend à verser dans l'autosatisfaction sur le sujet et ne prend pas les précautions nécessaires.

Je regrette que le droit de tirage n'ait pas été exercé plus tôt. Comme les autres membres de mon groupe, je considère que consacrer si peu de temps à un sujet aussi important est un gâchis. La période des vacances estivales et la covid n'ont pas permis à tous nos collègues d'être aussi éclairés qu'ils auraient pu l'être. Cela ne diminue pas les qualités du travail que vous avez réalisé, monsieur le président, monsieur le rapporteur.

C'est parce que le sujet me semble éminemment européen que j'ai déposé des propositions de modification. Je propose notamment de transformer ce rapport en une proposition de recommandation à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

M. Stéphane Piednoir. – Je veux à mon tour vous féliciter pour vos travaux, menés dans un contexte extrêmement compliqué, notamment en raison de la période estivale. Les auditions ont été très diversifiées et intéressantes.

J'apprécie que le cadre soit posé dès le début du rapport, avec la grille d'analyse de la gradation du phénomène que nous avons été amenés à examiner. Le rapport est très complet et définit plusieurs pistes intéressantes. Il met les choses à plat et revient sur une forme de naïveté dans le monde universitaire. Je suis ravi d'apprendre que la CPU était demandeuse de ce travail, qui met en lumière le rôle de la Chine.

Pour ma part, je suis réservé sur la participation des instituts Confucius à l'entreprise d'influence de ce pays. Ce que nous faisons à l'étranger relève de la même démarche ! Il faut distinguer les éventuelles dérives des bons sentiments.

On observe que la Chine s'intéresse désormais, au-delà des sciences exactes et expérimentales, aux sciences humaines et sociales. Cette diversification montre une volonté d'accroître son influence. Nous sommes désormais confrontés à un dilemme, entre ouverture

et ingérence. Où met-on le curseur ? Il faut accepter l'ouverture. Notre enseignement s'enrichit aussi de la présence d'étudiants étrangers sur notre sol.

Je partage les 26 propositions. J'ai une petite déception quant à l'audition de la ministre : on a eu l'impression que tout fonctionnait bien... S'il reste de la naïveté, c'est bien du côté du Gouvernement qu'elle se situe. Ce rapport montre qu'il y a besoin de renforcer la vigilance dans le monde universitaire, de mieux structurer notre action et de renforcer les moyens.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous avions eu d'ailleurs beaucoup de mal à obtenir une date pour l'audition de la ministre. Le fait que les médias se soient emparés de la question en raison de l'actualité a certainement joué en notre faveur. En tout cas, nul ne nous a aidés à défricher les textes pour préciser la hiérarchie des instruments. J'ai ainsi découvert l'existence des référents, alors que j'enseigne à l'université depuis plusieurs années. Cela pose la question de la diffusion de l'information.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Je voudrais revenir sur le rôle des fonctionnaires de sécurité et de défense (FSD) dans les universités. Ce n'est pas un hasard si la ministre est restée en retrait sur le sujet, car chaque université est libre d'organiser ses partenariats comme elle le souhaite, en vertu du principe d'autonomie des établissements. Les recommandations du rapport sont intéressantes à cet égard. Nombre d'étudiants en doctorat ne sont pas sensibilisés aux problématiques de sécurité et de défense. Le FSD est un enseignant, à qui on a confié une mission, mais qui n'a pas le temps de l'exercer correctement. Finalement, la mission est déportée sur des responsables administratifs et les choses ne sont pas claires, allant parfois jusqu'au mélange des genres : dans certains cas, c'est le responsable des coopérations internationales qui se charge du dossier ! Il est donc important d'insérer cette thématique dans les formations doctorales et de sensibiliser l'ensemble de la communauté universitaire à ces enjeux, peut-être même dès les seconds cycles.

M. André Gattolin, rapporteur. – Notre calendrier serré a été contraint par les dispositions relatives au droit de tirage des groupes. Je rappelle que le règlement du Sénat permet l'exercice du droit de tirage jusqu'en juin.

La question des moyens n'est pas négligeable. Les présidents d'université se plaignent que, chaque année, on leur demande de désigner un nouveau référent sur un nouveau sujet : laïcité, sécurité et défense, genre, etc. Mais leurs équipes ne sont pas extensibles. Or, pour être compétent, le FSD doit être formé, avoir une habilitation, etc. Le niveau varie selon les universités. De plus, ces personnes sont censées faire remonter des informations et être en lien avec le Haut Fonctionnaire de sécurité et de défense. Il serait toutefois judicieux que les FSD puissent échanger entre eux et partager leur expérience.

Une des grandes difficultés que nous avons rencontrées pour définir un panel de situations est que l'on manque de mesures, de remontées, hormis celles des cas médiatiques. Lorsqu'une entreprise est piratée, elle met en moyenne cinq ans avant de se tourner vers l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, l'Anssi, par crainte d'entacher sa réputation. De même, il n'est pas sûr que tous les cas soient signalés aux FSD, ni qu'ils les remontent tous. La volumétrie est donc difficile à apprécier. Une politique publique suppose de la continuité et des moyens. On ne peut ajouter sans cesse de nouvelles missions aux agents. Si l'on veut réussir, il faut s'en donner les moyens : nous le disons, et c'est ce qui nous vaut des relations contrastées avec la ministre...

M. Étienne Blanc, président. – Nous passons à l'examen des propositions de modifications de Mme Goulet.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 1 vise à supprimer l'expression « dresser un état des lieux » au sein de l'objectif 1. Il semble en effet paradoxal de réclamer un état des lieux : n'était-ce pas l'objet de notre mission d'information ?

M. André Gattolin, rapporteur. – On a besoin d'un état des lieux exhaustif. On a étudié la question des influences étrangères ; soyons francs, on a trouvé peu de choses sur la Russie ou la Turquie, plus sur la Chine. Les cas fournis par le ministère, en termes de volumétrie, ne sont pas suffisants pour dresser un diagnostic. Une instance d'experts, associant le monde universitaire et les pouvoirs publics, éventuellement sous le contrôle du Parlement, devrait se charger de dresser un état des lieux. Il a fallu se battre pour obtenir un chiffre concernant les accords de partenariats entre une université française et une université étrangère. Les demandes d'accord doivent être transmises au ministère de l'enseignement supérieur et au ministère des affaires étrangères, qui disposent d'un mois pour faire part de leur opposition. À l'expiration de ce délai, l'accord est réputé approuvé. Cela explique que sur 912 demandes depuis 2019, le taux de refus ne soit que de 6,5 % : comme nombre de dossiers sont déposés avant les vacances d'été, ce chiffre ne signifie rien. On aimerait connaître précisément le nombre de dossiers qui ont été validés par défaut.

La proposition de modification n° 1 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 2 rejoint les propos de M. Ouzoulias sur la transparence, et vise à définir un régime de déclaration d'intérêts des professeurs, des chercheurs et des intervenants. On pourrait s'inspirer du régime en vigueur pour les parlementaires.

M. Pierre Ouzoulias. – C'est ce que la commission de la culture a proposé lors de l'examen de la loi de programmation de la recherche et que le Sénat a adopté. C'est devenu l'article L. 411-5 du code de la recherche. Il semblait absurde que les universitaires soient soumis à des obligations de transparence inférieures à celles des parlementaires. Nous avons donc calqué leur régime déclaratif sur celui des parlementaires.

Mme Nathalie Goulet. – Il suffirait alors de faire référence à cet article dans le rapport. Ma proposition n° 4 serait alors aussi satisfaite.

La proposition de modification n° 2, ainsi modifiée, est adoptée. La proposition n° 4, satisfaite, devient sans objet.

La proposition de modification n° 3 est retirée.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je précise que nous ne condamnons pas la politique d'influence en soi, ni la diplomatie publique que nous pratiquons aussi.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 5 s'inscrit dans une série de propositions qui visent à prévoir une déclinaison au niveau européen de nos propositions.

M. André Gattolin, rapporteur. – L'éducation n'est pas une compétence de l'Union européenne ; la seule exception est le programme « Erasmus + ». J'ai soumis une proposition de résolution européenne, il y a quelques années, demandant que tous les étudiants Erasmus aient une formation préalable en cybersécurité. En vain. En revanche,

l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe pourrait se saisir. J’en suis membre et je vais pousser en ce sens.

La proposition de modification n° 5 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – C’est faire beaucoup d’honneur à Maxime Gauin, un pseudo-chercheur négationniste, que de le citer dans le rapport.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je suis d’accord. Je vous propose de réécrire ainsi les trois paragraphes : « Il ressort de nos auditions que plusieurs think-tanks ont soutenu des thèses ouvertement négationnistes qui ont engendré des procédures judiciaires. On peut ainsi citer l’affaire « Maxime Gauin », dont l’auteur est connu pour ses positions niant le génocide arménien. »

Mme Nathalie Goulet. – Très bien !

La proposition de modification n° 6, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – La recommandation, présentée page 64, visant à inclure systématiquement une clause relative au respect des libertés académiques dans les conventions passées avec les institutions et entreprises extra-européennes gagnerait en force si elle s’accompagnait d’une sanction. C’est le sens de ma proposition n° 7 qui tend à ajouter : « à peine de nullité ».

M. Étienne Blanc, président. – Nous sommes réservés, car si une sanction est prévue, alors il faut prévoir une procédure pour instruire le dossier et déclarer la nullité. Dans la mesure où la communauté universitaire est libre de son organisation, cette mesure semble constituer une forme d’ingérence dans l’université, contraire au principe d’autonomie.

La proposition de modification n° 7 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Avec ma proposition n° 8, je propose d’« éditer un guide d’informations à destination des universités, des professeurs, des chercheurs, et des étudiants ».

M. André Gattolin, rapporteur. – Avis favorable. Nous proposons de « fournir aux établissements, via le réseau des FSD, un guide des bonnes pratiques de coopération avec certains pays identifiés, guide qui doit être largement diffusé auprès de toute la communauté académique ». Nous pouvons rédiger ainsi : « élaborer et diffuser auprès des établissements via le réseau des FSD un guide des bonnes pratiques (...) ».

Mme Nathalie Goulet. – Saisissons l’occasion pour viser tous les étudiants.

M. André Gattolin, rapporteur. – Mais toutes les formations ne sont pas directement concernées. On pourrait mentionner simplement les « acteurs de la recherche ». Nous trouverons une rédaction adaptée.

La proposition de modification n° 8, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition n° 9 vise à introduire un module dans la formation des étudiants pour les alerter sur le danger que peuvent représenter les influences étrangères, ainsi que sur les formes qu’elles peuvent revêtir.

M. André Gattolin, rapporteur. – Il me semble délicat d'introduire dans la carte éducative une mesure aussi systématique. Les universités ont des comités de programmes. J'avais essayé de faire adopter une mesure similaire pour les étudiants en Erasmus + sur la cybersécurité. Les sujets de préoccupation sont d'ailleurs nombreux : influences étrangères, cybersécurité, radicalisation, intégrité scientifique, etc. Il faudrait donc prévoir une formulation générale. Ensuite, faut-il systématiser cette sensibilisation sous la forme d'un module systématique ?

M. Pierre Ouzoulias. – Un tel module existe déjà : il a été imposé par l'arrêté du 25 mai 2016 dans les écoles doctorales, qui ont l'obligation de mettre en œuvre une formation sur l'éthique de la recherche et sur l'intégrité scientifique. Il suffirait d'ajouter d'autres thématiques.

M. André Gattolin, rapporteur. – Je n'ai pas connaissance d'un tel instrument dans mon école doctorale. Voilà qui montre encore une fois la complexité du dispositif.

M. Christian Redon-Sarrazin. – Dans de nombreux parcours de premier et deuxième cycle, il existe déjà des modules sur l'intelligence économique, qui pourraient aussi servir de support.

La proposition de modification n° 9 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Vous préconisez la création d'un réseau formalisé de fonctionnaires de sécurité et de défense. Pourquoi ne pas en instituer un également au niveau européen, afin de faciliter l'échange des bonnes pratiques ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Des réseaux européens existent déjà, à l'image de l'Alliance U7, qui regroupe Sciences Po, Oxford, etc. Les universités commencent à se rapprocher. Le problème, avec votre proposition de systématisation, est qu'il n'y a pas d'harmonisation des procédures de protection au niveau européen. En revanche, l'idée d'encourager les universités à se concerter est une bonne idée. La commissaire européenne Mariya Gabriel a publié une note stratégique très intéressante sur ce sujet. On sent une prise de conscience. J'espère que la présidence française de l'Union européenne sera l'occasion d'avancer sur cette question.

Les propositions de modification n° 10 et 11 ne sont pas adoptées.

Mme Nathalie Goulet. – Nos recommandations ne devraient pas se limiter aux universités, mais concerner aussi les écoles de commerce, les instituts privés, l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur. C'est le sens de ma proposition n° 12.

M. André Gattolin, rapporteur. – Avis favorable, nous trouverons une formulation en ce sens.

La proposition de modification n° 12, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Enfin, il me semble que nos recommandations pourraient faire l'objet d'une proposition de résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

M. André Gattolin, rapporteur. – Nous nous sommes interrogés sur les suites à donner à notre rapport : il est possible de demander un débat en séance publique, de rédiger

une proposition de résolution européenne, voire une proposition de loi, en associant les commissions compétentes au fond. En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, il appartient aux membres de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de s'emparer du sujet.

M. Étienne Blanc, président. – Nous allons maintenant procéder à l'adoption du rapport. Avant cela, monsieur le rapporteur, quel titre proposez-vous à l'appui de votre rapport ?

M. André Gattolin, rapporteur. – Je vous propose : « Mieux protéger notre patrimoine scientifique et nos libertés académiques ».

Le titre est adopté.

Le rapport, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité.

M. Étienne Blanc, président. – Je vous informe que le rapport sera rendu public lors d'une conférence de presse organisée le mardi 5 octobre à 15 heures. D'ici cette date, je vous rappelle que la confidentialité des travaux doit être respectée.

Enfin, cas de positions divergentes, je rappelle également que les groupes politiques peuvent communiquer une contribution qui sera annexée au rapport. Le délai de remise des éventuelles contributions est fixé à de 48 heures, soit vendredi à 18 heures au plus tard.

La réunion est close à 18 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 11 OCTOBRE ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 12 octobre 2021

À 16 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Caption

- Examen du rapport pour avis de M. Serge Babary sur le projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au : Lundi 11 octobre 2021 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 13 octobre 2021

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Caption vidéo

- Audition de M. Frédéric Gonand, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine-PSL sur la hausse des prix des énergies et ses conséquences.

- Examen des amendements de séance déposés sur la proposition de loi n° 813 (2020-2021), présentée par M. Guillaume Gontard et plusieurs de ses collègues, visant à maintenir les barrages hydroélectriques dans le domaine public et à créer un service public des énergies renouvelables (M. Patrick Chauvet, rapporteur).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes.

- Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022.

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mardi 12 octobre 2021

À 15 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition de M. Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2022.

- Désignation des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022.

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées.

Mercredi 13 octobre 2021

À 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition du général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2022.

À 11 h 15

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition conjointe de MM. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et de Guillaume Poupart, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sur le projet de loi de finances pour 2022.

Commission des affaires sociales

Mardi 12 octobre 2021

À 13 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant diverses mesures de justice sociale (n° 17, 2021-2022) (Rapporteur : M. Philippe Mouiller).

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements (n° 19, 2021-2022) (Rapporteur : Mme Corinne Imbert).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance pour ces deux textes : Lundi 11 octobre à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 13 octobre 2021**À 8 h 30**

Salle n° 213 et en téléconférence

À 8 h 30 :

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (n° 869, 2020-2021) (Rapporteur : Mme Frédérique Puissat).

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 11 octobre, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 9 h 30 :

Captionation vidéo

- Audition de MM. Renaud Villard, directeur et Gérard Rivière, président, de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

À 10 h 30 :

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle (n° 592, 2020-2021) (Rapporteure : Mme Laurence Garnier).

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 11 octobre, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 11 h 30 :

Captionation vidéo.

- Audition de Mmes Marie-Anne Montchamp, présidente, et Virginie Magnant, directrice, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi de M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues instaurant la vaccination obligatoire contre le SARS-CoV-2 (n° 811, 2020-2021) (Rapporteur : M. Bernard Jomier).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 11 octobre, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 14 octobre 2021

À 11 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo.

- Audition de MM. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics et Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée chargée de l'autonomie, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 12 octobre 2021

À 17 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 325 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (M. Pascal Martin et Mme Nicole Bonnefoy, rapporteurs pour avis).

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond [articles 2, 4 et 7], auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 11 octobre 2021 à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Mercredi 13 octobre 2021

À 18 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Stéphane Crouzat, ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, sur les enjeux de la COP 26.

Commission de la culture

Mercredi 6 octobre 2021

À 9 h 30

Salle 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Michel Cadot, président, et M. Frédéric Sanaur, directeur général, de l'Agence nationale du sport (ANS) sur le rapport annuel d'activités pour l'année 2020.

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 875 (2020-2021) créant la fonction de directrice ou de directeur d'école .

Le délai limite pour le dépôt des amendements, en commission, est fixé au : lundi 11 octobre 2021 à 12 heures

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 318 (2019-2020) visant au gel des matchs de football le 5 mai2.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : lundi 11 octobre 2021 à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

4° Questions diverses.

Commission des finances

Mercredi 13 octobre 2021

À 9 h 30

Salle Clemenceau et par téléconférence

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de gouverneur de la Banque de France 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

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 383 (2020-2021) visant à encourager les dons et adhésions aux associations à vocation sportive, culturelle et récréative dans le contexte de l'épidémie de covid-19, présentée par M. Éric GOLD et plusieurs de ses collègues

- Examen du rapport de Mme Christine LAVARDE, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 325 (2020-2021) visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles2

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 11 octobre 2021 à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 11 heures

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation vidéo.

- Audition de Mme Giulia ALIPRANDI, chercheuse à l'Observatoire européen de la fiscalité, MM. Marc BORNHAUSER, avocat spécialiste en droit fiscal, Frédéric IANNUCCI, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, et Quentin PARRINELLO, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France, sur le thème « Pandora papers : comment contrôler la création et les bénéficiaires effectifs des sociétés offshore ?»

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 12 octobre 2021

À 15 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 24 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi organique n° 804 (2020-2021) favorisant l'implantation locale des parlementaires, présentée par M. Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Stéphane Le Rudulier).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 13 octobre 2021

À 8 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et du projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire (sous réserve de son dépôt et de sa transmission).

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi n° 475 (2020-2021) tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, présentée par M. Jérôme Durain et plusieurs de ses collègues (rapporteure : Mme Jacqueline Eustache-Brinio).

- Examen du rapport de Mme Muriel Jourda et M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 849 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 11 octobre 2021, à 12 heures.

- Examen du rapport de Mme Muriel Jourda et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 188 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à réformer l'adoption.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 11 octobre 2021, à 12 heures.

- Examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 869 (2020-2021) en faveur de l'activité professionnelle indépendante (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 11 octobre 2021, à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 13 h30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Suite de l'ordre du jour du matin.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Éventuellement, à 16 h 30

Salle n° 216 et en téléconférence

- Suite de l'ordre du jour du matin.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Jeudi 14 octobre 2021

À 14 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 26 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi n° 696 (2020-2021) tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, présentée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues (rapporteure : Mme Maryse Carrère).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires européennes

Jeudi 14 octobre 2021

À 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Déplacement du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux en Macédoine du Nord, en Serbie et au Monténégro, du 12 au 17 septembre 2021 : communication de Mme Marta de Cidrac, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans occidentaux.

- Déplacement en Slovénie du groupe interparlementaire d'amitié France-Slovénie du 28 septembre au 1er octobre 2021 : communication de Mme Colette Mélot, présidente du groupe interparlementaire d'amitié France-Slovénie.