

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 4973

- *Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne - Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne* ..... 4973
- *Audition de Mme Catherine MacGregor, directrice générale d'Engie (sera publié ultérieurement)*..... 4988
- *Vote sur la proposition de création d'une section d'études « Animal et société »*..... 4988

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4989

- *Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition de M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali*..... 4989
- *Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne - Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne* ..... 4998
- *Groupes de travail – Désignation des membres et des rapporteurs* ..... 5013
- *Audition de SE M. Chakib Benmoussa, ambassadeur du Royaume du Maroc en France (sera publié ultérieurement)*..... 5014

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5015

- *Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5015
- *Proposition de loi visant à établir le droit à mourir dans la dignité – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5024
- *Proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5033
- *Désignation de rapporteurs* ..... 5050
- *Proposition de loi relative au monde combattant – Procédure de législation en commission – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5051

### COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 5061

- *Proposition de loi relative à la sécurité globale - Examen du rapport pour avis*..... 5061

- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* ..... 5069
- *Désignation de rapporteurs* ..... 5070
- *Audition de M. François Bayrou, Haut-Commissaire au Plan (sera publié ultérieurement)*..... 5072
- *Proposition de loi visant à lutter contre le plastique - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5072
- *Proposition de loi visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque – Examen du rapport et du texte de la commission* ..... 5081

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... **5089**

- *Proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 5089

**COMMISSION DES FINANCES**..... **5103**

- *« Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? » - Audition de MM. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française (FBF) et directeur général de Crédit agricole S.A., Olivier Mareuse, directeur de gestion des actifs et directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et des consignations, Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, et Mme Valérie Plagnol, économiste, présidente du Cercle des épargnants*..... 5103
- *Transformation des services bancaires et conditions de leur accès - Audition de M. François Asselin, président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), MM. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France, et Matthieu Robin, chargé de mission banque et assurance à l'UFC-Que Choisir*..... 5124
- *Évolution du modèle bancaire et avenir de la banque universelle - Audition de Mme Maya Atig, directrice générale de la fédération bancaire française (FBF), MM. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France, Paul de Leusse, directeur général d'Orange Bank, et Alexandre Prot, cofondateur et président-directeur général de Qonto*..... 5136
- *Proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire*..... 5149
- *Audition de Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés des capitaux (sera publié ultérieurement)*..... 5150

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE** ..... **5151**

- *Proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 5151
- *Désignation d'un rapporteur .....* 5151
- *Proposition de loi rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe – Examen du rapport et du texte de la commission .....* 5153
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Gil Delannoi, chercheur au Centre des recherches politiques à Sciences Po (sera publié ultérieurement).....* 5165
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République –Audition de M. Patrick Weil, historien et directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique, et Mme Valentine Zuber, historienne et directrice d'études à l'École pratique des hautes études (sera publié ultérieurement).....* 5165
- *Désignation d'un rapporteur .....* 5166
- *Proposition de loi relative à la sécurité globale – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5166
- *Proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5225
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté (sera publié ultérieurement).....* 5240
- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement).....* 5240

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 5241**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique .....* 5241
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.....* 5245
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République .....* 5253
- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale .....* 5258

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 5263**

- *Table ronde « Salles de spectacles » (sera publiée ultérieurement)..... 5263*

### **MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS . 5265**

- *Audition de M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises..... 5265*
- *Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales, et Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations avec le Parlement, de l'Assemblée des départements de France (ADF)..... 5273*
- *Audition de Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes, et de MM. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, et Serge Paugam, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS..... 5280*
- *Audition de M. Guillaume Allègre, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et M. Stéphane Carcillo, chef de la division Emploi et Revenus à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et professeur d'économie à Sciences-Po Paris..... 5287*

### **MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE ..... 5301**

- *Table ronde sur la mobilité sociale et la reproduction des inégalités (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 5301*
- *Table ronde sur les inégalités scolaires (le compte rendu sera publié ultérieurement) ..... 5301*

### **MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS » ..... 5303**

- *Réunion constitutive ..... 5303*

### **MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE ..... 5313**

- *Réunion constitutive ..... 5313*

### **MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... 5319**

- *Audition de Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (sera publiée ultérieurement)..... 5319*

### **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 MARS ET À VENIR... 5321**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 16 février 2021

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 17 h 35.*

### **Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne - Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne**

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Monsieur le Commissaire, nous sommes très heureux que vous ayez accepté de répondre à l'invitation de nos trois commissions.

Nous avons finalement obtenu un accord, sans doute aussi bon que possible, et de très loin préférable à une absence d'accord. On le doit beaucoup à votre persévérance, à votre détermination, à votre capacité d'entraînement auprès de tous nos partenaires européens et à votre parfaite maîtrise des enjeux de cette négociation. Maintenir jusqu'au bout l'union des pays européens a été un formidable tour de force. Bien évidemment, cet accord *in extremis* laisse de très nombreux points sectoriels à négocier. Dans cette perspective, peut-on raisonnablement espérer que les Vingt-Sept resteront aussi unis qu'ils l'ont été jusqu'à maintenant ?

Par ailleurs, la situation restant très sensible concernant l'Irlande du Nord – on l'a vu récemment avec l'épisode récent des vaccins –, quelle est, selon vous, la solidité de l'accord sur le point critique de l'Irlande ? Du reste, il est frappant de constater la rapidité avec laquelle les problématiques liées aux vaccins ont envenimé les relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne. Pour avoir longuement négocié avec les Britanniques, dans quelle disposition d'esprit vous paraissent-ils maintenant ? Sont-ils constructifs ou, au contraire, offensifs, voire revanchards ?

De cette question en procède une autre. D'un côté, nous comptons sur la détermination du Royaume-Uni à poursuivre la relation de défense franco-britannique, basée sur les accords de *Lancaster House*, dans ses trois dimensions, nucléaire, opérationnelle et capacitaire. Mais, de l'autre, nous sommes plus inquiets quant à leur volonté de rester arrimés à la défense européenne, en dehors du traditionnel cadre otanien.

Certes, le Royaume-Uni fait toujours partie de l'initiative européenne d'intervention, qui regroupe aujourd'hui treize États membres. Emmanuel Macron proposait également, l'an dernier, d'associer le Royaume-Uni au projet franco-allemand de Conseil de sécurité européen. Enfin, la coopération structurée permanente (CSP) vient d'être ouverte aux États tiers. Néanmoins, ni le comportement passé du Royaume-Uni en matière de politique de sécurité et de défense commune, ni les déclarations récentes ne semblent révéler un véritable appétit britannique en la matière. La France devra naturellement chercher, chaque fois que possible, à garder le Royaume-Uni dans le jeu. Mais jusqu'à quel point cela sera-t-il

possible ? L'Union européenne devra-t-elle se résigner à conquérir son autonomie stratégique avec une seule des deux armées majeures en Europe ? Dans ce cas, y parviendra-t-elle ?

Monsieur le Commissaire, au-delà des postures, quelle perception avez-vous aujourd'hui de l'état d'esprit des Britanniques ? Seront-ils ambitieux quand viendra le moment de définir exactement la relation future ? Et quand arrivera, selon vous, l'heure de vérité ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le Commissaire, nous vous savons gré d'avoir su conduire ces négociations avec une diligence véritablement extraordinaire. Le délai de onze mois, dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons et avec un partenaire dont on a pu mesurer la stratégie parfois déconcertante, représente une gageure sans précédent dans l'histoire des négociations commerciales. L'accord qui, jusqu'alors, avait été conclu le plus rapidement par l'Union européenne était celui avec la Corée du Sud, en deux ans et demi. C'est dire à quel point cet accord du 24 décembre fera date.

Il fera également date parce que nos entreprises s'inquiétaient, à raison, des conséquences économiques qu'aurait pu avoir une sortie sèche du Royaume-Uni du marché intérieur. Certes, vous aviez averti que cet accord, pour meilleur qu'il soit qu'une absence d'accord, emporterait de « vrais changements, aux conséquences mécaniques inévitables ». Ces perturbations sont réelles : files d'attente à Calais, retards dans les livraisons de colis, ruptures d'approvisionnement pour certains produits. Quelles sont les principales raisons de ces blocages ? Défaut de communication auprès des entreprises, délais de mise à disposition des formulaires, manque de moyens de contrôle ? Comment peut-on faciliter l'activité des entreprises opérant des deux côtés de la Manche ?

S'agissant d'un accord négocié aussi rapidement, il est clair qu'un point de vigilance particulier sera, pour nous, le contrôle de sa bonne application par les deux parties. Comment l'Union européenne s'organise-t-elle – le cas échéant avec les autorités nationales – pour suivre l'application de l'accord et surtout faire remonter les difficultés de terrain ? Y a-t-il une *Task Force* pérenne au sein de l'Union européenne à cette fin ? Quelle est l'articulation avec l'échelon national et, pour ce qui nous concerne, avec la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ?

Il serait extrêmement dommageable pour la compétitivité de nos entreprises que les 1 246 pages de cet accord soient respectées scrupuleusement par nous mais méconnues par l'autre partie. Dans un rapport de 2019, notre collègue de la commission des affaires économiques Laurent Duplomb constatait qu'une partie significative des produits agricoles importés ne respectait pas les normes sanitaires requises en France. Dispose-t-on de moyens suffisants pour contrôler le respect par le Royaume-Uni des normes sociales, environnementales ou du régime des aides d'État ? De quels moyens disposera le conseil de partenariat chargé de superviser l'accord ? Comment s'assurer, en somme, qu'un paradis fiscal et réglementaire, un « Singapour-sur-Tamise », ne s'installe aux portes de l'Europe ?

La question est essentielle car, en 2019, le Royaume-Uni était de très loin le premier excédent commercial de la France. Avez-vous connaissance de premières remontées sur les variations de flux commerciaux et l'impact sur le PIB de l'Union européenne et de la France depuis janvier ? Quel est le coût global de mise en œuvre des contrôles douaniers résultant du Brexit ?

L'imbrication des chaînes de valeur entre les entreprises de nos deux pays est extrême. À ce propos, j'aimerais vous interroger sur la règle du pays d'origine : pour être exemptées de droits de douane, les marchandises exportées entre le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent contenir un pourcentage minimum de valeur ajoutée sur le sol de l'exportateur. Avez-vous une estimation de la part des marchandises pour lesquelles ces seuils seraient difficiles à atteindre ? Surtout, pouvez-vous nous indiquer quels sont les secteurs dans lesquels ces difficultés sont communes ? Quels sont les moyens d'aider ces secteurs à les surmonter ? Pour un domaine aussi internationalisé que l'automobile, cela semble par exemple poser quelques premiers problèmes.

Enfin, comme nos collègues, nous avons, à la commission des affaires économiques, suivi avec attention les frictions entre l'Union européenne et le Royaume-Uni à propos de l'exportation des vaccins à partir de l'Irlande. Cela signe-t-il, plus généralement, l'émergence d'une stratégie plus offensive de l'Union européenne en matière commerciale ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Je m'associe au plaisir de mes deux collègues d'accueillir au Sénat celui qui est parvenu, après quatre ans et demi de négociations compliquées par les considérations de politique intérieure britannique et par la pandémie, à conclure avec le Royaume-Uni un accord conforme au mandat qui lui avait été confié. Je suis très heureux de pouvoir aujourd'hui vous remercier et vous féliciter, monsieur le commissaire, d'avoir sauvegardé l'intégrité du marché unique dont nous mesurons mieux le prix, et d'être parvenu à préserver jusqu'au bout l'unité entre les Vingt-Sept.

Si la conclusion de cet accord à Noël nous a satisfaits, nous n'en sommes pas moins inquiets aujourd'hui. Sa mise en œuvre est compliquée : trop de nos pêcheurs n'ont toujours pas obtenu leurs licences pour pouvoir continuer de pêcher dans la bande des six à douze milles britanniques. En attendant, nous déplorons une surpêche dans les eaux françaises. Des entreprises nous alertent sur la sévérité des contrôles vétérinaires que nous infligeons à nos importations en provenance du Royaume-Uni, car elles craignent en retour des représailles britanniques qui leur feraient perdre durablement des marchés. D'autres, encore, dénoncent la compétition entre les ports européens, dont certains espèrent attirer les flux de marchandises en se montrant plus coulants en matière de contrôles. Comment répondez-vous à ces multiples inquiétudes ? Comment accueillez-vous la demande de la commission environnement du Parlement européen de constituer un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, susceptible de superviser les contrôles aux principaux points d'entrée dans l'Union européenne ?

Par-dessus le marché, le climat entre Londres et Bruxelles s'est tendu depuis Noël à propos de la question irlandaise qui, bien que ne relevant pas directement de cet accord, a surgi à la faveur des tensions apparues autour des contrôles qui s'organisent désormais en mer d'Irlande. Le protocole nord-irlandais contenu dans l'accord de retrait a heureusement permis d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlande, mais est-il possible d'éviter qu'il ne ravive les divisions entre Irlandais ? La récente crispation sur les vaccins a envenimé la situation : en brandissant la clause de sauvegarde prévue à l'article 16 du protocole, la Commission européenne espérait contrôler les exportations des vaccins produits en Europe vers le Royaume-Uni. Elle a finalement donné du grain à moudre à ceux qui mettent en doute l'applicabilité du protocole. Ces tensions sur la mise en œuvre de l'accord de retrait augurent-elles de chicanes permanentes pour la mise en œuvre de l'accord de coopération récemment conclu ? Compliqueront-elles les négociations qui nous restent à

mener sur d'autres volets importants, notamment sur les services financiers ? En somme, quelle est votre appréciation sur l'avenir de la relation eurobritannique ?

**M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne.** – Je n'oublie pas que j'ai été membre de la Haute Assemblée durant deux ans, notamment président de la commission des affaires européennes, avant de la quitter pour la Commission européenne. Je suis donc très heureux de me trouver en face de vous.

Je suis d'un tempérament montagnard et ces quatre ans et demi de négociations ont été une sorte de longue marche demandant calme, persévérance et respect, tout en bannissant toute forme d'émotion ou de passion.

Si je puis parler de notre pays avec passion, dans cette négociation, l'objectif était de s'en tenir aux faits, aux chiffres, aux bases légales et aux intérêts de l'Union européenne. Il s'agit d'une négociation unique – j'espère qu'elle le restera – qui a montré qu'un pays ayant choisi démocratiquement de quitter l'Union européenne peut le faire. L'Union européenne n'est donc pas une prison : on peut la quitter, si l'on accepte les conséquences de cette décision. Comme tout divorce, celui-ci provoque de graves et nombreuses conséquences humaines, sociales, économiques, financières, techniques et juridiques. Il me semble que ces conséquences sont souvent sous-estimées et généralement mal expliquées.

Face à cet événement provoquant tant d'insécurité juridique, nous avons, en deux étapes, tenté de remettre de la certitude là où le Brexit a créé de l'incertitude. Après avoir traité de la sortie du Royaume-Uni, c'est-à-dire le divorce politique et institutionnel et toutes les difficultés qu'il crée, nous avons abordé, au cours d'une négociation bien plus courte, le Brexit économique, à savoir la future relation économique et commerciale. Ce traité de 1 200 pages concerne plus de quatre millions et demi de personnes – soit environ trois millions et demi d'Européens vivant au Royaume-Uni et un million et demi de Britanniques vivant sur le sol européen – pour lesquelles nous avons garanti la totalité des droits sociaux acquis jusqu'à la fin de l'année dernière. Néanmoins, le Royaume-Uni appliquera désormais, en matière d'immigration, une politique extrêmement différente.

En matière budgétaire, la clef a été que les Britanniques ont accepté de payer à vingt-huit tout ce qui avait été décidé à vingt-huit. Je vise ici la politique agricole commune (PAC), la politique des fonds structurels ou encore la recherche.

Enfin, le sujet le plus sensible et qui comportait le plus de risques et de conséquences est l'Irlande. Il concerne, en effet, bien plus que les marchandises ou le commerce, puisqu'il s'agit des hommes et des femmes ainsi que de la paix dans une île qui a connu un conflit ayant provoqué 4 000 morts. Or, aux termes du *Good Friday Agreement*, l'une des conditions de cette paix fragile est l'absence de frontière, tandis que le marché unique implique des contrôles fiscaux, sécuritaires, sanitaires ou vétérinaires de toutes les marchandises traversant ses frontières. Et ces contrôles sont effectivement à opérer – on le doit au marché unique ainsi qu'aux entreprises et consommateurs qui y vivent.

Après deux ans de négociations avec Theresa May et son successeur, nous sommes parvenus à l'accord prévoyant que le territoire d'Irlande du Nord fait partie du marché unique tout en étant un territoire douanier britannique. Les contrôles s'effectuent ainsi aux limites de l'île par les Britanniques et avec notre coopération. Cette situation est complexe mais opérationnelle et durable.

À ce titre, dans le contexte de la lutte anti-covid et de la vaccination, la Commission européenne a voulu établir un contrôle des exportations de vaccins en activant la clause de l'article 16 du protocole nord-irlandais annexé à l'accord de retrait qui prévoit des mesures de sauvegarde impliquant de nouveaux contrôles en Irlande alors même que je m'étais battu, cinq ans durant, pour éviter toute frontière. Fort heureusement, la présidente de la Commission a reconnu et immédiatement corrigé cette erreur. Nous voulons donc dédramatiser les contrôles que les Britanniques ont accepté de faire, notamment pour préserver les conditions de cette paix et garantir l'intégrité du marché unique. La mise en œuvre de cet accord de retrait, tout comme du nouvel accord de commerce et de coopération, seront respectivement suivis, à partir du 1<sup>er</sup> mars prochain, par deux services de la Commission européenne. Issus de la *Task force* que j'ai animée pendant quatre ans, ils seront placés sous l'autorité de la présidente.

Nous avons disposé de neuf mois pour négocier le nouvel accord relatif à la future relation économique et commerciale. Jamais nous n'avons négocié un accord de libre-échange dans un délai aussi court. Cela ne fut possible que parce que nous avons proposé de ne négocier ni tarifs, ni quotas. De fait, nous avons des échanges étroits avec ce voisin immédiat : 15 % des exportations des Vingt-Sept vont au Royaume-Uni tandis que nous sommes destinataires de 47 % des siennes. On voit bien que le Royaume-Uni est dans une position unique, tant par sa proximité géographique que par le volume de ses échanges commerciaux avec l'Union européenne.

C'est bien la première fois que nous négocions un accord de libre-échange dans un contexte de divergence règlementaire et non pas de convergence. Il s'agit d'éviter que cette divergence ne devienne un outil de *dumping* au service des Britanniques. Ces derniers ayant naturellement l'idée de bénéficier des avantages du marché unique sans être contraints par ses règles, la négociation a été difficile. Toutefois, il n'est pas question que soit créé un Singapour-sur-Tamise. Nous avons donc imposé – et nous le ferons à l'avenir dans tous nos nouveaux accords commerciaux – des règles du jeu équitable (*level playing field*). Nous ne craignons pas la concurrence tant qu'elle reste loyale.

Dans cette optique, nous avons créé des outils de dissuasion et de prévention concernant deux aspects : les aides d'État et les divergences réglementaires. Sur ces deux volets, nous sommes en capacité de mettre en place des mesures compensatoires, de rétablir des tarifs, de faire des suspensions croisées, voire de remettre tout en cause. La situation de l'accord sera évaluée et mise à plat tous les quatre ans. Je ne puis dire que tout fonctionnera parfaitement. Il faudra donc être très vigilant sur l'application de l'accord ; le Sénat, en particulier, par ses commissions, devra participer à ce travail de contrôle et d'évaluation car il faut attacher autant d'importance aux « effets de suivi » qu'aux effets d'annonce. Néanmoins, nous avons mis en place des outils et les experts de la Commission européenne jugent le cadre crédible et fonctionnel.

La partie économique de l'accord s'attache en particulier aux aspects d'énergie, de transport et de pêche. La pêche a constitué, jusqu'au bout, le sujet le plus compliqué. Ayant été le ministre des pêcheurs français, j'ai un respect infini pour ce métier difficile et dangereux. Je dois dire que les 27 États membres ont été solidaires en ce qui concerne cette question, onze d'entre eux étant concernés et huit plus directement, dont la France. Sur cette question, les positions de départ différaient beaucoup : les Britanniques voulaient tout récupérer ; ils pouvaient d'ailleurs le faire en cas de désaccord. Les pêcheurs européens pêchent 650 millions d'euros par an dans les eaux britanniques tandis que les pêcheurs britanniques y pêchent 850 millions, et seulement 150 millions dans les nôtres. En quittant le

marché unique, le Royaume-Uni quitte mécaniquement la politique commune de la pêche et retrouve sa souveraineté sur ses eaux. Nous avons obtenu de ne rendre que 25 % de nos opportunités de pêche, contre les 100 % initialement demandés.

Il y a une période de stabilité de cinq ans et demi, au terme de laquelle il y aura des négociations annuelles. Dans l'accord de pêche, des mesures de compensation, ou de réplique, ont été prévues pour protéger nos activités si les Britanniques prenaient des mesures très brutales de fermeture de la mer du Nord, ce qui provoquerait des difficultés très graves. Nos répliques sont à la fois internes au secteur de la pêche et croisées. J'ai ainsi introduit une mesure miroir avec le secteur de l'énergie, sur l'interconnectivité électrique, économiquement très importante pour les Britanniques : l'accord en ce domaine est également établi pour cinq ans et demi, comme pour la pêche, avec ensuite discussion annuelle. Je pense qu'ils ont compris de quoi il s'agissait.

Dans le domaine de la coopération économique, nous avons aussi les programmes européens. Nous avons proposé au Royaume-Uni, comme aux autres pays tiers, de participer, dans d'autres conditions qu'aujourd'hui, aux programmes de recherche, spatiaux et Erasmus. Les Britanniques ont refusé de continuer à participer à Erasmus parce qu'ils veulent créer un programme concurrent, mais ils participeront encore aux programmes européens de recherche.

Le troisième secteur de coopération établi dans l'accord est la sécurité intérieure. Le Royaume-Uni a accepté de respecter les grands principes de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que notre réglementation sur le contrôle des données personnelles, et nous avons trouvé des moyens opérationnels pour qu'il participe à Europol, Eurojust, aux extraditions, à la lutte contre le blanchiment d'argent, au programme Prüm sur l'échange de données ADN ainsi qu'au programme PNR (Passenger Name Record) lié à la protection des passagers.

Le quatrième chapitre concerne la gouvernance. Il y aura un accord-cadre global et à l'intérieur du paquet économique, un seul système de règlement des conflits permettant la suspension croisée, à laquelle nous tenons. Les Britanniques voulaient faire du « salami » mais nous avons tenu à un accord global.

La négociation est terminée. Maintenant, il s'agit d'appliquer cet accord. Il n'y aura pas de renégociation. En revanche, deux sujets n'ont pas été inclus. Le premier, parce que nous ne le voulions pas, concerne les services financiers. La Commission attribue des équivalences à certains services, en fonction des intérêts et de la stabilité financière de l'Union européenne. Ce sont des mesures unilatérales. Il n'y a pas de cogestion des équivalences.

Le deuxième, parce que les Britanniques ne le voulaient pas, est la politique étrangère et de sécurité commune. Nous le regrettons. Peut-être voulaient-ils que nous soyons en position de demandeurs ? Peut-être connaissaient-ils les sensibilités divergentes des États membres ? Peut-être cette dimension de la politique de l'Union européenne n'est-elle pas celle que les Britanniques privilégient ? Nous sommes ouverts à discuter à nouveau de ce volet qui était prévu dans la déclaration politique agréée par Boris Johnson il y a un an et demi. Nous sommes prêts à créer un cadre, par exemple pour la coopération politique aux Nations unies, la participation éventuelle des Britanniques à des opérations extérieures militaires de l'Union, la coopération des services, notamment sur la cybersécurité, et puis la

participation du Royaume-Uni en tant que pays tiers à une coopération structurée dans le cadre du traité, ainsi qu'au Fonds européen de défense nouvellement créé.

Nous avons trois sujets de vigilance et d'exigence. Premièrement, l'Irlande. La paix y est très fragile. Deuxièmement, la bonne application du traité, avec un Conseil de partenariat notamment pour assurer le suivi des risques de *dumping*. Ce traité ne date que d'un mois et demi, il existe donc un besoin d'adaptation, mais dans quelques mois, il faudra distinguer l'adaptation du fonctionnement normal. Ce ne sera pas *business as usual*. Les Britanniques ont quitté le marché unique, l'union douanière, l'Union européenne, ce qui entraîne des conséquences mécaniques. En Allemagne, on dit qu'on ne peut pas aller danser dans deux mariages à la fois. Il y a une différence définitive entre un pays membre et un pays tiers : plus de passeport financier, ni de certification automatique, ni de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles. Ce sont des barrières non tarifaires, qui sont nombreuses, comme avec n'importe quel pays tiers.

Troisièmement, je recommande que l'on comprenne pourquoi le Brexit s'est produit. C'est peut-être trop tard pour les Britanniques, mais pas pour nous. Il y a peut-être eu un rejet de Bruxelles en raison des conséquences de la mondialisation, de la disparition de l'industrie et de services publics. Je recommande d'écouter ce sentiment populaire – et non pas populiste - de ne plus être protégé, de le comprendre et d'y répondre. L'Union européenne commence à le faire : elle manifeste moins de naïveté dans ses échanges avec le reste du monde, et enfin la politique industrielle n'est plus un gros mot à Bruxelles. Je recommande de tirer les leçons du Brexit : c'est autre chose que de mesurer les conséquences du Brexit.

J'ai été fier et honoré de mener une équipe formidable. J'ai été très heureux de participer à ce travail collectif. Je vais encore suivre la ratification au Parlement européen. Nous avons prouvé que l'unité des Vingt-Sept était possible. C'est un travail quotidien. J'ai été désigné à l'automne 2016, lorsque la situation était extrêmement grave : Brexit, élection de M. Trump, attaques terroristes, insécurité tout autour de la Méditerranée. Cela a engendré un sentiment de responsabilité. J'ai ensuite cultivé cette volonté d'union par une méthode : la transparence. Nous avons tout dit, chaque jour, à tout le monde en même temps. Notre équipe a rendu compte en temps réel au Parlement européen et à un groupe de vingt-sept délégués Brexit des gouvernements, qui s'est réuni deux fois par semaine à Bruxelles. J'espère que cette unité pour le Brexit, événement négatif, sera utilisée pour des enjeux positifs.

**M. Pascal Allizard.** – Merci pour cet exposé. Je vous adresse mes félicitations pour cette mission hors norme. Il y a l'accord, puis la relation future sur les problématiques de défense, de pêche ou de ports de commerce. N'oublions pas les intérêts de la France. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur les ports ? Y a-t-il une stratégie chinoise connue pour tirer les marrons du feu de ce divorce ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Merci, monsieur le Commissaire. En vous écoutant, j'avais à l'esprit le dessin de Plantu qui illustre parfaitement la connaissance que vous êtes peut-être le seul à avoir de tous les enjeux de cette négociation. J'ai apprécié votre remarque sur les enseignements à tirer du Brexit. Nous devons nous interroger si nous voulons éviter que les populistes de toutes sortes progressent en Europe.

*Quid* de la coopération entre les laboratoires de recherche situés des deux côtés de la frontière ? De la mobilité des enseignants, des chercheurs et du personnel administratif ? La mobilité académique est essentielle. Plus de 45 000 articles scientifiques sont coécrits entre la France et le Royaume-Uni. *Quid* des contrats d'enseignement, de recherche et d'innovation

entre les établissements d'enseignement supérieur ? Quelle matérialisation concrète de la convention signée entre la conférence des présidents d'université et son homologue britannique, en juin 2017, qui a réaffirmé cette volonté commune de travailler ensemble ? La crise du covid montre la nécessité de renforcer les liens entre les chercheurs de par le monde.

Enfin, de nouvelles voies maritimes s'ouvrent avec l'Irlande, relevant essentiellement de volontés bilatérales. L'Union ne serait-elle pas la mieux à même de coordonner et d'organiser ces nouvelles routes dans le cadre d'une véritable politique européenne des transports préservant l'environnement ?

**M. Olivier Cadic.** – Monsieur le Commissaire, vous avez dit que 4,5 millions d'Européens avaient vu leurs droits acquis grâce à l'accord. J'en fais partie et vous remercie pour vos efforts.

Il y a un besoin de clarification de l'article 20 de l'accord, sur la restriction des droits de séjour et d'entrée. Deux millions d'Européens n'ont que le *pre-settled status* et devront renouveler leur demande de *settled status* dans les cinq ans. Que se passera-t-il en cas d'omission de renouvellement de la demande ? L'article 20 ne le précise pas.

**M. Richard Yung.** – Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, les acteurs financiers britanniques ont perdu leur passeport européen et ne peuvent plus exercer leurs activités sur notre territoire. On constate un transfert des activités financières de Londres vers Amsterdam, Francfort et Paris, dans cet ordre. C'est à la Commission qu'il revient de donner des équivalences, ce qu'elle fait pour l'instant avec parcimonie, puisqu'elle n'en a accordé que deux contre une trentaine en attente.

D'ici mars, un protocole d'accord définissant le cadre d'une coopération réglementaire en matière de services financiers devrait être signé. Où en est-on ?

**M. Pierre Laurent.** – Ma question porte sur le troisième point de vigilance : les leçons politiques du Brexit. Après un climat très anxieux, on est passé au « ouf » de soulagement, avec le risque d'oublier l'échec politique que le Brexit constitue pour l'Europe. Monsieur le Commissaire, je suis heureux de vous entendre appeler à poursuivre la réflexion. Je fais partie de ceux qui ne veulent pas sortir de l'Union européenne mais qui la critiquent et ont le sentiment de ne pas être écoutés. Cela nourrit des phénomènes regrettables. Quelles grandes leçons tirez-vous de cet échec ? Un débat va se tenir dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : quelles sont vos pistes pour repenser l'avenir de l'Europe ?

**M. Michel Barnier.** – Pascal Allizard a évoqué les intérêts français. Dès que je serai dégagé de mes responsabilités européennes, vous n'aurez pas beaucoup à attendre pour entendre mes idées sur la stratégie industrielle et les leçons du Brexit. Le sentiment populaire qui y a mené existe chez nous, beaucoup plus qu'on ne le croit. Il y a eu à Bruxelles, pendant trop d'années, une forme d'ultralibéralisme qui a consisté à déréguler, ouvrir toutes les portes et toutes les fenêtres, ce que ne faisaient pas les Américains, les Russes et les Chinois. On a baissé la garde, notamment dans le domaine de la régulation financière. La crise de 2008 a heurté de plein fouet un continent européen qui s'était désarmé. Devenu Commissaire européen aux services financiers en 2010, j'ai présenté avec mon équipe pas moins de quarante-et-une lois de régulation financière en cinq ans pour remettre de la lumière sur des gens qui ne l'aiment pas beaucoup, ainsi qu'un peu de morale et d'éthique là où elles avaient disparu. On aurait tort d'oublier le choc de la crise. Je pourrais aussi parler des excès de la bureaucratie. À l'échelle nationale, on a désindustrialisé au profit des services, au Royaume-

Uni et en France. Cela n'a pas été le cas en Allemagne, en Italie ou en Suède. Dans notre monde global, on a intérêt à réarmer l'Europe. C'est pourquoi je suis très heureux du portefeuille confié à Thierry Breton et de son action sur l'industrie numérique et du Fonds européen de défense qui affectera de l'argent à ce secteur, pour la première fois dans l'histoire de l'Union.

Nous devons aussi déplorer la faiblesse du débat démocratique européen. Le général de Gaulle disait : « Il faut combattre la démagogie par la démocratie. » Nous devons être capables de mener un débat démocratique. Les peuples sont intelligents et doivent disposer des éléments pour décider.

Jean-Marc Todeschini parlait du transport. De nouvelles lignes de fret directes entre Cherbourg et l'Irlande se développent. L'Irlande est demandeuse à cet égard, dans le secteur des transports mais aussi de l'énergie. La Commission est prête à soutenir le renforcement de ces liens.

La stratégie de la Chine existe, Brexit ou pas Brexit. Mais ne soyons pas naïfs vis-à-vis de la Chine, comme des États-Unis. Il faut absolument préserver le marché unique et éviter le *cherry picking*. C'est principalement pour notre marché unique que les Américains et les Chinois nous respectent.

Le dessin de Plantu me faisait dire : « Si vous avez compris ce que je disais, c'est que je me suis mal exprimé. » J'espère que ce n'est pas votre sentiment aujourd'hui !

Les universités et les laboratoires continueront à coopérer parce que le Royaume-Uni a accepté de participer aux programmes de recherche. Mais ce ne sera pas le même cadre financier ni juridique qu'avant.

Peut-être que mon adjointe Clara Martinez pourra répondre à Olivier Cadic. Toutes ces problématiques sont soumises à l'agenda du comité conjoint lorsqu'elles nous sont rapportées.

**Mme Clara Martinez-Alberola, cheffe adjointe de la *Task Force* pour les relations avec le Royaume-Uni au secrétariat général de la Commission européenne.** – C'est une problématique dont nous avons discuté avec les Britanniques. Ils ont instauré un système selon lequel les citoyens qui étaient au Royaume-Uni avant le 31 décembre de l'année dernière ont un statut de résident permanent tandis que d'autres citoyens ont droit au statut de pré-résident permanent, à renouveler. Quant aux droits prévus par l'accord de retrait, les Britanniques ne peuvent pas les remettre en cause : c'est une procédure administrative qu'ils ont mise en place, et que la Commission surveille et continuera de suivre dans les prochains mois. Chaque État membre a instauré son propre système, parfois purement déclaratoire, parfois plus procédural, pour les résidents britanniques qui étaient sur son sol avant le 31 décembre.

**M. Michel Barnier.** – Je précise que c'est M. Maroš Šefčovič, le vice-président de la Commission européenne, qui nous représente dans le comité conjoint. Clara Martinez, qui vient de s'exprimer, était la directrice de cabinet du président Juncker. Elle est aujourd'hui, pour quinze jours encore, mon adjointe dans la négociation. Elle a été à mes côtés dans toute cette deuxième négociation.

Une procédure d'évaluation des équivalences est en cours. Une bonne vingtaine sont envisagées. Elles ne seront pas toutes données. Elles seront attribuées de manière très consciencieuse, en tenant compte de nos intérêts et des risques d'instabilité financière. Les Britanniques ont essayé, dans les négociations, de contourner cette procédure. Par exemple, ils ont insisté jusqu'au dernier moment pour inscrire dans l'accord de future relation une disposition qui ouvrirait une sorte d'équivalence automatique pour tout ce qu'on appelle la gestion de portefeuille (*Portfolio Management*), c'est-à-dire les fonds d'investissement. La présidente de la Commission a dit de manière claire et nette qu'il n'en était pas question, qu'on ne contournerait pas la procédure ! Pour ce secteur, c'est un vrai changement. Tout le monde n'a pas cru qu'il allait se produire, mais il s'est produit, comme une conséquence mécanique, automatique, du Brexit. Avec la commissaire Mairead McGuinness, nous travaillons au protocole, qui sera finalisé dans les délais prévus, et qui ne porte pas sur les équivalences mais sur la coopération réglementaire en matière financière, comme ceux que nous avons avec le Japon et avec les États-Unis.

Pierre Laurent a parlé de soulagement. Je n'en éprouve aucun ! J'étais heureux d'accomplir cette mission, et surtout d'aboutir à un accord pour un divorce ordonné plutôt que désordonné. Mais le Brexit reste une interpellation.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Du point de vue de notre continent, le Brexit était présenté comme un cataclysme pour le Royaume-Uni. Les Anglais avaient plus à perdre que les Européens en quittant l'Union, nous disait-on et, à en croire les projections sur l'évolution du PIB d'ici à 2050, l'Union européenne se maintiendrait au sein du G8, tandis que le Royaume-Uni en sortirait. Pourtant, lorsque l'on observe que les Britanniques ont été mieux fournis en vaccins contre le covid, cela interroge ! Cet épisode est-il anecdotique, ou illustre-t-il les angles morts qui persistent au sein de l'accord de commerce et de coopération ? Je pense notamment aux garanties relatives à la concurrence loyale. L'Union européenne a par exemple renoncé à l'alignement dynamique des normes. Quelles garanties offriront les Britanniques sur la question de l'accès aux marchés publics, très encadrée par des directives ? A-t-on vraiment trouvé le bon équilibre entre compétition et coopération ?

**M. Franck Menonville.** – Vous avez évoqué tout à l'heure les leçons à tirer du Brexit. Quel levier voyez-vous pour faire rebondir la construction européenne ? Quelles évolutions institutionnelles vous semblent nécessaires ? Surtout, comment réenchanter la construction européenne, et convaincre nos concitoyens européens que l'Europe garantit, pour demain, la souveraineté économique de nos nations ? La Hongrie et, dans une moindre mesure, la Pologne, prennent de grandes libertés avec les valeurs fondatrices de l'Europe et de nos démocraties libérales. Que pensez-vous de cette évolution ? Enfin, vous avez parlé de dérégulation. L'avenir de l'entreprise publique EDF nous inquiète. Qu'en dites-vous ?

**M. Jacques Fernique.** – Cette négociation a été marquée par la volonté des 27 d'assurer la robustesse de ce nouvel accord de commerce pour contrer les risques de *dumping* environnemental et social. L'essentiel sera dans la pratique et l'usage de ce traité. Comme vous l'avez dit, les effets de suivi doivent correspondre aux effets d'annonce. Un mécanisme de vérification du respect de nos standards environnementaux et sociaux se déploiera. Quelles garanties sur sa robustesse ? Quelles seront les sanctions ou les restrictions en cas d'écart ? Que pensez-vous de la possibilité d'élargir le champ d'application de ce nouveau dispositif européen ? Peut-on l'appliquer à d'autres accords commerciaux ? D'un mal pourrait sortir un bien, si nous en profitons pour faire évoluer le modèle actuel de l'accord commercial européen, encore trop marqué par la seule volonté d'ouverture et de facilitation des circulations, c'est-à-dire par l'ultralibéralisme.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Le principal enjeu du protocole irlandais est la création d’une frontière en mer d’Irlande et les tensions qu’elle crée. Les Unionistes du DUP (*Democratic Unionist Party*) invoquent de plus en plus l’article 16 du protocole nord-irlandais, qui autorise le Royaume-Uni à prendre des mesures de sauvegarde appropriées, donc une possible suspension des contrôles. Le 11 février dernier, Michael Gove et Maroš Šefčovič ont publié un communiqué conjoint sur les prochaines étapes incluant d’éventuels ajustements. Sait-on, monsieur le Commissaire, quels pourraient être ces aménagements ? Ne risque-t-on pas de remettre en cause les fondamentaux de ce protocole ? Celui-ci fait polémique au Royaume-Uni car il met l’Irlande du Nord dans une situation de double appartenance. Sur les droits des citoyens, ne serait-il pas utile de mettre en place un comité spécifique, qui puisse contrôler la réciprocité des droits entre citoyens européens et britanniques ?

**M. Franck Montaugé.** – Je suppose que les négociations se sont appuyées sur une analyse des risques économiques encourus par les pays de l’Union européenne. Compte tenu de l’accord négocié, dans quels secteurs ou filières économiques anticipez-vous des conséquences négatives ? Quel plan ou quelles contre-mesures l’État français devrait-il mettre en œuvre pour minimiser ses effets sur les entreprises françaises ? Les services financiers implantés en France ne vont-ils pas en pâtir ? Ne voyez-vous pas dans le départ des Britanniques une opportunité de création de nouveaux paradis fiscaux ? La question n’est d’ailleurs toujours pas résolue en Europe même... En matière agricole, l’accord donne l’impression que nous ne pourrions plus protéger les futures indications géographiques protégées (IGP) et appellations d’origine protégée (AOP) comme nous l’avons fait jusqu’ici. Les accords futurs résultant de l’évaluation du Brexit initial feront-ils partie de l’accord de Brexit ? Le Brexit va-t-il, selon vous, alourdir ou faciliter le projet nucléaire d’Hinkley Point que porte EDF ?

**M. Michel Barnier.** – L’importance d’être ensemble réunis dans le marché unique est claire. Sans cela, en quelques décennies, seule l’Allemagne figurerait parmi les pays du G8 – alors que les 27, ensemble, continueront à être l’une des toutes premières économies mondiales. Les conséquences du Brexit avaient été évaluées à près de 3 % du PIB, sur plusieurs années, pour le Royaume-Uni, et à quelque 0,3 % ou 0,4 % pour l’Union européenne. Pour autant, il s’agit d’un évènement perdant-perdant : il n’y a pas de conséquences positives du Brexit ! Même si les services financiers français se renforcent parce que les Britanniques perdent le passeport financier, je ne suis pas sûr qu’il faille s’en réjouir. Évidemment, le Brexit a encore plus de conséquences négatives au Royaume-Uni, du fait de la structure des échanges : les Britanniques exportent à 47 % vers l’Union européenne. Désormais, il n’y aura ni taxes ni quotas, certes, mais des contrôles, donc des barrières non tarifaires.

Sur les vaccins, je ne ferai pas de commentaire, sauf pour mettre les choses en perspective. Tant mieux, au fond, si davantage de Britanniques sont vaccinés. Attendons que les vaccins soient vraiment opérationnels : il faut deux injections... Mais il est clair que les Britanniques sont seuls, qu’ils ont pu décider seuls, et que c’est plus compliqué à 27, surtout quand c’est la première fois. Notre philosophie a été de mutualiser les commandes de vaccins. Nous avons peut-être connu des difficultés administratives plus lourdes mais, au moins, nous garantissons l’équité entre les 27 : c’est aussi cela, la philosophie de l’Union européenne. Cela dit, je recommande de mettre les choses en perspective, d’éviter les polémiques et la surenchère. Tant mieux pour les Britanniques : je leur souhaite tout le meilleur. Ceux qui gouvernent nos pays devront encore affronter ensemble de nombreux et graves défis : les

nouvelles pandémies, le terrorisme, le changement climatique, l'instabilité financière... Autant préserver l'esprit de coopération ! Le Brexit est derrière nous, désormais.

Que faire en Europe ? Je ne suis pas sûr qu'il faille mettre les questions institutionnelles au premier rang. Nous l'avons fait pendant dix ans – et j'y ai contribué, d'ailleurs, en participant aux négociations du traité d'Amsterdam comme ministre ou comme commissaire, ou à la préparation du traité de Nice, ou de la Constitution européenne. Nous avons mis toute notre énergie sur ces réformes institutionnelles, mais je ne suis pas sûr qu'elles intéressent beaucoup les gens. Le moteur doit fonctionner, et on doit faire les réformes s'il en faut. Mais il faut insister davantage sur ce qu'on fait ensemble, en expliquant pourquoi on est sur la même route, et quelles sont les prochaines étapes sur cette route. Sans doute devrions-nous aussi prendre le temps, au niveau européen et peut-être au niveau national, d'évaluer la valeur ajoutée de ce qu'on fait ensemble. Certains sujets ont été mutualisés il y a 20, 30 ou 40 ans. Peut-être n'y a-t-il plus la même valeur ajoutée à le faire aujourd'hui. Inversement, sur la recherche, la santé, la défense, nous avons grand besoin de mutualiser davantage. La question de la valeur ajoutée de l'Union européenne est très importante.

La Hongrie et la Pologne sont en discussion avec l'Union européenne. Quand on est membre de l'Union, on en respecte les règles, notamment sur les droits fondamentaux.

Sur EDF, je ne veux pas me prononcer, car le sujet est actuellement instruit par les services de la Commission.

Jacques Fernique a évoqué la robustesse des clauses. Les experts avec lesquels je travaille me disent que ce qu'on a fait est crédible, à la fois pour les aides d'État et pour la non-régression des normes environnementales, sociales et fiscales. En fait, nous verrons à l'usage – mais j'espère qu'on n'en aura pas l'usage, et que les mesures prévues auront un effet dissuasif ou préventif suffisant. Nous devons rester vigilants : déjà, en trois semaines, j'ai entendu trois ministres britanniques annoncer des mesures sur l'assouplissement de la durée hebdomadaire du travail, la réintroduction de pesticides ou l'assouplissement des règles prudentielles dans les services financiers...

La présidente de la Commission a indiqué que ce que nous avons fait pour cet accord servira de base pour tous les nouveaux accords de commerce que nous signerons dans le monde en tant qu'Européens. Il ne s'agira plus seulement d'abaisser ou de supprimer des droits de douane ou des quotas, mais d'utiliser les accords de libre-échange comme un outil de gouvernance mondiale, pour créer du progrès, notamment dans la lutte contre le changement climatique. Bien sûr, ces accords ne ressembleront pas tous à celui-ci, mais ce que nous avons fait, pour la première fois, sur les règles du jeu équitables, sera réutilisé.

Il n'y a pas une frontière en mer d'Irlande, mais des contrôles, dans un espace qui est régi par les règles du marché unique, où le code douanier européen s'applique. Je ne veux pas parler de frontières, par respect pour l'intégrité territoriale et politique du Royaume-Uni. Ce protocole n'est pas renégociable. Il a fait l'objet d'un traité ratifié et il doit être respecté, dans toutes ses dimensions. Vous vous souvenez qu'il y a six mois, les Britanniques ont voulu remettre en cause plusieurs dispositions de ce protocole. Cela a suscité notre stupeur, celle de plusieurs anciens Premiers ministres britanniques, dont Mme May, inquiets pour la qualité de la signature britannique, et même une réaction du nouveau président américain, très attentif à ce qui se passe en Irlande. Du coup, les Britanniques sont revenus à davantage de raison. Je

vous recommande donc d'être pragmatiques. Nous le sommes dans le comité conjoint, qui comporte déjà, d'ailleurs, un comité spécialisé sur les droits des citoyens.

J'ai été ministre de l'agriculture et suis donc très attaché aux indications géographiques. Le stock des quelque 3 000 indications géographiques existantes a été sécurisé définitivement dans l'accord de retrait. Les Britanniques ont voulu rouvrir cet accord. Nous avons refusé. Il est exact que nous n'avons pas, dans le nouvel accord, traité la question des nouvelles indications géographiques. Il y en aura très peu, et nous sommes convenus d'un rendez-vous pour en discuter avec eux. Le plus important, dans la négociation, m'a paru être de préserver le stock des 3 000 indications existantes, depuis le whisky écossais jusqu'au gorgonzola, ou au beaufort !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La clause de non-régression des niveaux de protection est censée être contraignante et exécutoire. D'après ce que vous nous en dites, elle semble solide et suffisante pour éviter les écueils d'une concurrence déloyale ou du *dumping* environnemental. Mais quels sont les moyens opérationnels pour assurer sa mise en œuvre ? Le président Rapon a évoqué l'organisation d'un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pour superviser les contrôles aux principaux points d'entrée de l'Union européenne. Qu'en est-il ?

Pourquoi le Brexit a-t-il eu lieu ? Vous avez posé la question. Il est effectivement essentiel que nous, parlementaires nationaux, en discutions. Mais l'administration européenne s'interroge-t-elle, elle aussi ?

**M. Pierre Cuypers.** – Merci de votre pugnacité, qui a permis d'aboutir à cet accord. Elle vous honore, et honore notre pays. Mais l'accord n'est pas forcément bon pour tout le monde. Prenez, par exemple, la filière sucre. La France exporte 500 000 tonnes de sucre vers la Grande-Bretagne. Certes, ce volume ne sera pas diminué par des barrières tarifaires. Ce sera plus pernicieux : nous serons exclus de ce marché pour des raisons économiques, puisque les Britanniques se sont accordé un nouveau contingent sans droit de douane de sucre de canne non communautaire, de l'ordre de 260 000 tonnes, c'est-à-dire plus de la moitié de ce que nous exportons vers la Grande-Bretagne. Nous y serons donc directement en concurrence avec le sucre brésilien – c'est-à-dire qu'il nous faudra rivaliser avec les plus compétitifs des pays tiers. De plus, les contingents d'importation que la Commission a négociés en bilatéral, et non en contingent de l'OMC, restent en l'état. On pourra donc importer dans l'Union européenne à 27 ce qui avait été négocié à 28. Cela nous pénalisera davantage encore, puisque les volumes de commercialisation qui ne seront pas pris par la Grande-Bretagne seront à notre charge. Pensez-vous, monsieur le Commissaire, pouvoir pousser la DG Commerce à rouvrir ces négociations bilatérales ? La fenêtre de tir serait opportune car, avec le *Green Deal*, des voix se lèvent pour exiger de nos partenaires commerciaux traditionnels ce que l'on va exiger de nos propres producteurs.

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'accord de retrait fait référence au droit de l'Union et à son respect sur un certain nombre de sujets, en particulier en ce qui concerne les citoyens européens. Pourtant, à partir d'une certaine période, ce ne sera plus la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui pourra décider, puisqu'il y aura un tribunal d'arbitrage. Cela ne remet-il pas en cause la primauté et l'exclusivité de la CJUE en matière d'application du droit de l'Union sur ce domaine sensible ?

Ce nouvel accord pourrait servir de base pour d'autres accords. Il est complexe et, pourtant, il ne sera pas ratifié par les Parlements nationaux. On peut comprendre pourquoi,

compte tenu du point de départ. Toutefois, comment imaginer que des accords qui seraient moins intégrés et moins complexes, ou de même nature, ne passent pas devant les Parlements nationaux ? Ne sommes-nous pas en train de créer un précédent qui pourrait, par exemple, justifier que tous les autres accords, comme le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), ne passent plus devant les Parlements nationaux, si l'on appliquait les mêmes règles ?

**M. Pierre Louault.** – Dans le fonds d'ajustement au Brexit, pourquoi est-il envisagé que la France soit aussi mal servie ? Il s'agit tout de même de plusieurs milliards d'euros... Et nos pêcheurs, entre autres, vont subir de plein fouet le Brexit. Par ailleurs, l'anglais peut-il rester la langue officielle de l'Union, dès lors qu'il n'y a plus que 1 % de ses citoyens qui le parlent ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Excellente question !

**Mme Martine Berthet.** – Ma question concerne le secteur du tourisme, et plus particulièrement les saisonniers britanniques engagés par les tour-opérateurs en France. Ces derniers génèrent chaque année une activité économique non négligeable, par exemple dans nos stations de ski. S'il semble acquis que le détachement des personnels reste autorisé, l'inquiétude des tour-opérateurs est grande quant au niveau d'acceptation des demandes de permis de travailler. Ils doivent prendre des engagements dès maintenant sur le territoire français pour préparer les saisons prochaines et ont besoin à cet effet de visibilité, et d'être rassurés quant à leur possibilité d'embauche. Ils ne prendront pas de risques... Des accords particuliers ont-ils été conclus sur le sujet des permis de travailler des saisonniers britanniques engagés dans le secteur du tourisme en Europe afin de faciliter leur traitement et ainsi de conserver l'activité économique générée ?

**M. Michel Barnier.** – Vous m'interrogez sur le fonds de compensation. Notre pays devrait toucher 421 millions d'euros sur les 4,2 milliards prévus. La répartition a été faite sur des bases objectives, selon les secteurs et les régions les plus touchés. Je rappelle que nous avons un accord, grâce auquel le Brexit est ordonné. Si des tarifs et des quotas avaient été rétablis, pour le coup, cela aurait eu des conséquences extrêmement graves dans le domaine agricole, par exemple.

Parmi les secteurs les plus touchés figure clairement la pêche, puisque nous devons rendre en cinq ans et demi 25 % – et non 100 % – de nos opportunités de pêche. Ces conséquences feront l'objet de compensations. Il faudra du temps pour évaluer les conséquences pour tous les secteurs. La Commission a proposé de donner une enveloppe nationale à chaque pays tout de suite. Ces enveloppes sont là et peuvent être utilisées immédiatement. Je recommande que vous gardiez le contact avec le ministre des affaires européennes français, et le ministre de la pêche, pour vérifier dans quelles conditions et comment cet argent est attribué.

Anne-Catherine Loisier a évoqué la non-régression. Encore une fois, je ne prétends pas que cet accord est parfait, mais il s'agit d'un compromis qu'il nous faudra juger dans la durée. À ce titre, vous aurez un rôle à jouer, notamment s'il faut que des outils de réplique ou de dissuasion soient utilisés. Cela inclut la capacité d'appeler à des mesures compensatoires quand on constatera des distorsions de concurrence, notamment dans le domaine des aides d'État.

Il n'est pas question d'instituer, comme le proposerait la commission environnement du Parlement européen, des contrôles communs avec les Britanniques à nos frontières. L'accord du Touquet est, lui, bilatéral. La France a créé environ 1 000 postes de douaniers supplémentaires, les Pays-Bas 700, la Belgique 400, pour contrôler les nouveaux flux qui ne l'étaient pas jusqu'au 31 décembre.

L'examen de conscience auquel nous appelle le Brexit s'applique aussi à l'administration européenne. À Bruxelles, pour trois périodes de cinq ans, j'ai eu la chance de travailler avec des fonctionnaires exceptionnels. Comme partout, si les bureaucrates prennent le pouvoir, c'est que les hommes politiques le leur ont laissé. Les commissaires et ministres doivent assumer leurs responsabilités et utiliser l'expertise des fonctionnaires, et non le contraire.

En ce qui concerne la filière sucre évoquée par Pierre Cuypers, ne nous faisons pas d'illusions sur le fait que les Britanniques signeront des accords commerciaux avec tous les pays du monde. Je suis convaincu qu'ils seront tentés de changer leur modèle alimentaire pour être moins dépendants de notre marché. S'il est directement touché par le Brexit, ce secteur peut tout à fait faire appel au fond d'ajustement par l'intermédiaire du gouvernement français.

Nous appliquerons rigoureusement les règles d'origine, qui permettent de protéger des centaines de milliers d'emplois chez nous. Nous avons trouvé des solutions dans certains domaines, comme pour les véhicules électriques. Mais nous ne voulons pas que le Royaume-Uni importe à bas coût des pièces du monde entier, les assemble en leur apposant la marque *made in England* puis devienne, à nos portes, un *hub* d'exportation sans tarifs ni quotas.

Il y aurait beaucoup d'inconvénients à rouvrir les négociations bilatérales parce que cela remettrait en cause tous les accords signés à 28, qui sont globalement positifs. Mais je suis conscient de ces questions.

Concernant la question de la langue anglaise, la règle est de prendre en compte l'intérêt de chaque pays, ce qui a largement contribué à l'unité. Les Vingt-Sept ont, par exemple, été solidaires de l'Espagne au sujet de Gibraltar. L'anglais constitue la langue d'au moins deux pays, l'Irlande et Malte, et restera donc l'une des langues de l'Union.

La question de Martine Berthet, qui a l'avantage d'être originaire de ma ville d'Albertville, concerne le tourisme. Pour moi, Brexit signifie Brexit et la situation sera amenée à changer pour les prestataires de services britanniques, qui ne bénéficient plus de la liberté de circulation et devront respecter les règles sociales locales, avec des permis de travail.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Merci beaucoup, monsieur le Commissaire. Nous retiendrons la qualité de la négociation que vous avez menée ainsi que la fermeté dont vous faites preuve pour appeler au contrôle strict de la mise en œuvre de l'accord. Il n'y aura pas de Singapour-sur-Tamise, tant mieux !

*(Applaudissements.)*

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

*La réunion est close à 19 h 15.*

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Catherine MacGregor, directrice générale d'Engie (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.*

**Vote sur la proposition de création d'une section d'études « Animal et société »**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, j'ai été récemment saisie d'une demande de notre collègue Arnaud Bazin tendant à créer une section d'études « Animal et société » qui serait consacrée à la question du bien-être animal. Comme vous le savez, une proposition de loi visant à renforcer la lutte contre la maltraitance animale a été adoptée il y a quelques semaines à l'Assemblée nationale.

Ainsi que le prévoit la procédure de création d'une section d'études, j'ai recueilli l'avis de notre collègue Marie-Christine Chauvin, présidente du groupe d'études « Élevage » auquel serait rattachée cette section. Il revient désormais à la commission des affaires économiques de se prononcer sur cette demande. En cas d'approbation, le Bureau du Sénat prendra acte de la création de la section d'études, qui sera appelée à se reconstituer très prochainement.

Je vous remercie.

*La proposition de création de la section d'études a été adoptée.*

*La réunion est close à 11 h 30.*

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

Mercredi 9 décembre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Bilan et perspectives de l'opération Barkhane - Audition de M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, je vous remercie de participer à ce cycle d'auditions consacrées à la crise malienne afin de préparer le débat que nous aurons début 2021 sur l'opération Barkhane.

Nous allons aborder avec vous le volet politique de la crise malienne. C'est l'absence d'engagement politique au Mali pour la paix qui empêche de transformer en stabilité politique les succès militaires qu'a enregistré Barkhane ces dernières semaines.

Avec 5 100 hommes sur le terrain, 50 d'entre eux ayant laissé leur vie au Sahel, et un coût de cette opération de plus de 2 millions d'euros par jour pour le contribuable, nous sommes donc concernés au premier plan par ce qui se passe à Bamako.

Nous aimerions avoir votre analyse sur la situation politique malienne qui a beaucoup évolué depuis que nous avons entamé ce cycle d'auditions, avec l'arrivée au pouvoir à Bamako d'un gouvernement militaire ayant renversé le président Ibrahim Boubacar Keita (IBK).

Après une sorte d'état de grâce qui n'aura duré que quelques mois et pendant lequel la junte, le « comité national pour le salut du peuple » (CNSP) a donné des gages de sa volonté d'avancer vers une régularisation démocratique, les critiques se sont récemment multipliées. C'est en tout cas le sentiment que nous ressentons à Paris. On observe notamment une rupture entre le CNSP et les partis, qui ont vivement protesté contre les modalités de désignations du Conseil national de transition (CNT), dont les membres ont été nommés samedi dernier. L'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM), premier syndicat du pays, a appelé à la grève. Pourriez-vous tout d'abord faire le point sur cette situation politique en évolution rapide : quelles sont les prochaines étapes et est-ce que nous nous acheminons toujours vers un retour à davantage de démocratie ? Par ailleurs, peut-on espérer que celle-ci fonctionne mieux qu'auparavant, ce qui supposerait le renouvellement d'une classe politique qui a perdu une partie de son crédit auprès de la population ?

Le deuxième aspect qui nous intéresse ce matin est la question de la lutte contre le djihadisme et le développement du processus de paix. Où en sont le processus de désarmement-démobilisation-réintégration (DDR) et la poursuite des réformes institutionnelles prévues par l'accord d'Alger ? Est-ce que la population, notamment à Bamako, comprend bien les enjeux de la lutte contre le terrorisme et comment perçoit-elle actuellement la présence de la France ? C'est très important car nous avons eu plusieurs témoignages de campagnes anti-françaises.

Ceci nous amène naturellement à la question de l'attitude des autorités vis-à-vis des djihadistes : existe-t-il sur ce point un écart entre la position française et la position

maliennne ? La presse a fait état d'écarts. Cela nous interpelle. Par ailleurs, en savons-nous davantage sur la libération des 200 prisonniers en échange des otages ? Nous nous réjouissons bien entendu de la libération des otages, mais nous avons aussi eu l'occasion d'exprimer notre perplexité et notre préoccupation sur la contrepartie de cette opération.

**M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali.** – Je vous remercie de votre invitation et du soutien du Sénat dans cette région sahélienne, où la diplomatie parlementaire est souvent présente et dont les messages, notamment au Mali, sont entendus par les autorités.

A quelques jours près, c'est l'anniversaire de la mort de 13 de nos soldats, dont je salue la mémoire.

La traduction politique de l'opération Barkhane, notamment à travers le retour de l'État malien dans les territoires sécurisés, est une vraie question en cette période de transition. Nous avons pour objectif le retour de l'Etat et de l'administration pendant cette période de transition. L'enjeu global est de faire de la nouvelle situation politique qui s'est imposée, une opportunité pour le pays.

L'impasse de l'été dernier a débouché sur une intervention des militaires le 18 août, un coup d'État, unanimement condamné par la communauté internationale. Mais nous avons dû prendre acte de la nouvelle donne politique dès lors que l'ancien Président IBK a reconnu formellement avoir démissionné devant les observateurs de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (Cédéao). Une phase de transition militaro-politique s'est installée. La démocratie maliennne a été mise entre parenthèse. La Cédéao a été très réactive et a joué un rôle salutaire. Sa médiation est parvenue à un double objectif : obtenir que cette période de transition soit la plus courte possible et qu'à son issue soient organisées des élections générales pour rétablir la normalité constitutionnelle et disposer d'un président et d'un gouvernement légitimes.

Je voudrais préciser que, même si la méthode est condamnable, nous ne sommes pas dans le même contexte, ni avec les mêmes acteurs que lors du précédent coup d'État en 2012, qui a été brutal et a précipité la ruine du pays. La grande différence est que la majorité de la population maliennne n'a pas mal accueilli cette intervention militaire, voire l'a accueillie avec un certain soulagement. Mais la période de grâce s'amenuise, même si les nouvelles autorités de la transition bénéficient toujours d'un certain capital sympathie.

Je répète que, si la méthode est condamnable, dès lors que des engagements ont été pris par les nouvelles autorités vis-à-vis de la Cédéao, il n'y a pas d'autres choix que d'accompagner cette transition. Le défi auquel est confronté le Mali dépasse les enjeux de gouvernance à Bamako. Il s'agit de la menace terroriste, des conflits entre communautés, du développement durable du pays, du retour des services sur l'ensemble du territoire national, de la mise en œuvre de l'accord de paix, sans oublier la crise sanitaire qui a lourdement grevé le budget de l'État et pénalisé l'économie maliennne. Il faut faire en sorte que cette transition réussisse pour le Mali et pour la stabilité de la région. Le chaos intérieur profiterait à ceux qui veulent déstabiliser toute la région.

Mais accompagner la transition ne veut pas dire « signer un chèque en blanc ». Les autorités ont pris des engagements envers leur propres populations et plus elles seront déterminées dans l'exécution de leurs engagements, et plus elles seront soutenues par la communauté internationale. C'est notre message principal.

Une nouvelle architecture institutionnelle a été mise en place : établissement d'un exécutif avec à sa tête un civil, constitution d'un Parlement de transition (Conseil national de la transition : CNT) qui doit entraîner la dissolution du Comité national pour le salut du peuple (CNSP), avec à sa tête un militaire de l'ancienne junte, en accord avec la Cédéao. De plus a été créé un poste de Vice-président de la transition, avec des compétences limitées aux sujets de sécurité et de défense. Sur le fond, les autorités de la transition ont adopté le 1<sup>er</sup> octobre dernier une charte de la transition et le Premier ministre a préparé un plan d'action regroupant les principaux engagements et les réformes envisagées :

Comme convenu le CNT a été mis en place même s'il s'est constitué dans la douleur. Il y a eu en effet un bras de fer entre les autorités de la transition et la classe politique traditionnelle qui ne voulait pas se laisser évincer. Beaucoup de cadres de ces partis politiques se sont toutefois inscrits à titre individuel pour faire partie du CNT.

Le deuxième engagement porte sur la durée de la transition. Le temps file et il reste 16 mois. C'est très bref et il faut aller vite.

Le troisième engagement concerne le rétablissement de la sécurité. A cet égard, il faut le souligner, on constate que la lutte contre le terrorisme, menée par les autorités maliennes avec les forces partenaires dont Barkhane en particulier, n'a pas faibli. Au contraire, elle s'est renforcée. Et je relève que les relations entre l'état-major malien et les forces partenaires de Barkhane sont de plus en plus fluides. Autre preuve de la détermination des autorités maliennes à combattre le terrorisme, les deux procès qui viennent de se tenir à Bamako contre les auteurs d'attentats, qui ont été condamnés à des peines de détention à vie.

En revanche, si l'on regarde le retour de la sécurité dans le centre du pays, force est de constater que le défi reste entier tant la situation est complexe. En effet, la violence tire son origine, à la fois, du terrorisme pur, des frustrations sociales et économiques et des tensions entre communautés exacerbées par la pression foncière et les changements climatiques. C'est une région qui doit être privilégiée et il ne pourra y avoir une stabilité durable tant que l'État ne se sera pas réapproprié le territoire, à la fois militairement et par le retour des services à la population avec une bonne administration.

Je vous rappelle que l'adhésion de la population est essentielle. Dans certains endroits, elle a parfois préféré être sous le joug d'une idéologie fanatique plutôt que soumise à une administration perçue comme prédatrice !

Un autre engagement de la transition consiste dans le lancement de chantiers de réformes politiques et institutionnelles, notamment la réforme du processus électoral avec la révision du fichier électoral, des scrutins crédibles, la lutte contre la fraude et la révision du code électoral. Une fois que le CNT aura validé le plan d'action, le gouvernement va proposer les différentes étapes pour faire aboutir cette réforme qui doit permettre un retour au système démocratique, avec en premier lieu des élections crédibles, transparentes et incontestables. C'est un objectif répété par les autorités.

La promotion de la bonne gouvernance est un autre engagement. C'est là aussi un vaste chantier associant tous les membres de la société malienne jusqu'à la justice qui doit faire pleinement son travail. Les travaux de l'Office national de lutte contre l'enrichissement illicite ont été valorisés. Des dossiers ont été transmis à la justice. Au-delà de procès emblématiques, il faut maintenant des actes concrets de prévention, de pédagogie, de contrôle et de sanctions au sein même de l'administration, car la bonne gouvernance ne concerne pas

seulement les politiques de haut niveau mais aussi les fonctionnaires qui abusent des situations de rente.

Un autre engagement essentiel concerne la lutte contre l'impunité. Après les exactions commises par des milices et aussi par des forces militaires de sécurité, des juges d'instruction ont mené des enquêtes, avec l'aide dans certains cas d'officiers de police judiciaire français. Mais aujourd'hui, on doit organiser les procès. Des tribunaux militaires ont également été saisis. C'est un vrai progrès à mettre au crédit des nouvelles autorités. Mais les délits les plus graves n'ont pas encore été jugés.

Enfin, la mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation dans le nord, dit accord d'Alger, est le dernier grand engagement, mais non le moindre. Le comité de suivi de cet accord vient de se réunir le 16 novembre dernier et ses résultats sont prometteurs quant à la reprise de la réintégration des ex-rebelles dans l'armée malienne, à l'accélération du processus de décentralisation et au rattrapage en matière de développement des régions septentrionales. Le dialogue a repris et est facilité par la présence au sein du gouvernement de représentants des régions du Nord.

Même s'il y a du retard, cette transition est porteuse d'espoir, elle a déjà obtenu des acquis en matière de lutte contre le terrorisme et de reprise du dialogue sur l'accord de paix. Mais d'autres engagements en sont encore au stade des déclarations d'intention. Il y a trois écueils importants : le temps, un front social qui grogne et des calculs politiques et une classe politique qui refuse d'être écartée. Il faut maintenant que ces autorités, qui ont encore un capital sympathie, favorisent l'inclusivité, un consensus vers la paix sociale et une union sacrée pour le pays. Elles doivent faire plus de pédagogie et de communication sur leurs intentions.

Je dois préciser que les nouvelles autorités souhaitent poursuivre un partenariat stratégique avec la France pour des raisons historiques, humaines, culturelles, sécuritaires et économiques. Dans ce contexte, et même au plus fort de la crise à ses débuts, nous avons maintenu notre coopération. Parce que, je l'ai dit, les enjeux et défis sont considérables dans ce pays. Mais nous le faisons tout en rappelant les attentes et les engagements pris de la part des autorités pour réaliser les réformes nécessaires. Nous la poursuivons en nous adaptant en fonction des réalités, en la renforçant dans certains secteurs, notamment le social et la justice. Notre détermination à accompagner le Mali s'est traduite par la visite du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, le 26 octobre dernier, avec l'octroi de prêts et de subventions d'un montant total de 150 millions d'euros, pour la réalisation de projets qui doivent améliorer le quotidien des maliens, l'accès à l'énergie, à l'eau potable, à l'éducation et à l'emploi des filles, à des services sociaux pour les plus démunis, et à un système bancaire qui finance davantage l'économie malienne. Nous avons également accordé une aide budgétaire exceptionnelle de 10 millions d'euros pour soulager l'État d'une partie de ses dépenses de santé publique et pour aider les familles touchées par la crise de la Covid-19.

Notre partenariat sécuritaire avec les autorités de transition pour combattre de terrorisme ne cesse de monter en puissance, avec davantage d'opérations conjointes et de nombreux succès. De nouvelles opérations sont planifiées pour début 2021. Les Maliens sont aussi au rendez-vous avec cette nouvelle force européenne, Takuba, sous l'égide de Barkhane, qui vise à former les troupes maliennes au combat. Enfin, il s'agit d'accompagner les Forces armées maliennes (FAMA) dans leur propre adaptation, en mettant en place une nouvelle stratégie plus mobile et offensive avec des moyens adaptés (véhicules légers, motos). Cela nécessite un changement de mentalités et des moyens.

Une autre étape indispensable passe par la modernisation de la gestion des effectifs de l'armée malienne. Le second objectif est le retour des services publics sur le territoire. Une bonne administration doit pouvoir répondre aux besoins fondamentaux de la population. C'est pourquoi l'AFD va intervenir dans les régions les plus fragiles, notamment du centre et du nord du pays, afin de permettre un accès et une distribution de l'électricité, de l'eau potable, et l'assainissement des eaux usées. L'AFD renforce également son partenariat pour faciliter les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, pour des projets de proximité. Enfin, elle appuie la déconcentration et la décentralisation.

Nous soutenons l'accélération de la mise en œuvre de l'accord de paix d'Alger, dans tous ses volets (DDR, décentralisation, développement local). Nous avons décidé d'apporter cette année un soutien de 2 millions d'euros au fonds de développement durable créé pour permettre, notamment, un rattrapage des régions du nord.

Notre appui à cette transition passe également par la justice, la lutte contre l'impunité, la participation à un programme de renforcement de la chaîne pénale, la lutte contre la corruption et l'amélioration des conditions de détention des prisonniers.

Nous apportons également une aide à l'Office national de lutte contre l'enrichissement illicite, à travers des formations, des bourses, des stages.

Notre appui se portera enfin sur la préparation du processus électoral, avec un certain nombre de partenaires qui disposent d'une expertise en la matière. Nous allons nous concentrer sur la formation des observateurs locaux pour favoriser la neutralité et la transparence des élections.

Voilà l'état des lieux et la présentation de notre soutien pour que la transition réussisse. Il faut toutefois rester vigilant alors que les attentes sont importantes.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie pour cette présentation et ces éclaircissements sur la situation politique.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Vous avez très bien résumé la situation politique et le rôle que joue la France dans l'accompagnement de cette transition. Quels sont les autres pays présents qui accompagnent activement cette transition ? Pourriez-vous nous parler aussi de l'impact de la crise sanitaire et sécuritaire sur notre présence ? On nous rapporte une flambée de l'épidémie avec des hôpitaux saturés et un manque d'oxygène. Y a-t-il un impact sur le lycée, l'institut français et nos entreprises ?

**M. Philippe Folliot.** – Concernant l'anniversaire de la mort de 13 de nos soldats, je pense à notre ex-collègue, Jean-Marie Bockel, particulièrement touché.

La situation sécuritaire dépend aussi d'éléments relatifs à la situation économique. Quand il y a un terreau de misère, quand une partie de la population n'a pas accès à l'éducation, cela favorise l'insécurité et les desseins des organisations terroristes. Je souhaite vous interroger sur la situation économique du Mali qui est un des rares pays au monde qui a un PIB/habitant inférieur à 1 000 \$ par an. Ce pays se caractérise par une très forte dépendance en matière de ressources, l'exportation du coton à l'état brut et de l'or. Le pays doit faire face à une corruption endémique et à des infrastructures défailtantes. La croissance va être quasi nulle cette année. Par contre, la croissance démographique continue. Pouvez-

vous nous dresser l'état des perspectives économiques globales maliennes ? Et y a-t-il des éléments de différenciation entre les régions ?

**M. François Bonneau.** – Qu'en est-il des dernières discussions des autorités en place avec l'émir du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), Iyad Ag-Ghali ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous nous avez parlé de transition porteuse d'espoir. Je souhaite parler aussi d'une partie de la transition porteuse d'inquiétudes. La guerre dure et les responsables maliens n'excluent plus d'engager des négociations avec ceux pour lequel le Mali avait appelé la France à intervenir. Le Premier ministre de transition a parlé d'engager une discussion avec les terroristes, ce qui est partagé avec une partie de l'opinion malienne démoralisée par ces années de guerre. L'imam Dicko est très influent au Mali et fut l'un des premiers à défendre le dialogue avec les djihadistes. Des appuis extérieurs, l'Algérie, la Mauritanie, le Secrétaire général de l'ONU lui-même, sont venus soutenir cette position de dialogue avec certains groupes extrémistes. La France ne risque-t-elle pas de se retrouver isolée ? La coordination et la coopération avec les forces partenaires est actuellement exemplaire. Du coup, n'y a-t-il pas un risque d'affaiblissement de ce soutien compte tenu des discussions qui pourraient s'engager avec les forces djihadistes ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Après avoir clairement rappelé les clefs de la réussite de cette transition malienne, pensez-vous que les autorités de transition soient en capacité d'édicter de nouvelles règles de coopération ou faudra-t-il attendre le déroulement des élections générales début 2022 ? Dans ses propos, le Premier ministre de transition va assez loin, en disant qu'il est possible de s'entendre avec « les enfants du pays », parlant de certains groupes armés terroristes. Y a-t-il une prise de conscience de la nécessité d'un accord global qui prenne en compte les dysfonctionnements économiques, sociaux ou termes de gouvernance ?

**M. Richard Yung.** – J'ai une question sur le protocole d'Alger. Pendant les deux mandats d'IBK, il ne s'est rien passé pour la mise en place du protocole. Les choses ont l'air de s'améliorer et des discussions ont repris sur la décentralisation de la région Nord du Mali. Compte tenu de la situation actuelle, y a-t-il des chances que ces discussions progressent, Alger ayant été le moteur principal, avec la France, de ces accords ?

**M. Guillaume Gontard.** – Je vous remercie de cette présentation des conditions politiques au Mali et de cette période de transition. L'État malien est en proie à de nombreuses sources d'instabilité. L'opération Barkhane tente de juguler les opérations terroristes. Mais n'est-il pas temps de rééquilibrer la balance en faveur de l'aide publique au développement et de l'augmenter ?

**M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali.** – Pour répondre à vos différentes questions : Nous ne sommes effectivement pas seuls à vouloir accompagner la transition et le Mali. Depuis le sommet de Pau en janvier 2020, cet effort collectif s'est accru avec le lancement de la Coalition internationale pour le Sahel. Nous avons entrepris un plaidoyer auprès des partenaires pour faire valoir que les défis que connaissait le Mali étaient des défis pour toute la communauté internationale. Cela s'est notamment traduit sur le plan sécuritaire par la constitution de la force Takuba, soutenue par de nombreux pays notamment l'Estonie, la République tchèque, et bientôt la Suède, l'Italie, le Danemark... Sur le plan du développement économique, et notamment à travers l'Alliance Sahel, l'aide internationale se concentre sur les régions les plus fragiles. En dehors de la France, les principaux partenaires sont l'Union européenne, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne. La Banque mondiale et les

banques régionales de développement (BAD, BOAD...) n'ont pas faibli dans leur appui en cette période cruciale pour le pays. Cela passe aussi par un dialogue plus exigeant en matière de réformes. Un certain nombre d'indicateurs devront être atteints !

S'agissant de l'impact de la Covid, nous sommes aussi dans une deuxième vague. La première vague a relativement épargné le Mali en nombre de victimes. Actuellement nous sommes assez inquiets car il y a beaucoup de cas asymptomatiques. Les gens se font dépister de manière fortuite lors de voyages aériens. Le virus se diffuse rapidement. Nous avons appuyé le ministère de la santé dans son plan de riposte, avec des financements de l'AFD, pour des équipements d'hôpitaux et des tests de dépistage. Nous (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) avons contribué à de l'aide alimentaire à hauteur de trois millions d'euros alors que les circuits de distribution ont été perturbés.

La lutte contre le terrorisme passe aussi par la bonne gouvernance et le développement et la présence de l'Etat sur tout le territoire national, ce qui empêchera les terroristes d'exploiter le désarroi des populations qui peuvent se sentir abandonnés de l'Etat. Mais il faut un bon Etat, présent mais aussi qui ne soit pas prédateur. Il y a 15 ans déjà, dans certaines régions périphériques, la présence de l'Etat n'était que symbolique.

Nous avons décidé de soutenir le développement local. Avec de petits projets, c'est aussi une manière de favoriser la décentralisation et les compétences des collectivités. Cela s'accompagne de financements et de conseils pour la mise en œuvre de ces projets et le choix des opérateurs.

Nous sommes également présents dans des expériences de retour de l'Etat dans les zones en cours de sécurisation, dans la région du Liptako Gourma notamment, et à Menaka. La première condition est que les FAMA se soient réinstallées dans ces zones qui sont aussi des lieux de passage et de trafic avec le Niger et le Burkina Faso. Les forces de sécurité intérieures doivent ensuite revenir, ce qui doit permettre aux services publics de se réinstaller progressivement dans ces zones fragiles afin d'apporter les services de base à la population (état civil, santé, services vétérinaires...). Nous favorisons ce retour périodique de certains services de l'administration. C'est une solution transitoire en attendant une stabilisation permanente dans ces territoires. A Menaka, c'est le cas où l'action, avec le soutien de Barkhane, de l'ensemble des services de l'ambassade et des opérateurs français a contribué au retour à une vie publique et économique presque normale dans la ville.

Pour revenir à la crise sanitaire, oui la Covid a eu des conséquences sur l'économie malienne. Les restrictions de circulation infra-régionales, ont eu un impact sur les déplacements de la population et les échanges commerciaux. Même si l'or est une principale ressource d'exportation, les prévisions de croissance qui tournaient autour de 5% ont été revues à la baisse cette année, une année qui est également mauvaise pour le coton.

Mais le Mali n'est pas en défaut de remboursement de ses dettes, du paiement des salaires de ses fonctionnaires et des militaires et du fonctionnement de son administration et de sa sécurité. Il n'a pas de problème d'émission de ses bons du Trésor sur la place régionale. Il y a une certaine confiance dans l'économie malienne. L'Etat malien a encore une bonne signature, confortée par l'appui des bailleurs qui financent les grands projets d'infrastructures. Enfin, la Covid et les aléas politiques n'ont pas causé l'effondrement du système bancaire comme en 2012. Ce n'est pas un Etat failli.

Pour répondre à votre question s'agissant de la question du dialogue avec les djihadistes, je tiens d'abord à rappeler que la discussion sur la libération de détenus djihadistes en échange de la libération de Soumaïla Cissé, avait été initiée par les précédentes autorités maliennes, sous la présidence de l'ancien chef de l'Etat. L'ancien président était marqué d'ailleurs par les reproches de la classe politique de ne pas en faire assez pour libérer son opposant. Les nouvelles autorités de la transition ont hérité de cette discussion en cours. Je note surtout que la lutte contre le terrorisme sur le terrain n'a jamais été aussi déterminée. Et des procès ont été tenus contre les auteurs d'attentats sanglants.

La question du dialogue est délicate. Les autorités maliennes ont bien conscience que le dialogue avec les terroristes qui ne renoncent pas à la violence, serait un marché de dupes. À l'automne dernier, Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) avait dit que le dialogue serait possible si les forces étrangères quittaient le Mali. Les Maliens ne sont pas dupes, ils savent bien que si ces forces partent AQMI ou l'EIGS en profiteraient pour accroître leur emprise sur le territoire malien. Dans l'esprit des autorités maliennes, on peut distinguer les terroristes qui ne renoncent pas à la violence et manifestement se refusent à entrer dans un processus de concertation et les autres. Effectivement Il y a des individus qui se sont engagés dans des groupes « franchisés » par AQMI pour des raisons de frustration sociale, économique ou communautaire. Dans le centre du pays en particulier, des médiations peuvent être tentées pour essayer de décrocher ceux qui se sont engagés dans une radicalité pour des raisons autres qu'idéologiques. C'est dans cette direction que les autorités maliennes pensent aller. Mais négocier avec des chefs qui veulent imposer leurs vues par la violence, leur volonté de détruire l'Etat malien, c'est une ligne rouge. Et répondre à leur demande de départ des forces internationales serait suicidaire et les autorités maliennes en ont bien conscience. S'agissant de l'imam Dicko que vous évoquez, il est une personnalité pour laquelle nombre de maliens ont de la considération. On ne peut pas l'ignorer. Il est une figure religieuse rassurante pour beaucoup, qui s'attache à des valeurs traditionnelles Il a toujours estimé qu'on peut tenter une médiation avec certains groupes de terroristes, avec l'objectif affiché de les faire renoncer à la violence. Pour notre part, je l'ai dit plus haut, nous considérons qu'il faut être plus que prudent et qu'il y a des lignes rouges qu'on ne peut franchir, comme négocier coûte que coûte avec les chefs comme Koufa ou Iyad.

Sur l'accord d'Alger, beaucoup de choses ont avancé. Le dispositif normatif sur la décentralisation est prêt à être mis en œuvre. Sur la question de la réintégration d'ex-rebelles dans l'armée, les forces de sécurité ou l'administration, le dispositif est également prêt. Il y a même eu une opération de réintégration accélérée qui a concerné 1 200 ex-rebelles dans l'armée malienne en vue de redéploiements et d'opérations de sécurisation dans certaines villes du Nord. Il faut continuer le processus d'intégration, qui concerne encore environ 1 000 personnes à court terme. Sur l'aspect « développement » de l'accord, il faut que les choses aillent plus vite. Le fonds de développement durable mis en place pour le rattrapage économique et le développement des régions du Nord est soutenu par la France à hauteur de deux millions d'euros. Les entreprises maliennes y contribuent à travers une taxe sur leur chiffre d'affaires. Ce fonds doit désormais concrètement financer des projets dont la liste a déjà été dressée.

Il faut franchir le pas pour concrétiser pleinement ces efforts, et parfois contre une certaine mauvaise volonté politique qui redoute de donner une plus grande autonomie au Nord du Mali. Il y avait aussi chez certains militaires maliens une réticence à réintégrer dans leurs rangs des déserteurs. Les barrières sont à la fois politiques et psychologiques. Ce qui manque pour la mise en œuvre complète de l'accord d'Alger, c'est aussi de la pédagogie et de la communication sur les avantages de cet accord. Et cela, il appartient d'abord aux autorités

maliennes de le faire. Cela n'a pas été suffisamment fait par le passé. Il faut que les autorités soient pédagogues, fassent comprendre que l'accord d'Alger bénéficiera à la population malienne dans son ensemble et que l'unité du territoire malien n'est pas mise en cause.

Tout est prêt sur le plan normatif. Ce qui me rend optimiste, c'est que les représentants des ex-mouvements rebelles, signataires de l'accord, ont aujourd'hui intégré le gouvernement national. Au quotidien, ils se côtoient et peuvent se parler, mieux s'expliquer.

Concernant l'Algérie, je vous rappelle que l'accord a été signé à Alger et que l'Algérie est présidente du Comité de suivi garant de la mise en œuvre de l'accord. Comme nous, l'Algérie promeut la stabilité du Mali, c'est son intérêt alors qu'elle est son voisin immédiat. Par conséquent, elle pèse activement pour que chaque partie signataire de l'accord s'engage pleinement et joue le jeu.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, Monsieur l'ambassadeur, pour les précisions et analyses que vous venez de nous apporter. Nous pouvons en effet regarder la situation comme un verre à moitié vide ou à moitié plein. Nous allons essayer de le voir comme vous, à moitié plein. Si en cas d'échec, on offre un avenir à l'imam Dicko à la tête du Mali, ce serait la consternation pour mes collègues qui suivent l'engagement de nos forces depuis des années !

Si je vous ai posé la question de la libération des otages, c'est parce que nous avons vu circuler des images de fêtes en l'honneur de prisonniers libérés dont certains avaient organisé des attentats contre des Maliens, mais aussi contre des Français. Nous sommes très vigilants et attentifs à la situation. L'Algérie aussi avait été très sévère sur la libération des prisonniers.

Nous sommes favorables à une transition démocratique. Nous n'oublions pas la présence de nos 5 000 soldats, dont certains de leurs camarades ont payé le prix du sacrifice suprême. Nous veillons à ce que cette présence française soit respectée, tout en respectant l'autonomie des forces politiques maliennes. Nous sommes présents pour assurer leur propre sécurité et nous sommes à vos côtés pour soutenir les efforts que vous déployez au milieu de toutes ces difficultés. Nous vous renouvelons notre confiance en espérant avoir l'occasion de venir vous rencontrer. Je rappelle que le Mali a l'intention d'instituer une seconde chambre, un « Sénat », que je considère comme une chambre de la réconciliation qui peut accueillir des gens qui sont associés à l'effort de paix. Nous allons suivre ces efforts avec beaucoup d'attention.

**M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali.** – La diplomatie parlementaire française aura en effet certainement toute sa place pour accompagner la future nouvelle configuration constitutionnelle et institutionnelle malienne qui est programmée, avec la création d'une seconde chambre.

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Mardi 16 février 2021**

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 17 h 35.*

**Accord de retrait et accord de commerce et de coopération signés entre le Royaume-Uni et l'Union européenne - Audition de M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne**

**M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – Monsieur le Commissaire, nous sommes très heureux que vous ayez accepté de répondre à l'invitation de nos trois commissions.

Nous avons finalement obtenu un accord, sans doute aussi bon que possible, et de très loin préférable à une absence d'accord. On le doit beaucoup à votre persévérance, à votre détermination, à votre capacité d'entraînement auprès de tous nos partenaires européens et à votre parfaite maîtrise des enjeux de cette négociation. Maintenir jusqu'au bout l'union des pays européens a été un formidable tour de force. Bien évidemment, cet accord *in extremis* laisse de très nombreux points sectoriels à négocier. Dans cette perspective, peut-on raisonnablement espérer que les Vingt-Sept resteront aussi unis qu'ils l'ont été jusqu'à maintenant ?

Par ailleurs, la situation restant très sensible concernant l'Irlande du Nord – on l'a vu récemment avec l'épisode récent des vaccins –, quelle est, selon vous, la solidité de l'accord sur le point critique de l'Irlande ? Du reste, il est frappant de constater la rapidité avec laquelle les problématiques liées aux vaccins ont envenimé les relations du Royaume-Uni avec l'Union européenne. Pour avoir longuement négocié avec les Britanniques, dans quelle disposition d'esprit vous paraissent-ils maintenant ? Sont-ils constructifs ou, au contraire, offensifs, voire revanchards ?

De cette question en procède une autre. D'un côté, nous comptons sur la détermination du Royaume-Uni à poursuivre la relation de défense franco-britannique, basée sur les accords de *Lancaster House*, dans ses trois dimensions, nucléaire, opérationnelle et capacitaire. Mais, de l'autre, nous sommes plus inquiets quant à leur volonté de rester arrimés à la défense européenne, en dehors du traditionnel cadre otanien.

Certes, le Royaume-Uni fait toujours partie de l'initiative européenne d'intervention, qui regroupe aujourd'hui treize États membres. Emmanuel Macron proposait également, l'an dernier, d'associer le Royaume-Uni au projet franco-allemand de Conseil de sécurité européen. Enfin, la coopération structurée permanente (CSP) vient d'être ouverte aux États tiers. Néanmoins, ni le comportement passé du Royaume-Uni en matière de politique de sécurité et de défense commune, ni les déclarations récentes ne semblent révéler un véritable appétit britannique en la matière. La France devra naturellement chercher, chaque fois que possible, à garder le Royaume-Uni dans le jeu. Mais jusqu'à quel point cela sera-t-il possible ? L'Union européenne devra-t-elle se résigner à conquérir son autonomie stratégique avec une seule des deux armées majeures en Europe ? Dans ce cas, y parviendra-t-elle ?

Monsieur le Commissaire, au-delà des postures, quelle perception avez-vous aujourd'hui de l'état d'esprit des Britanniques ? Seront-ils ambitieux quand viendra le moment de définir exactement la relation future ? Et quand arrivera, selon vous, l'heure de vérité ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le Commissaire, nous vous savons gré d'avoir su conduire ces négociations avec une diligence véritablement extraordinaire. Le délai de onze mois, dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons et avec un partenaire dont on a pu mesurer la stratégie parfois déconcertante, représente une gageure sans précédent dans l'histoire des négociations commerciales. L'accord qui, jusqu'alors, avait été conclu le plus rapidement par l'Union européenne était celui avec la Corée du Sud, en deux ans et demi. C'est dire à quel point cet accord du 24 décembre fera date.

Il fera également date parce que nos entreprises s'inquiétaient, à raison, des conséquences économiques qu'aurait pu avoir une sortie sèche du Royaume-Uni du marché intérieur. Certes, vous aviez averti que cet accord, pour meilleur qu'il soit qu'une absence d'accord, emporterait de « vrais changements, aux conséquences mécaniques inévitables ». Ces perturbations sont réelles : files d'attente à Calais, retards dans les livraisons de colis, ruptures d'approvisionnement pour certains produits. Quelles sont les principales raisons de ces blocages ? Défaut de communication auprès des entreprises, délais de mise à disposition des formulaires, manque de moyens de contrôle ? Comment peut-on faciliter l'activité des entreprises opérant des deux côtés de la Manche ?

S'agissant d'un accord négocié aussi rapidement, il est clair qu'un point de vigilance particulier sera, pour nous, le contrôle de sa bonne application par les deux parties. Comment l'Union européenne s'organise-t-elle – le cas échéant avec les autorités nationales – pour suivre l'application de l'accord et surtout faire remonter les difficultés de terrain ? Y a-t-il une *Task Force* pérenne au sein de l'Union européenne à cette fin ? Quelle est l'articulation avec l'échelon national et, pour ce qui nous concerne, avec la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ?

Il serait extrêmement dommageable pour la compétitivité de nos entreprises que les 1 246 pages de cet accord soient respectées scrupuleusement par nous mais méconnues par l'autre partie. Dans un rapport de 2019, notre collègue de la commission des affaires économiques Laurent Duplomb constatait qu'une partie significative des produits agricoles importés ne respectait pas les normes sanitaires requises en France. Dispose-t-on de moyens suffisants pour contrôler le respect par le Royaume-Uni des normes sociales, environnementales ou du régime des aides d'État ? De quels moyens disposera le conseil de partenariat chargé de superviser l'accord ? Comment s'assurer, en somme, qu'un paradis fiscal et réglementaire, un « Singapour-sur-Tamise », ne s'installe aux portes de l'Europe ?

La question est essentielle car, en 2019, le Royaume-Uni était de très loin le premier excédent commercial de la France. Avez-vous connaissance de premières remontées sur les variations de flux commerciaux et l'impact sur le PIB de l'Union européenne et de la France depuis janvier ? Quel est le coût global de mise en œuvre des contrôles douaniers résultant du Brexit ?

L'imbrication des chaînes de valeur entre les entreprises de nos deux pays est extrême. À ce propos, j'aimerais vous interroger sur la règle du pays d'origine : pour être

exemptées de droits de douane, les marchandises exportées entre le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent contenir un pourcentage minimum de valeur ajoutée sur le sol de l'exportateur. Avez-vous une estimation de la part des marchandises pour lesquelles ces seuils seraient difficiles à atteindre ? Surtout, pouvez-vous nous indiquer quels sont les secteurs dans lesquels ces difficultés sont communes ? Quels sont les moyens d'aider ces secteurs à les surmonter ? Pour un domaine aussi internationalisé que l'automobile, cela semble par exemple poser quelques premiers problèmes.

Enfin, comme nos collègues, nous avons, à la commission des affaires économiques, suivi avec attention les frictions entre l'Union européenne et le Royaume-Uni à propos de l'exportation des vaccins à partir de l'Irlande. Cela signe-t-il, plus généralement, l'émergence d'une stratégie plus offensive de l'Union européenne en matière commerciale ?

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** – Je m'associe au plaisir de mes deux collègues d'accueillir au Sénat celui qui est parvenu, après quatre ans et demi de négociations compliquées par les considérations de politique intérieure britannique et par la pandémie, à conclure avec le Royaume-Uni un accord conforme au mandat qui lui avait été confié. Je suis très heureux de pouvoir aujourd'hui vous remercier et vous féliciter, monsieur le commissaire, d'avoir sauvé l'intégrité du marché unique dont nous mesurons mieux le prix, et d'être parvenu à préserver jusqu'au bout l'unité entre les Vingt-Sept.

Si la conclusion de cet accord à Noël nous a satisfaits, nous n'en sommes pas moins inquiets aujourd'hui. Sa mise en œuvre est compliquée : trop de nos pêcheurs n'ont toujours pas obtenu leurs licences pour pouvoir continuer de pêcher dans la bande des six à douze milles britanniques. En attendant, nous déplorons une surpêche dans les eaux françaises. Des entreprises nous alertent sur la sévérité des contrôles vétérinaires que nous infligeons à nos importations en provenance du Royaume-Uni, car elles craignent en retour des représailles britanniques qui leur feraient perdre durablement des marchés. D'autres, encore, dénoncent la compétition entre les ports européens, dont certains espèrent attirer les flux de marchandises en se montrant plus couplants en matière de contrôles. Comment répondez-vous à ces multiples inquiétudes ? Comment accueillez-vous la demande de la commission environnement du Parlement européen de constituer un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, susceptible de superviser les contrôles aux principaux points d'entrée dans l'Union européenne ?

Par-dessus le marché, le climat entre Londres et Bruxelles s'est tendu depuis Noël à propos de la question irlandaise qui, bien que ne relevant pas directement de cet accord, a surgi à la faveur des tensions apparues autour des contrôles qui s'organisent désormais en mer d'Irlande. Le protocole nord-irlandais contenu dans l'accord de retrait a heureusement permis d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlande, mais est-il possible d'éviter qu'il ne ravive les divisions entre Irlandais ? La récente crispation sur les vaccins a envenimé la situation : en brandissant la clause de sauvegarde prévue à l'article 16 du protocole, la Commission européenne espérait contrôler les exportations des vaccins produits en Europe vers le Royaume-Uni. Elle a finalement donné du grain à moudre à ceux qui mettent en doute l'applicabilité du protocole. Ces tensions sur la mise en œuvre de l'accord de retrait augurent-elles de chicanes permanentes pour la mise en œuvre de l'accord de coopération récemment conclu ? Compliqueront-elles les négociations qui nous restent à mener sur d'autres volets importants, notamment sur les services financiers ? En somme, quelle est votre appréciation sur l'avenir de la relation eurobritannique ?

**M. Michel Barnier, conseiller spécial de la présidente de la Commission européenne.** – Je n’oublie pas que j’ai été membre de la Haute Assemblée durant deux ans, notamment président de la commission des affaires européennes, avant de la quitter pour la Commission européenne. Je suis donc très heureux de me trouver en face de vous.

Je suis d’un tempérament montagnard et ces quatre ans et demi de négociations ont été une sorte de longue marche demandant calme, persévérance et respect, tout en bannissant toute forme d’émotion ou de passion.

Si je puis parler de notre pays avec passion, dans cette négociation, l’objectif était de s’en tenir aux faits, aux chiffres, aux bases légales et aux intérêts de l’Union européenne. Il s’agit d’une négociation unique – j’espère qu’elle le restera – qui a montré qu’un pays ayant choisi démocratiquement de quitter l’Union européenne peut le faire. L’Union européenne n’est donc pas une prison : on peut la quitter, si l’on accepte les conséquences de cette décision. Comme tout divorce, celui-ci provoque de graves et nombreuses conséquences humaines, sociales, économiques, financières, techniques et juridiques. Il me semble que ces conséquences sont souvent sous-estimées et généralement mal expliquées.

Face à cet événement provoquant tant d’insécurité juridique, nous avons, en deux étapes, tenté de remettre de la certitude là où le Brexit a créé de l’incertitude. Après avoir traité de la sortie du Royaume-Uni, c’est-à-dire le divorce politique et institutionnel et toutes les difficultés qu’il crée, nous avons abordé, au cours d’une négociation bien plus courte, le Brexit économique, à savoir la future relation économique et commerciale. Ce traité de 1 200 pages concerne plus de quatre millions et demi de personnes – soit environ trois millions et demi d’Européens vivant au Royaume-Uni et un million et demi de Britanniques vivant sur le sol européen – pour lesquelles nous avons garanti la totalité des droits sociaux acquis jusqu’à la fin de l’année dernière. Néanmoins, le Royaume-Uni appliquera désormais, en matière d’immigration, une politique extrêmement différente.

En matière budgétaire, la clef a été que les Britanniques ont accepté de payer à vingt-huit tout ce qui avait été décidé à vingt-huit. Je vise ici la politique agricole commune (PAC), la politique des fonds structurels ou encore la recherche.

Enfin, le sujet le plus sensible et qui comportait le plus de risques et de conséquences est l’Irlande. Il concerne, en effet, bien plus que les marchandises ou le commerce, puisqu’il s’agit des hommes et des femmes ainsi que de la paix dans une île qui a connu un conflit ayant provoqué 4 000 morts. Or, aux termes du *Good Friday Agreement*, l’une des conditions de cette paix fragile est l’absence de frontière, tandis que le marché unique implique des contrôles fiscaux, sécuritaires, sanitaires ou vétérinaires de toutes les marchandises traversant ses frontières. Et ces contrôles sont effectivement à opérer – on le doit au marché unique ainsi qu’aux entreprises et consommateurs qui y vivent.

Après deux ans de négociations avec Theresa May et son successeur, nous sommes parvenus à l’accord prévoyant que le territoire d’Irlande du Nord fait partie du marché unique tout en étant un territoire douanier britannique. Les contrôles s’effectuent ainsi aux limites de l’île par les Britanniques et avec notre coopération. Cette situation est complexe mais opérationnelle et durable.

À ce titre, dans le contexte de la lutte anti-covid et de la vaccination, la Commission européenne a voulu établir un contrôle des exportations de vaccins en activant la clause de l’article 16 du protocole nord-irlandais annexé à l’accord de retrait qui prévoit des

mesures de sauvegarde impliquant de nouveaux contrôles en Irlande alors même que je m'étais battu, cinq ans durant, pour éviter toute frontière. Fort heureusement, la présidente de la Commission a reconnu et immédiatement corrigé cette erreur. Nous voulons donc dédramatiser les contrôles que les Britanniques ont accepté de faire, notamment pour préserver les conditions de cette paix et garantir l'intégrité du marché unique. La mise en œuvre de cet accord de retrait, tout comme du nouvel accord de commerce et de coopération, seront respectivement suivis, à partir du 1<sup>er</sup> mars prochain, par deux services de la Commission européenne. Issus de la *Task force* que j'ai animée pendant quatre ans, ils seront placés sous l'autorité de la présidente.

Nous avons disposé de neuf mois pour négocier le nouvel accord relatif à la future relation économique et commerciale. Jamais nous n'avons négocié un accord de libre-échange dans un délai aussi court. Cela ne fut possible que parce que nous avons proposé de ne négocier ni tarifs, ni quotas. De fait, nous avons des échanges étroits avec ce voisin immédiat : 15 % des exportations des Vingt-Sept vont au Royaume-Uni tandis que nous sommes destinataires de 47 % des siennes. On voit bien que le Royaume-Uni est dans une position unique, tant par sa proximité géographique que par le volume de ses échanges commerciaux avec l'Union européenne.

C'est bien la première fois que nous négocions un accord de libre-échange dans un contexte de divergence réglementaire et non pas de convergence. Il s'agit d'éviter que cette divergence ne devienne un outil de *dumping* au service des Britanniques. Ces derniers ayant naturellement l'idée de bénéficier des avantages du marché unique sans être contraints par ses règles, la négociation a été difficile. Toutefois, il n'est pas question que soit créé un Singapour-sur-Tamise. Nous avons donc imposé – et nous le ferons à l'avenir dans tous nos nouveaux accords commerciaux – des règles du jeu équitable (*level playing field*). Nous ne craignons pas la concurrence tant qu'elle reste loyale.

Dans cette optique, nous avons créé des outils de dissuasion et de prévention concernant deux aspects : les aides d'État et les divergences réglementaires. Sur ces deux volets, nous sommes en capacité de mettre en place des mesures compensatoires, de rétablir des tarifs, de faire des suspensions croisées, voire de remettre tout en cause. La situation de l'accord sera évaluée et mise à plat tous les quatre ans. Je ne puis dire que tout fonctionnera parfaitement. Il faudra donc être très vigilant sur l'application de l'accord ; le Sénat, en particulier, par ses commissions, devra participer à ce travail de contrôle et d'évaluation car il faut attacher autant d'importance aux « effets de suivi » qu'aux effets d'annonce. Néanmoins, nous avons mis en place des outils et les experts de la Commission européenne jugent le cadre crédible et fonctionnel.

La partie économique de l'accord s'attache en particulier aux aspects d'énergie, de transport et de pêche. La pêche a constitué, jusqu'au bout, le sujet le plus compliqué. Ayant été le ministre des pêcheurs français, j'ai un respect infini pour ce métier difficile et dangereux. Je dois dire que les 27 États membres ont été solidaires en ce qui concerne cette question, onze d'entre eux étant concernés et huit plus directement, dont la France. Sur cette question, les positions de départ différaient beaucoup : les Britanniques voulaient tout récupérer ; ils pouvaient d'ailleurs le faire en cas de désaccord. Les pêcheurs européens pêchent 650 millions d'euros par an dans les eaux britanniques tandis que les pêcheurs britanniques y pêchent 850 millions, et seulement 150 millions dans les nôtres. En quittant le marché unique, le Royaume-Uni quitte mécaniquement la politique commune de la pêche et retrouve sa souveraineté sur ses eaux. Nous avons obtenu de ne rendre que 25 % de nos opportunités de pêche, contre les 100 % initialement demandés.

Il y a une période de stabilité de cinq ans et demi, au terme de laquelle il y aura des négociations annuelles. Dans l'accord de pêche, des mesures de compensation, ou de réplique, ont été prévues pour protéger nos activités si les Britanniques prenaient des mesures très brutales de fermeture de la mer du Nord, ce qui provoquerait des difficultés très graves. Nos répliques sont à la fois internes au secteur de la pêche et croisées. J'ai ainsi introduit une mesure miroir avec le secteur de l'énergie, sur l'interconnectivité électrique, économiquement très importante pour les Britanniques : l'accord en ce domaine est également établi pour cinq ans et demi, comme pour la pêche, avec ensuite discussion annuelle. Je pense qu'ils ont compris de quoi il s'agissait.

Dans le domaine de la coopération économique, nous avons aussi les programmes européens. Nous avons proposé au Royaume-Uni, comme aux autres pays tiers, de participer, dans d'autres conditions qu'aujourd'hui, aux programmes de recherche, spatiaux et Erasmus. Les Britanniques ont refusé de continuer à participer à Erasmus parce qu'ils veulent créer un programme concurrent, mais ils participeront encore aux programmes européens de recherche.

Le troisième secteur de coopération établi dans l'accord est la sécurité intérieure. Le Royaume-Uni a accepté de respecter les grands principes de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que notre réglementation sur le contrôle des données personnelles, et nous avons trouvé des moyens opérationnels pour qu'il participe à Europol, Eurojust, aux extraditions, à la lutte contre le blanchiment d'argent, au programme Prüm sur l'échange de données ADN ainsi qu'au programme PNR (*Passenger Name Record*) lié à la protection des passagers.

Le quatrième chapitre concerne la gouvernance. Il y aura un accord-cadre global et à l'intérieur du paquet économique, un seul système de règlement des conflits permettant la suspension croisée, à laquelle nous tenons. Les Britanniques voulaient faire du « salami » mais nous avons tenu à un accord global.

La négociation est terminée. Maintenant, il s'agit d'appliquer cet accord. Il n'y aura pas de renégociation. En revanche, deux sujets n'ont pas été inclus. Le premier, parce que nous ne le voulions pas, concerne les services financiers. La Commission attribue des équivalences à certains services, en fonction des intérêts et de la stabilité financière de l'Union européenne. Ce sont des mesures unilatérales. Il n'y a pas de cogestion des équivalences.

Le deuxième, parce que les Britanniques ne le voulaient pas, est la politique étrangère et de sécurité commune. Nous le regrettons. Peut-être voulaient-ils que nous soyons en position de demandeurs ? Peut-être connaissaient-ils les sensibilités divergentes des États membres ? Peut-être cette dimension de la politique de l'Union européenne n'est-elle pas celle que les Britanniques privilégient ? Nous sommes ouverts à discuter à nouveau de ce volet qui était prévu dans la déclaration politique agréée par Boris Johnson il y a un an et demi. Nous sommes prêts à créer un cadre, par exemple pour la coopération politique aux Nations unies, la participation éventuelle des Britanniques à des opérations extérieures militaires de l'Union, la coopération des services, notamment sur la cybersécurité, et puis la participation du Royaume-Uni en tant que pays tiers à une coopération structurée dans le cadre du traité, ainsi qu'au Fonds européen de défense nouvellement créé.

Nous avons trois sujets de vigilance et d'exigence. Premièrement, l'Irlande. La paix y est très fragile. Deuxièmement, la bonne application du traité, avec un Conseil de

partenariat notamment pour assurer le suivi des risques de *dumping*. Ce traité ne date que d'un mois et demi, il existe donc un besoin d'adaptation, mais dans quelques mois, il faudra distinguer l'adaptation du fonctionnement normal. Ce ne sera pas *business as usual*. Les Britanniques ont quitté le marché unique, l'union douanière, l'Union européenne, ce qui entraîne des conséquences mécaniques. En Allemagne, on dit qu'on ne peut pas aller danser dans deux mariages à la fois. Il y a une différence définitive entre un pays membre et un pays tiers : plus de passeport financier, ni de certification automatique, ni de reconnaissance automatique des qualifications professionnelles. Ce sont des barrières non tarifaires, qui sont nombreuses, comme avec n'importe quel pays tiers.

Troisièmement, je recommande que l'on comprenne pourquoi le Brexit s'est produit. C'est peut-être trop tard pour les Britanniques, mais pas pour nous. Il y a peut-être eu un rejet de Bruxelles en raison des conséquences de la mondialisation, de la disparition de l'industrie et de services publics. Je recommande d'écouter ce sentiment populaire – et non pas populiste - de ne plus être protégé, de le comprendre et d'y répondre. L'Union européenne commence à le faire : elle manifeste moins de naïveté dans ses échanges avec le reste du monde, et enfin la politique industrielle n'est plus un gros mot à Bruxelles. Je recommande de tirer les leçons du Brexit : c'est autre chose que de mesurer les conséquences du Brexit.

J'ai été fier et honoré de mener une équipe formidable. J'ai été très heureux de participer à ce travail collectif. Je vais encore suivre la ratification au Parlement européen. Nous avons prouvé que l'unité des Vingt-Sept était possible. C'est un travail quotidien. J'ai été désigné à l'automne 2016, lorsque la situation était extrêmement grave : Brexit, élection de M. Trump, attaques terroristes, insécurité tout autour de la Méditerranée. Cela a engendré un sentiment de responsabilité. J'ai ensuite cultivé cette volonté d'union par une méthode : la transparence. Nous avons tout dit, chaque jour, à tout le monde en même temps. Notre équipe a rendu compte en temps réel au Parlement européen et à un groupe de vingt-sept délégués Brexit des gouvernements, qui s'est réuni deux fois par semaine à Bruxelles. J'espère que cette unité pour le Brexit, événement négatif, sera utilisée pour des enjeux positifs.

**M. Pascal Allizard.** – Merci pour cet exposé. Je vous adresse mes félicitations pour cette mission hors norme. Il y a l'accord, puis la relation future sur les problématiques de défense, de pêche ou de ports de commerce. N'oublions pas les intérêts de la France. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur les ports ? Y a-t-il une stratégie chinoise connue pour tirer les marrons du feu de ce divorce ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Merci, monsieur le Commissaire. En vous écoutant, j'avais à l'esprit le dessin de Plantu qui illustre parfaitement la connaissance que vous êtes peut-être le seul à avoir de tous les enjeux de cette négociation. J'ai apprécié votre remarque sur les enseignements à tirer du Brexit. Nous devons nous interroger si nous voulons éviter que les populistes de toutes sortes progressent en Europe.

*Quid* de la coopération entre les laboratoires de recherche situés des deux côtés de la frontière ? De la mobilité des enseignants, des chercheurs et du personnel administratif ? La mobilité académique est essentielle. Plus de 45 000 articles scientifiques sont coécrits entre la France et le Royaume-Uni. *Quid* des contrats d'enseignement, de recherche et d'innovation entre les établissements d'enseignement supérieur ? Quelle matérialisation concrète de la convention signée entre la conférence des présidents d'université et son homologue britannique, en juin 2017, qui a réaffirmé cette volonté commune de travailler ensemble ? La crise du covid montre la nécessité de renforcer les liens entre les chercheurs de par le monde.

Enfin, de nouvelles voies maritimes s'ouvrent avec l'Irlande, relevant essentiellement de volontés bilatérales. L'Union ne serait-elle pas la mieux à même de coordonner et d'organiser ces nouvelles routes dans le cadre d'une véritable politique européenne des transports préservant l'environnement ?

**M. Olivier Cadic.** – Monsieur le Commissaire, vous avez dit que 4,5 millions d'Européens avaient vu leurs droits acquis grâce à l'accord. J'en fais partie et vous remercie pour vos efforts.

Il y a un besoin de clarification de l'article 20 de l'accord, sur la restriction des droits de séjour et d'entrée. Deux millions d'Européens n'ont que le *pre-settled status* et devront renouveler leur demande de *settled status* dans les cinq ans. Que se passera-t-il en cas d'omission de renouvellement de la demande ? L'article 20 ne le précise pas.

**M. Richard Yung.** – Depuis le 1<sup>er</sup> janvier, les acteurs financiers britanniques ont perdu leur passeport européen et ne peuvent plus exercer leurs activités sur notre territoire. On constate un transfert des activités financières de Londres vers Amsterdam, Francfort et Paris, dans cet ordre. C'est à la Commission qu'il revient de donner des équivalences, ce qu'elle fait pour l'instant avec parcimonie, puisqu'elle n'en a accordé que deux contre une trentaine en attente.

D'ici mars, un protocole d'accord définissant le cadre d'une coopération réglementaire en matière de services financiers devrait être signé. Où en est-on ?

**M. Pierre Laurent.** – Ma question porte sur le troisième point de vigilance : les leçons politiques du Brexit. Après un climat très anxieux, on est passé au « ouf » de soulagement, avec le risque d'oublier l'échec politique que le Brexit constitue pour l'Europe. Monsieur le Commissaire, je suis heureux de vous entendre appeler à poursuivre la réflexion. Je fais partie de ceux qui ne veulent pas sortir de l'Union européenne mais qui la critiquent et ont le sentiment de ne pas être écoutés. Cela nourrit des phénomènes regrettables. Quelles grandes leçons tirez-vous de cet échec ? Un débat va se tenir dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : quelles sont vos pistes pour repenser l'avenir de l'Europe ?

**M. Michel Barnier.** – Pascal Allizard a évoqué les intérêts français. Dès que je serai dégagé de mes responsabilités européennes, vous n'aurez pas beaucoup à attendre pour entendre mes idées sur la stratégie industrielle et les leçons du Brexit. Le sentiment populaire qui y a mené existe chez nous, beaucoup plus qu'on ne le croit. Il y a eu à Bruxelles, pendant trop d'années, une forme d'ultralibéralisme qui a consisté à déréguler, ouvrir toutes les portes et toutes les fenêtres, ce que ne faisaient pas les Américains, les Russes et les Chinois. On a baissé la garde, notamment dans le domaine de la régulation financière. La crise de 2008 a heurté de plein fouet un continent européen qui s'était désarmé. Devenu Commissaire européen aux services financiers en 2010, j'ai présenté avec mon équipe pas moins de quarante-et-une lois de régulation financière en cinq ans pour remettre de la lumière sur des gens qui ne l'aiment pas beaucoup, ainsi qu'un peu de morale et d'éthique là où elles avaient disparu. On aurait tort d'oublier le choc de la crise. Je pourrais aussi parler des excès de la bureaucratie. À l'échelle nationale, on a désindustrialisé au profit des services, au Royaume-Uni et en France. Cela n'a pas été le cas en Allemagne, en Italie ou en Suède. Dans notre monde global, on a intérêt à réarmer l'Europe. C'est pourquoi je suis très heureux du portefeuille confié à Thierry Breton et de son action sur l'industrie numérique et du Fonds européen de défense qui affectera de l'argent à ce secteur, pour la première fois dans l'histoire de l'Union.

Nous devons aussi déplorer la faiblesse du débat démocratique européen. Le général de Gaulle disait : « Il faut combattre la démagogie par la démocratie. » Nous devons être capables de mener un débat démocratique. Les peuples sont intelligents et doivent disposer des éléments pour décider.

Jean-Marc Todeschini parlait du transport. De nouvelles lignes de fret directes entre Cherbourg et l'Irlande se développent. L'Irlande est demandeuse à cet égard, dans le secteur des transports mais aussi de l'énergie. La Commission est prête à soutenir le renforcement de ces liens.

La stratégie de la Chine existe, Brexit ou pas Brexit. Mais ne soyons pas naïfs vis-à-vis de la Chine, comme des États-Unis. Il faut absolument préserver le marché unique et éviter le *cherry picking*. C'est principalement pour notre marché unique que les Américains et les Chinois nous respectent.

Le dessin de Plantu me faisait dire : « Si vous avez compris ce que je disais, c'est que je me suis mal exprimé. » J'espère que ce n'est pas votre sentiment aujourd'hui !

Les universités et les laboratoires continueront à coopérer parce que le Royaume-Uni a accepté de participer aux programmes de recherche. Mais ce ne sera pas le même cadre financier ni juridique qu'avant.

Peut-être que mon adjointe Clara Martinez pourra répondre à Olivier Cadic. Toutes ces problématiques sont soumises à l'agenda du comité conjoint lorsqu'elles nous sont rapportées.

**Mme Clara Martínez-Alberola, cheffe adjointe de la Task Force pour les relations avec le Royaume-Uni au secrétariat général de la Commission européenne.** – C'est une problématique dont nous avons discuté avec les Britanniques. Ils ont instauré un système selon lequel les citoyens qui étaient au Royaume-Uni avant le 31 décembre de l'année dernière ont un statut de résident permanent tandis que d'autres citoyens ont droit au statut de pré-résident permanent, à renouveler. Quant aux droits prévus par l'accord de retrait, les Britanniques ne peuvent pas les remettre en cause : c'est une procédure administrative qu'ils ont mise en place, et que la Commission surveille et continuera de suivre dans les prochains mois. Chaque État membre a instauré son propre système, parfois purement déclaratoire, parfois plus procédural, pour les résidents britanniques qui étaient sur son sol avant le 31 décembre.

**M. Michel Barnier.** – Je précise que c'est M. Maroš Šefčovič, le vice-président de la Commission européenne, qui nous représente dans le comité conjoint. Clara Martinez, qui vient de s'exprimer, était la directrice de cabinet du président Juncker. Elle est aujourd'hui, pour quinze jours encore, mon adjointe dans la négociation. Elle a été à mes côtés dans toute cette deuxième négociation.

Une procédure d'évaluation des équivalences est en cours. Une bonne vingtaine sont envisagées. Elles ne seront pas toutes données. Elles seront attribuées de manière très consciencieuse, en tenant compte de nos intérêts et des risques d'instabilité financière. Les Britanniques ont essayé, dans les négociations, de contourner cette procédure. Par exemple, ils ont insisté jusqu'au dernier moment pour inscrire dans l'accord de future relation une disposition qui ouvrirait une sorte d'équivalence automatique pour tout ce qu'on appelle la gestion de portefeuille (*Portfolio Management*), c'est-à-dire les fonds d'investissement. La

présidente de la Commission a dit de manière claire et nette qu'il n'en était pas question, qu'on ne contournerait pas la procédure ! Pour ce secteur, c'est un vrai changement. Tout le monde n'a pas cru qu'il allait se produire, mais il s'est produit, comme une conséquence mécanique, automatique, du Brexit. Avec la commissaire Mairead McGuinness, nous travaillons au protocole, qui sera finalisé dans les délais prévus, et qui ne porte pas sur les équivalences mais sur la coopération réglementaire en matière financière, comme ceux que nous avons avec le Japon et avec les États-Unis.

Pierre Laurent a parlé de soulagement. Je n'en éprouve aucun ! J'étais heureux d'accomplir cette mission, et surtout d'aboutir à un accord pour un divorce ordonné plutôt que désordonné. Mais le Brexit reste une interpellation.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Du point de vue de notre continent, le Brexit était présenté comme un cataclysme pour le Royaume-Uni. Les Anglais avaient plus à perdre que les Européens en quittant l'Union, nous disait-on et, à en croire les projections sur l'évolution du PIB d'ici à 2050, l'Union européenne se maintiendrait au sein du G8, tandis que le Royaume-Uni en sortirait. Pourtant, lorsque l'on observe que les Britanniques ont été mieux fournis en vaccins contre le covid, cela interroge ! Cet épisode est-il anecdotique, ou illustre-t-il les angles morts qui persistent au sein de l'accord de commerce et de coopération ? Je pense notamment aux garanties relatives à la concurrence loyale. L'Union européenne a par exemple renoncé à l'alignement dynamique des normes. Quelles garanties offriront les Britanniques sur la question de l'accès aux marchés publics, très encadrée par des directives ? A-t-on vraiment trouvé le bon équilibre entre compétition et coopération ?

**M. Franck Menonville.** – Vous avez évoqué tout à l'heure les leçons à tirer du Brexit. Quel levier voyez-vous pour faire rebondir la construction européenne ? Quelles évolutions institutionnelles vous semblent nécessaires ? Surtout, comment réenchanter la construction européenne, et convaincre nos concitoyens européens que l'Europe garantit, pour demain, la souveraineté économique de nos nations ? La Hongrie et, dans une moindre mesure, la Pologne, prennent de grandes libertés avec les valeurs fondatrices de l'Europe et de nos démocraties libérales. Que pensez-vous de cette évolution ? Enfin, vous avez parlé de dérégulation. L'avenir de l'entreprise publique EDF nous inquiète. Qu'en dites-vous ?

**M. Jacques Fernique.** – Cette négociation a été marquée par la volonté des 27 d'assurer la robustesse de ce nouvel accord de commerce pour contrer les risques de *dumping* environnemental et social. L'essentiel sera dans la pratique et l'usage de ce traité. Comme vous l'avez dit, les effets de suivi doivent correspondre aux effets d'annonce. Un mécanisme de vérification du respect de nos standards environnementaux et sociaux se déploiera. Quelles garanties sur sa robustesse ? Quelles seront les sanctions ou les restrictions en cas d'écart ? Que pensez-vous de la possibilité d'élargir le champ d'application de ce nouveau dispositif européen ? Peut-on l'appliquer à d'autres accords commerciaux ? D'un mal pourrait sortir un bien, si nous en profitons pour faire évoluer le modèle actuel de l'accord commercial européen, encore trop marqué par la seule volonté d'ouverture et de facilitation des circulations, c'est-à-dire par l'ultralibéralisme.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Le principal enjeu du protocole irlandais est la création d'une frontière en mer d'Irlande et les tensions qu'elle crée. Les Unionistes du DUP (*Democratic Unionist Party*) invoquent de plus en plus l'article 16 du protocole nord-irlandais, qui autorise le Royaume-Uni à prendre des mesures de sauvegarde appropriées, donc une possible suspension des contrôles. Le 11 février dernier, Michael Gove et Maroš Šefčovič ont publié un communiqué conjoint sur les prochaines étapes incluant

d'éventuels ajustements. Sait-on, monsieur le Commissaire, quels pourraient être ces aménagements ? Ne risque-t-on pas de remettre en cause les fondamentaux de ce protocole ? Celui-ci fait polémique au Royaume-Uni car il met l'Irlande du Nord dans une situation de double appartenance. Sur les droits des citoyens, ne serait-il pas utile de mettre en place un comité spécifique, qui puisse contrôler la réciprocité des droits entre citoyens européens et britanniques ?

**M. Franck Montaugé.** – Je suppose que les négociations se sont appuyées sur une analyse des risques économiques encourus par les pays de l'Union européenne. Compte tenu de l'accord négocié, dans quels secteurs ou filières économiques anticipez-vous des conséquences négatives ? Quel plan ou quelles contre-mesures l'État français devrait-il mettre en œuvre pour minimiser ses effets sur les entreprises françaises ? Les services financiers implantés en France ne vont-ils pas en pâtir ? Ne voyez-vous pas dans le départ des Britanniques une opportunité de création de nouveaux paradis fiscaux ? La question n'est d'ailleurs toujours pas résolue en Europe même... En matière agricole, l'accord donne l'impression que nous ne pourrions plus protéger les futures indications géographiques protégées (IGP) et appellations d'origine protégée (AOP) comme nous l'avons fait jusqu'ici. Les accords futurs résultant de l'évaluation du Brexit initial feront-ils partie de l'accord de Brexit ? Le Brexit va-t-il, selon vous, alourdir ou faciliter le projet nucléaire d'Hinkley Point que porte EDF ?

**M. Michel Barnier.** – L'importance d'être ensemble réunis dans le marché unique est claire. Sans cela, en quelques décennies, seule l'Allemagne figurerait parmi les pays du G8 – alors que les 27, ensemble, continueront à être l'une des toutes premières économies mondiales. Les conséquences du Brexit avaient été évaluées à près de 3 % du PIB, sur plusieurs années, pour le Royaume-Uni, et à quelque 0,3 % ou 0,4 % pour l'Union européenne. Pour autant, il s'agit d'un évènement perdant-perdant : il n'y a pas de conséquences positives du Brexit ! Même si les services financiers français se renforcent parce que les Britanniques perdent le passeport financier, je ne suis pas sûr qu'il faille s'en réjouir. Évidemment, le Brexit a encore plus de conséquences négatives au Royaume-Uni, du fait de la structure des échanges : les Britanniques exportent à 47 % vers l'Union européenne. Désormais, il n'y aura ni taxes ni quotas, certes, mais des contrôles, donc des barrières non tarifaires.

Sur les vaccins, je ne ferai pas de commentaire, sauf pour mettre les choses en perspective. Tant mieux, au fond, si davantage de Britanniques sont vaccinés. Attendons que les vaccins soient vraiment opérationnels : il faut deux injections... Mais il est clair que les Britanniques sont seuls, qu'ils ont pu décider seuls, et que c'est plus compliqué à 27, surtout quand c'est la première fois. Notre philosophie a été de mutualiser les commandes de vaccins. Nous avons peut-être connu des difficultés administratives plus lourdes mais, au moins, nous garantissons l'équité entre les 27 : c'est aussi cela, la philosophie de l'Union européenne. Cela dit, je recommande de mettre les choses en perspective, d'éviter les polémiques et la surenchère. Tant mieux pour les Britanniques : je leur souhaite tout le meilleur. Ceux qui gouvernent nos pays devront encore affronter ensemble de nombreux et graves défis : les nouvelles pandémies, le terrorisme, le changement climatique, l'instabilité financière... Autant préserver l'esprit de coopération ! Le Brexit est derrière nous, désormais.

Que faire en Europe ? Je ne suis pas sûr qu'il faille mettre les questions institutionnelles au premier rang. Nous l'avons fait pendant dix ans – et j'y ai contribué, d'ailleurs, en participant aux négociations du traité d'Amsterdam comme ministre ou comme commissaire, ou à la préparation du traité de Nice, ou de la Constitution européenne. Nous

avons mis toute notre énergie sur ces réformes institutionnelles, mais je ne suis pas sûr qu'elles intéressent beaucoup les gens. Le moteur doit fonctionner, et on doit faire les réformes s'il en faut. Mais il faut insister davantage sur ce qu'on fait ensemble, en expliquant pourquoi on est sur la même route, et quelles sont les prochaines étapes sur cette route. Sans doute devrions-nous aussi prendre le temps, au niveau européen et peut-être au niveau national, d'évaluer la valeur ajoutée de ce qu'on fait ensemble. Certains sujets ont été mutualisés il y a 20, 30 ou 40 ans. Peut-être n'y a-t-il plus la même valeur ajoutée à le faire aujourd'hui. Inversement, sur la recherche, la santé, la défense, nous avons grand besoin de mutualiser davantage. La question de la valeur ajoutée de l'Union européenne est très importante.

La Hongrie et la Pologne sont en discussion avec l'Union européenne. Quand on est membre de l'Union, on en respecte les règles, notamment sur les droits fondamentaux.

Sur EDF, je ne veux pas me prononcer, car le sujet est actuellement instruit par les services de la Commission.

Jacques Fernique a évoqué la robustesse des clauses. Les experts avec lesquels je travaille me disent que ce qu'on a fait est crédible, à la fois pour les aides d'État et pour la non-régression des normes environnementales, sociales et fiscales. En fait, nous verrons à l'usage – mais j'espère qu'on n'en aura pas l'usage, et que les mesures prévues auront un effet dissuasif ou préventif suffisant. Nous devons rester vigilants : déjà, en trois semaines, j'ai entendu trois ministres britanniques annoncer des mesures sur l'assouplissement de la durée hebdomadaire du travail, la réintroduction de pesticides ou l'assouplissement des règles prudentielles dans les services financiers...

La présidente de la Commission a indiqué que ce que nous avons fait pour cet accord servira de base pour tous les nouveaux accords de commerce que nous signerons dans le monde en tant qu'Européens. Il ne s'agira plus seulement d'abaisser ou de supprimer des droits de douane ou des quotas, mais d'utiliser les accords de libre-échange comme un outil de gouvernance mondiale, pour créer du progrès, notamment dans la lutte contre le changement climatique. Bien sûr, ces accords ne ressembleront pas tous à celui-ci, mais ce que nous avons fait, pour la première fois, sur les règles du jeu équitables, sera réutilisé.

Il n'y a pas une frontière en mer d'Irlande, mais des contrôles, dans un espace qui est régi par les règles du marché unique, où le code douanier européen s'applique. Je ne veux pas parler de frontières, par respect pour l'intégrité territoriale et politique du Royaume-Uni. Ce protocole n'est pas renégociable. Il a fait l'objet d'un traité ratifié et il doit être respecté, dans toutes ses dimensions. Vous vous souvenez qu'il y a six mois, les Britanniques ont voulu remettre en cause plusieurs dispositions de ce protocole. Cela a suscité notre stupeur, celle de plusieurs anciens Premiers ministres britanniques, dont Mme May, inquiets pour la qualité de la signature britannique, et même une réaction du nouveau président américain, très attentif à ce qui se passe en Irlande. Du coup, les Britanniques sont revenus à davantage de raison. Je vous recommande donc d'être pragmatiques. Nous le sommes dans le comité conjoint, qui comporte déjà, d'ailleurs, un comité spécialisé sur les droits des citoyens.

J'ai été ministre de l'agriculture et suis donc très attaché aux indications géographiques. Le stock des quelque 3 000 indications géographiques existantes a été sécurisé définitivement dans l'accord de retrait. Les Britanniques ont voulu rouvrir cet accord. Nous avons refusé. Il est exact que nous n'avons pas, dans le nouvel accord, traité la question des nouvelles indications géographiques. Il y en aura très peu, et nous sommes convenus d'un

rendez-vous pour en discuter avec eux. Le plus important, dans la négociation, m'a paru être de préserver le stock des 3 000 indications existantes, depuis le whisky écossais jusqu'au gorgonzola, ou au beaufort !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – La clause de non-régression des niveaux de protection est censée être contraignante et exécutoire. D'après ce que vous nous en dites, elle semble solide et suffisante pour éviter les écueils d'une concurrence déloyale ou du *dumping* environnemental. Mais quels sont les moyens opérationnels pour assurer sa mise en œuvre ? Le président Rapin a évoqué l'organisation d'un groupe de travail mixte entre l'Union européenne et le Royaume-Uni pour superviser les contrôles aux principaux points d'entrée de l'Union européenne. Qu'en est-il ?

Pourquoi le Brexit a-t-il eu lieu ? Vous avez posé la question. Il est effectivement essentiel que nous, parlementaires nationaux, en discussions. Mais l'administration européenne s'interroge-t-elle, elle aussi ?

**M. Pierre Cuypers.** – Merci de votre pugnacité, qui a permis d'aboutir à cet accord. Elle vous honore, et honore notre pays. Mais l'accord n'est pas forcément bon pour tout le monde. Prenez, par exemple, la filière sucre. La France exporte 500 000 tonnes de sucre vers la Grande-Bretagne. Certes, ce volume ne sera pas diminué par des barrières tarifaires. Ce sera plus pernicieux : nous serons exclus de ce marché pour des raisons économiques, puisque les Britanniques se sont accordé un nouveau contingent sans droit de douane de sucre de canne non communautaire, de l'ordre de 260 000 tonnes, c'est-à-dire plus de la moitié de ce que nous exportons vers la Grande-Bretagne. Nous y serons donc directement en concurrence avec le sucre brésilien – c'est-à-dire qu'il nous faudra rivaliser avec les plus compétitifs des pays tiers. De plus, les contingents d'importation que la Commission a négociés en bilatéral, et non en contingent de l'OMC, restent en l'état. On pourra donc importer dans l'Union européenne à 27 ce qui avait été négocié à 28. Cela nous pénalisera davantage encore, puisque les volumes de commercialisation qui ne seront pas pris par la Grande-Bretagne seront à notre charge. Pensez-vous, monsieur le Commissaire, pouvoir pousser la DG Commerce à rouvrir ces négociations bilatérales ? La fenêtre de tir serait opportune car, avec le *Green Deal*, des voix se lèvent pour exiger de nos partenaires commerciaux traditionnels ce que l'on va exiger de nos propres producteurs.

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'accord de retrait fait référence au droit de l'Union et à son respect sur un certain nombre de sujets, en particulier en ce qui concerne les citoyens européens. Pourtant, à partir d'une certaine période, ce ne sera plus la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui pourra décider, puisqu'il y aura un tribunal d'arbitrage. Cela ne remet-il pas en cause la primauté et l'exclusivité de la CJUE en matière d'application du droit de l'Union sur ce domaine sensible ?

Ce nouvel accord pourrait servir de base pour d'autres accords. Il est complexe et, pourtant, il ne sera pas ratifié par les Parlements nationaux. On peut comprendre pourquoi, compte tenu du point de départ. Toutefois, comment imaginer que des accords qui seraient moins intégrés et moins complexes, ou de même nature, ne passent pas devant les Parlements nationaux ? Ne sommes-nous pas en train de créer un précédent qui pourrait, par exemple, justifier que tous les autres accords, comme le CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), ne passent plus devant les Parlements nationaux, si l'on appliquait les mêmes règles ?

**M. Pierre Louault.** – Dans le fonds d’ajustement au Brexit, pourquoi est-il envisagé que la France soit aussi mal servie ? Il s’agit tout de même de plusieurs milliards d’euros... Et nos pêcheurs, entre autres, vont subir de plein fouet le Brexit. Par ailleurs, l’anglais peut-il rester la langue officielle de l’Union, dès lors qu’il n’y a plus que 1 % de ses citoyens qui le parlent ?

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Excellente question !

**Mme Martine Berthet.** – Ma question concerne le secteur du tourisme, et plus particulièrement les saisonniers britanniques engagés par les tour-opérateurs en France. Ces derniers génèrent chaque année une activité économique non négligeable, par exemple dans nos stations de ski. S’il semble acquis que le détachement des personnels reste autorisé, l’inquiétude des tour-opérateurs est grande quant au niveau d’acceptation des demandes de permis de travailler. Ils doivent prendre des engagements dès maintenant sur le territoire français pour préparer les saisons prochaines et ont besoin à cet effet de visibilité, et d’être rassurés quant à leur possibilité d’embauche. Ils ne prendront pas de risques... Des accords particuliers ont-ils été conclus sur le sujet des permis de travailler des saisonniers britanniques engagés dans le secteur du tourisme en Europe afin de faciliter leur traitement et ainsi de conserver l’activité économique générée ?

**M. Michel Barnier.** – Vous m’interrogez sur le fonds de compensation. Notre pays devrait toucher 421 millions d’euros sur les 4,2 milliards prévus. La répartition a été faite sur des bases objectives, selon les secteurs et les régions les plus touchés. Je rappelle que nous avons un accord, grâce auquel le Brexit est ordonné. Si des tarifs et des quotas avaient été rétablis, pour le coup, cela aurait eu des conséquences extrêmement graves dans le domaine agricole, par exemple.

Parmi les secteurs les plus touchés figure clairement la pêche, puisque nous devons rendre en cinq ans et demi 25 % – et non 100 % – de nos opportunités de pêche. Ces conséquences feront l’objet de compensations. Il faudra du temps pour évaluer les conséquences pour tous les secteurs. La Commission a proposé de donner une enveloppe nationale à chaque pays tout de suite. Ces enveloppes sont là et peuvent être utilisées immédiatement. Je recommande que vous gardiez le contact avec le ministre des affaires européennes français, et le ministre de la pêche, pour vérifier dans quelles conditions et comment cet argent est attribué.

Anne-Catherine Loisiert a évoqué la non-régression. Encore une fois, je ne prétends pas que cet accord est parfait, mais il s’agit d’un compromis qu’il nous faudra juger dans la durée. À ce titre, vous aurez un rôle à jouer, notamment s’il faut que des outils de réplique ou de dissuasion soient utilisés. Cela inclut la capacité d’appeler à des mesures compensatoires quand on constatera des distorsions de concurrence, notamment dans le domaine des aides d’État.

Il n’est pas question d’instituer, comme le proposerait la commission environnement du Parlement européen, des contrôles communs avec les Britanniques à nos frontières. L’accord du Touquet est, lui, bilatéral. La France a créé environ 1 000 postes de douaniers supplémentaires, les Pays-Bas 700, la Belgique 400, pour contrôler les nouveaux flux qui ne l’étaient pas jusqu’au 31 décembre.

L'examen de conscience auquel nous appelle le Brexit s'applique aussi à l'administration européenne. À Bruxelles, pour trois périodes de cinq ans, j'ai eu la chance de travailler avec des fonctionnaires exceptionnels. Comme partout, si les bureaucrates prennent le pouvoir, c'est que les hommes politiques le leur ont laissé. Les commissaires et ministres doivent assumer leurs responsabilités et utiliser l'expertise des fonctionnaires, et non le contraire.

En ce qui concerne la filière sucre évoquée par Pierre Cuypers, ne nous faisons pas d'illusions sur le fait que les Britanniques signeront des accords commerciaux avec tous les pays du monde. Je suis convaincu qu'ils seront tentés de changer leur modèle alimentaire pour être moins dépendants de notre marché. S'il est directement touché par le Brexit, ce secteur peut tout à fait faire appel au fond d'ajustement par l'intermédiaire du gouvernement français.

Nous appliquerons rigoureusement les règles d'origine, qui permettent de protéger des centaines de milliers d'emplois chez nous. Nous avons trouvé des solutions dans certains domaines, comme pour les véhicules électriques. Mais nous ne voulons pas que le Royaume-Uni importe à bas coût des pièces du monde entier, les assemble en leur apposant la marque *made in England* puis devienne, à nos portes, un *hub* d'exportation sans tarifs ni quotas.

Il y aurait beaucoup d'inconvénients à rouvrir les négociations bilatérales parce que cela remettrait en cause tous les accords signés à 28, qui sont globalement positifs. Mais je suis conscient de ces questions.

Concernant la question de la langue anglaise, la règle est de prendre en compte l'intérêt de chaque pays, ce qui a largement contribué à l'unité. Les Vingt-Sept ont, par exemple, été solidaires de l'Espagne au sujet de Gibraltar. L'anglais constitue la langue d'au moins deux pays, l'Irlande et Malte, et restera donc l'une des langues de l'Union.

La question de Martine Berthet, qui a l'avantage d'être originaire de ma ville d'Albertville, concerne le tourisme. Pour moi, Brexit signifie Brexit et la situation sera amenée à changer pour les prestataires de services britanniques, qui ne bénéficient plus de la liberté de circulation et devront respecter les règles sociales locales, avec des permis de travail.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Merci beaucoup, monsieur le Commissaire. Nous retiendrons la qualité de la négociation que vous avez menée ainsi que la fermeté dont vous faites preuve pour appeler au contrôle strict de la mise en œuvre de l'accord. Il n'y aura pas de Singapour-sur-Tamise, tant mieux !

*(Applaudissements.)*

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

*La réunion est close à 19 h 15.*

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

## **Groupes de travail – Désignation des membres et des rapporteurs**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous devons désigner les membres des six groupes de travail décidés par le bureau de la commission au titre de la session parlementaire en cours. Ces travaux de contrôle donneront lieu à la publication de rapports d'information cet été.

Le premier groupe de travail portera sur les drones. Dans le prolongement de leur rapport de 2017, Cédric Perrin et Gilbert Roger en seront les rapporteurs. Nos collègues Bruno Sido et François Bonneau en seront membres.

Le deuxième groupe de travail concernera la guerre du Haut-Karabagh. Il s'agira de faire un retour d'expérience de ce conflit, tant dans ses dimensions diplomatique et géopolitique que militaire. Les rapporteurs seront Olivier Cigolotti et Marie-Arlette Carlotti. Nos collègues Gilbert Bouchet, Bernard Fournier et Joël Guerriau en seront membres.

Le troisième groupe de travail portera sur la puissance chinoise en Europe aujourd'hui. Dans le prolongement de leur rapport sur les nouvelles routes de la soie, nos collègues Pascal Allizard et Gisèle Jourda en seront les rapporteurs. Nos collègues Édouard Courtial, André Gattolin et Jean-Noël Guérini seront membres du groupe de travail.

Le quatrième groupe de travail portera sur la « boussole stratégique » européenne. Dans la continuité de leurs travaux sur la défense européenne, Ronan Le Gleut et Hélène Conway-Mouret en seront les rapporteurs. Nos collègues Pascal Allizard, Philippe Folliot, Nicole Duranton et Pierre Laurent en seront membres.

Le cinquième groupe de travail s'intéressera à l'efficacité de notre politique d'aide publique au développement. Les rapporteurs budgétaires de la mission « aide publique au développement », Hugues Saury et Rachid Temal, conduiront ces travaux. Nos collègues Alain Joyandet, Jacques Le Nay et Guillaume Gontard seront membres du groupe de travail.

Enfin, le sixième et dernier groupe de travail portera sur l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM). J'aurai l'honneur de conduire cette mission, avec Jean-Marc Todeschini. Cédric Perrin, Pascal Allizard et Alain Cazabonne seront membres de ce groupe de travail. Comme nous l'avons décidé, les rapporteurs budgétaires de la mission « défense » ont préparé nos travaux en élaborant, sur leurs programmes respectifs, un questionnaire sur l'exécution de la LPM. Les réponses devraient nous parvenir dans une dizaine de jours. À cet égard, je vous rappelle que nous auditionnerons la ministre des armées sur ce sujet, le mercredi 17 mars prochain.

Comme nous l'avons déjà évoqué, ce programme de travail intègre la très grande difficulté à organiser, pour l'instant, les missions à l'étranger qui avaient été initialement envisagées. C'est notamment pour cette raison que si, au-delà de la composition que nous venons d'arrêter pour ces groupes de travail, certains autres de nos collègues souhaitent s'impliquer dans leurs travaux, je n'y suis pas opposé.

Je laisse à présent la parole à notre collègue Cédric Perrin qui a participé la semaine dernière avec Hélène Conway-Mouret au salon d'armement IDEX (*International Defence Exhibition & Conference*) à Abou Dhabi.

**M. Cédric Perrin.** – Ce salon a pu se tenir malgré la crise sanitaire. Nous y avons vu notamment un nombre important de drones, ainsi que d'autres équipements. Les entreprises israéliennes et chinoises étaient largement représentées.

Avec la ministre des armées et trois de nos collègues, nous avons visité l'ensemble des entreprises françaises, de toute taille, présentes sur place. Ces contacts viendront nourrir nos travaux ultérieurs, dans le cadre de notre avis budgétaire sur le programme 146 « Équipement des forces ».

A ce titre, je voudrais insister sur le fait que nous avons été alertés, une nouvelle fois, sur la question des marchés publics : certaines PME françaises ont des produits d'excellente qualité, mais ne remportent pas les marchés pour des raisons de prix – le pouvoir adjudicateur préfère donc le moins disant au mieux disant. Aussi font-elles la quasi-totalité de leur chiffre d'affaires à l'export, tant le marché français est, paradoxalement, difficile à pénétrer pour nos propres entreprises. Un exemple concret nous a permis de mesurer que cette politique de moins-disant n'était en rien, dans son application actuelle, une source d'économie pour l'Etat et les contribuables, car elle conduisait à acheter parfois du matériel moins cher, mais moins résistant qu'il fallait renouveler plus souvent.

Le deuxième volet de notre déplacement était consacré aux Forces françaises aux Emirats Arabes Unis (FFEAU). Nous avons visité la base navale de Mina Zayed et la base aérienne 104 à Al-Dhafra. Nous sommes enfin allés à la rencontre du 5<sup>e</sup> régiment de cuirassiers qui nous a présenté ses missions.

Enfin, le troisième thème de cette mission était le contexte régional. Les Émirats Arabes Unis constituent un partenaire solide en matière de défense, dans une région qui reste extrêmement sensible, notamment aux abords du détroit d'Ormuz. Nos différents entretiens nous ont permis d'échanger sur les évolutions récentes, et sur les éventuelles modifications que pourrait apporter l'arrivée d'une nouvelle administration aux Etats-Unis.

### **Audition de SE M. Chakib Benmoussa, ambassadeur du Royaume du Maroc en France (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11 h 30.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 3 mars 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 8 h 30.***Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons ce matin trois propositions de loi, dont la première a été inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat sur l'initiative de notre commission et les deux suivantes sont inscrites dans les espaces réservés des groupes politiques.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'essentiel de ce texte consiste à déconjugaliser le mode de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Il a été adopté par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement le 13 février 2020, et inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des présidents, alors qu'une pétition en ligne s'apprêtait à franchir la barre des 100 000 signatures.

Je veux d'abord souligner que la commission des affaires sociales a instruit ce texte en toute liberté et dans un esprit de responsabilité. La précision peut sembler superflue, mais certains de nos collègues se souviennent que notre commission, puis le Sénat, ont rejeté une proposition de loi analogue en octobre 2018, et vous savez par ailleurs l'impatience des personnes en situation de handicap à ce que ces dispositions soient votées.

J'ai, quoi qu'il en soit, repris le sujet à zéro et procédé à de nombreuses auditions. J'ai tenu en particulier à écouter aussi bien l'administration et la ministre à sa tête, Mme Sophie Cluzel, que l'auteure de la pétition, Mme Véronique Tixier. Qu'ils soient motivés par la vision d'ensemble du gestionnaire ou l'expérience vécue de l'allocataire, il m'a semblé que tous les points de vue valaient d'être entendus. Nous avons aussi naturellement auditionné les représentants des départements et les associations représentant les personnes en situation de handicap.

J'ai cherché à documenter solidement l'évaluation des conséquences de ces dispositions. Hélas, je n'ai pas obtenu pleine satisfaction. L'AAH existe depuis 1975, mais les connaissances relatives aux bénéficiaires sont encore perfectibles. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), qui verse la prestation, n'a pas su me fournir les calculs utiles dans le délai qui nous était imparti et l'étude d'impact que nous envisagions de confier à un prestataire extérieur n'a pu voir le jour pour la même raison.

Même si la direction des statistiques des ministères sociaux nous a heureusement fourni des éléments pouvant servir de base de discussion, il y a là un sérieux motif de préoccupation, qu'exprimait déjà la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2019. Car enfin, comment piloter une prestation de plus de 11 milliards d'euros perçue par plus de 1,2 million de personnes avec un appareil statistique si peu réactif ?

J'en viens au vif du sujet : faut-il retirer les revenus du conjoint de la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés ? Les allocataires et plus largement les associations du secteur du handicap le réclament au nom du soutien à l'autonomie des personnes. Le mécanisme de calcul actuel conduit en effet l'allocataire qui s'installe en couple avec quelqu'un dont les revenus, additionnés aux siens, excèdent le plafond de ressources applicable aux couples, à être privé de son allocation, et donc à dépendre de son conjoint pour les dépenses quotidiennes.

La demande sociale qui nous est adressée a sans doute des causes plus profondes que la seule inadéquation de notre système de prestations sociales aux besoins des personnes. Les sociologues de la famille le constatent, les statistiques des régimes matrimoniaux le confirment : un nombre croissant de conjoints, handicapés ou non, préfèrent gérer leur argent séparément plutôt que de mettre leurs revenus en commun.

Cette tendance sociétale de fond trouve un point d'application privilégié chez les jeunes femmes, dont les revenus sont encore inférieurs en moyenne à ceux de leur partenaire, et un point d'application sensible chez les jeunes femmes en situation de handicap, qui sont plus souvent victimes de violences conjugales. À ces bénéficiaires-là, une AAH déconjugalisée serait indiscutablement un élément de sécurité matérielle favorable à leur autonomie.

L'argument le plus classiquement défavorable à la déconjugalisation consiste à dire que l'AAH est un minimum social, et que la solidarité nationale qui s'exerce à travers un minimum social passe après la solidarité familiale, en conséquence de quoi ce sont les revenus du ménage qui doivent être pris en compte avant de calculer la prestation. Selon cette logique, comment justifier la déconjugalisation de la seule AAH et non de tous les autres minima sociaux, comme le revenu de solidarité active (RSA) par exemple, qui resteraient calculés en fonction des revenus du ménage ?

Cet argument, en réalité, est de moins en moins convaincant. Ce qui confère à l'AAH son caractère de minimum social, c'est essentiellement son mécanisme. L'AAH est une prestation versée sous condition de ressources et de manière différentielle : le montant de la prestation varie en fonction des ressources du bénéficiaire pour le porter à un niveau minimal de subsistance. Elle est, en outre, financée par l'État et n'a donc pas de caractère indemnitaire.

L'AAH est toutefois un minimum social d'un type un peu particulier : l'assiette des revenus pris en compte est plus étroite que pour le RSA par exemple, le mode de calcul de la prestation est plus avantageux relativement aux autres minima sociaux et, surtout, le niveau de la prestation est relativement plus élevé, grâce à quoi le niveau de vie de ses bénéficiaires est sensiblement meilleur que, par exemple, celui des bénéficiaires du RSA.

Si ce niveau est plus élevé, c'est aussi parce qu'il a été fortement revalorisé à deux reprises, en 2008 et en 2017, par les présidents Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron. Or comment justifier de fortes revalorisations de la seule AAH autrement qu'en y voyant un moyen de compenser un accès plus difficile à des revenus d'activité ?

C'est là toute l'ambiguïté de la prestation, qui semble hésiter, dans son rapport à l'emploi des allocataires, entre substitut de salaire et incitation à travailler. La rédaction du critère d'éloignement de l'emploi pour les demandeurs dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 % a ainsi beaucoup varié depuis 1975, sans parvenir à un résultat satisfaisant.

Dans cet état de confusion où nous voici rendus, l'administration et le Gouvernement ont beau jeu de trouver illogique la déconjugalisation d'un minimum social.

Je dirai les choses autrement. Voilà des années que le débat relatif à l'AAH porte en fait sur la chauve-souris de la fable de La Fontaine, qui se fait passer pour un oiseau ou une souris selon la circonstance. Je suis minimum social : voyez mon mécanisme ; je suis prestation de compensation : vive les critères d'insertion professionnelle et les revalorisations spécifiques !

Je crois que nous avons tout à gagner à une clarification. Or il se trouve que les moyens de cette clarification nous ont été donnés récemment.

D'abord, le Président de la République a choisi de retirer l'AAH du chantier relatif au revenu universel d'activité, lors de la conférence nationale du handicap de février 2019. En faisant un tel choix, il a confirmé en creux la logique au moins en partie compensatoire de l'AAH : dont acte.

Le législateur, passant outre aux tergiversations des quinze dernières années, a créé une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée au soutien à l'autonomie. Son périmètre n'est pas finalisé ; nous pouvons y voir l'occasion de repenser notre système d'intervention. Il serait ainsi cohérent, comme le proposait le rapport de Laurent Vachey de préfiguration de la cinquième branche, remis en septembre dernier, d'admettre que l'AAH « n'est pas un pur minimum social » et de la rapprocher des dispositifs gérés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Si l'on accepte ce changement de logique, que faut-il penser du texte qui nous est transmis ?

La commission ne peut hélas pas le voter en l'état.

D'une part, il aurait des conséquences injustes, ce qui serait un comble pour un texte portant diverses mesures de justice sociale. Rappelons que l'AAH est versée à environ 270 000 couples. Selon les évaluations obtenues de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), la déconjugalisation ferait certes un grand nombre de ménages gagnants, environ 196 000, mais aussi, du jour au lendemain, 44 000 ménages perdants. Il s'agit des personnes vivant en couple avec quelqu'un ayant pas ou peu de revenus, dont le ménage reste donc sous le plafond applicable aux couples, mais ayant à titre personnel des revenus supérieurs au plafond qui s'applique aux personnes seules. Mais tandis que les pertes s'observent dans les ménages de tous les déciles de niveau de vie jusqu'au septième, les gains seraient un peu plus concentrés dans les ménages du milieu de la distribution des revenus. Autrement dit : la déconjugalisation creuserait légèrement les inégalités de niveau de vie.

D'autre part, la rédaction de l'article 3 supprimerait tout plafond de cumul de la prestation avec les ressources personnelles des bénéficiaires, ce qui conduirait à attribuer l'AAH à taux plein à tous les demandeurs qui rempliraient les conditions nécessaires. La Drees estime que cela représenterait une dépense d'au moins 20 milliards d'euros.

Je vous propose par conséquent de préciser l'article. D'abord, pour rétablir le plafond de cumul entre les ressources personnelles des bénéficiaires et le montant de la prestation. Ensuite, pour acter le changement de modèle souhaité en supprimant les revenus

du conjoint de la base de calcul de l'allocation. Enfin, pour créer un mécanisme transitoire pour que les bénéficiaires de l'AAH, pendant dix ans, continuent à en bénéficier selon les modalités de calcul actuelles, afin de ne pénaliser personne.

J'ai bien conscience que ces solutions ne sont pas totalement satisfaisantes. Si l'on voit dans l'AAH une prestation de compensation de moindres chances de percevoir des revenus d'activité et de suivre une carrière normale, la cohérence exigerait de revoir plus profondément nos outils d'intervention, en supprimant aussi les majorations de plafond pour enfants à charge, et en réfléchissant aux caractéristiques de la prestation ou à son financement. Il faudrait même repenser son articulation avec la prestation de compensation du handicap (PCH) ou le régime des pensions d'invalidité, dont l'AAH n'est jamais que le pendant hors couverture assurantielle.

Mais procédons par étapes, en acceptant d'abord de reconsidérer les choses sous la nouvelle lumière que leur donne le chantier ouvert par la création de la branche autonomie de la sécurité sociale et la décision de ne pas fondre l'AAH dans le minimum social unique.

Un mot enfin sur l'article 4, qui relève de 60 à 65 ans la barrière d'âge pour solliciter la prestation de compensation du handicap. C'est une idée ancienne que celle de supprimer toutes les barrières d'âge puisqu'elle date de la grande loi du 11 février 2005 sur le handicap. Sa mise en œuvre a depuis toujours été ajournée.

J'avais naguère proposé de supprimer la seconde barrière d'âge, celle des 75 ans, pour solliciter la PCH, proposition qui est devenue la loi du 7 mars 2020. Il est désormais temps d'aller plus loin, en élargissant la couverture des besoins des bénéficiaires de la PCH jusqu'à leurs 65 ans. Il faudra ensuite s'atteler sérieusement au décloisonnement des politiques destinées au handicap d'une part et au grand âge d'autre part, dans une logique de parcours de vie. C'est tout l'enjeu de la branche autonomie, qui ne pourra rester en chantier trop longtemps.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci beaucoup pour cette présentation limpide. Nous sommes dans le cadre de l'expérimentation des pétitions voulue par le président Larcher.

**Mme Michelle Meunier.** – Merci pour ce rapport. Le sujet n'est pas nouveau puisque nous nous étions prononcés sur une proposition en ce sens de nos collègues du groupe CRCE. J'ai eu l'occasion d'assister à plusieurs auditions. Si je devais n'en retenir qu'une, ce serait la dernière, qui était extraordinaire. Philippe Mouiller avait invité l'auteur de la pétition, Mme Tixier, qui s'est attaquée seule, avec toute sa fragilité, au monstre administratif, au carcan qu'est l'AAH. J'ai pensé à la phrase de Mark Twain : « Ils ne savaient pas que c'était impossible, alors ils l'ont fait. » Je ne sais pas jusqu'où ce texte ira. Philippe Mouiller nous propose une solution pour qu'il y ait moins de perdants au total. Je ne peux toutefois pas encore donner la position définitive du groupe socialiste qui, en cet instant, va s'abstenir. Il se peut que nous votions les amendements du rapporteur mais, comme ils modifient la proposition de loi, ils posent la question de savoir ce qui pourra se passer à l'Assemblée nationale.

L'article 4 sur l'âge barrière est un premier pas dans le bon sens.

Globalement, la conjugalisation de l'AAH n'est pas acceptable pour nous, d'autant que les femmes porteuses de handicap courent un risque important de cumuler cette

inégalité avec une violence économique accrue. Elles ont quatre à six fois plus de risques de subir des violences que les femmes valides.

**M. Daniel Chasseing.** – Je veux féliciter Philippe Mouiller qui a réalisé un travail très complet. Je rejoins son analyse sur presque tous les points. Je peux comprendre qu’il y ait une violence économique dans certains couples, mais la solidarité familiale doit passer avant la solidarité nationale. Il faut aussi tenir compte des dépenses qui seraient entraînées par la déconjugalisation et par la suppression de tout plafond. Il s’agit tout de même de 20 milliards d’euros : il faudrait plus de précisions.

La réécriture proposée de l’article 3 est un pas en avant positif. Nous aurons besoin de travaux supplémentaires et de plus d’informations pour une individualisation en fonction d’une base de ressources, pour plus d’autonomie de la personne handicapée.

Quant à la réécriture de l’article 4, j’y suis également favorable.

**Mme Laurence Cohen.** – Je remercie à mon tour Philippe Mouiller pour son travail. Il a eu la délicatesse de rappeler la proposition de loi analogue d’octobre 2018. J’aurais aimé qu’il cite notre groupe, qui en était à l’origine. Si nous avions été écoutés, moins de temps aurait été perdu. Ma collègue Cathy Apourceau-Poly et moi-même l’avons déjà dit : il est important d’écouter les groupes minoritaires pour faire avancer les choses et au Sénat, en général, on cite ses sources...

Un travail d’ampleur a été mené. Il est extrêmement important d’écouter les personnes handicapées et de se positionner du côté des femmes. La revendication vient, là, des personnes porteuses de handicap, mais elle est bien plus globale, en provenance des femmes, qui revendiquent leur autonomie dans leur couple. Il s’agit de revisiter tout un système, et je sens que le Gouvernement n’y est pas prêt. Nous prenons cette proposition de loi comme un pas en avant, malgré les blocages. Il y a beaucoup de réécritures, et il nous faudra peser leurs conséquences, mais nous sommes plutôt favorables a priori au texte proposé par le rapporteur. Nous serons aussi éclairés par le débat en commission et en séance.

**M. Laurent Burgoa.** – À mon tour de féliciter Philippe Mouiller pour son travail important. Cette proposition de loi est issue d’une pétition citoyenne – comme quoi, la participation citoyenne appartient à tous les groupes politiques. Les apports de Philippe Mouiller vont dans le bon sens, en espérant que les députés y seront réceptifs. Le groupe Les Républicains votera ce texte.

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Madame Meunier, on verra ce qui se passera à l’Assemblée nationale ; les députés comme le Gouvernement sont très attentifs – j’ai eu quelques retours extrêmement favorables. Il y a peut-être une fenêtre, même si la ministre est clairement opposée à la déconjugalisation.

Monsieur Chasseing, les 20 milliards d’euros correspondent, selon la Drees, au coût des dispositions prévues par le texte tel que rédigé par l’Assemblée nationale, qui supprime tout plafond de cumul de l’AAH avec les ressources du bénéficiaire. Notre réécriture, axée sur la déconjugalisation, restaure le principe d’un plafond de ressources et l’individualise : le coût est donc ramené à 560 millions d’euros. Pour certains, cela reste important, pour une prestation coûtant un peu plus de 11 milliards d’euros. Nous avons également réintroduit les majorations pour enfants à charge dans le calcul de la prestation.

Surtout, pour éviter qu'il y ait des perdants, à savoir ceux qui ont des revenus propres mais sont en couple avec quelqu'un qui n'en a pas, nous avons prévu une transition de dix ans.

Madame Cohen, il n'y avait pas de malice dans mes propos et je vous rassure : le groupe CRCE sera bien sûr cité tout à l'heure lors de la conférence de presse. J'en profite pour faire une précision : pourquoi la position de mon groupe n'est plus celle qu'elle était il y a deux ans ?

D'abord, il y a deux ans, nous n'avions pas tous les éléments apportés par la Drees. Les incidences financières n'étaient pas assez travaillées. Tout le problème, ce sont les perdants, qui se trouvent souvent dans les déciles les plus faibles. Enfin, autre élément essentiel, l'actualité politique a changé. D'une part, le Gouvernement a déclaré que l'AAH n'était pas un élément du revenu universel, donc pas un minimum social. D'autre part, et peut-être surtout, on a créé une cinquième branche de sécurité sociale. On va devoir mettre en place une réflexion globale sur son périmètre. On pourrait donc basculer d'une notion de minimum social à une notion de prestation de compensation. Le débat a été lancé sur ces évolutions par le Gouvernement lui-même, même si tout reste à faire dans le détail.

Oui, monsieur Burgoa, on peut souligner la mise en place de la pétition citoyenne par le président Larcher. Lors de son lancement, on pouvait se poser des questions sur son efficacité ; on constate qu'elle a fonctionné. C'est une forme de test dont nous devons saluer l'initiative portée par le président Larcher.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Avec Philippe Mouiller, nous avons voulu partir de cas réels pour voir la différence entre les montants perçus actuellement et qui le seraient si le texte de l'Assemblée nationale était voté. Lors de la conférence de presse, nous présenterons six exemples, que nous publierons sur le site du Sénat – nous n'avons changé que les prénoms. Il est important de voir les situations réelles.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je remercie le rapporteur. À l'issue de vos auditions, y a-t-il eu un engagement à améliorer les outils statistiques ? Les personnes que j'ai jointes se plaignent d'une mauvaise prise en compte de ces données. J'espère que ce n'est pas une illustration de la valeur accordée aux personnes en situation de handicap...

Je me félicite du mécanisme transitoire car le creusement des inégalités par la déconjugalisation me posait problème ; il fallait un phasage. Le mécanisme sur dix ans concerne-t-il seulement, si je puis dire, le stock ou les nouveaux entrants ? A-t-on évalué la faisabilité d'une clause du grand-père, les entrants étant, eux, soumis à la nouvelle règle ?

Nous sommes bien sûr favorables au passage à 65 ans pour solliciter la PCH. Il faut rappeler l'extrême inégalité entre les plans d'aides au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la PCH : le rapport va de 1 à 8, alors qu'il s'agit de la même chose, quel que soit l'âge, à savoir compenser la perte d'autonomie ! Les organisations du handicap ont souvent été défavorables à la convergence par peur d'une baisse des prestations. Il faudrait que la loi sur le grand âge, différée depuis des décennies, arrive vite car il n'est pas normal que la compensation des besoins des personnes bénéficiant respectivement de l'APA et de la PCH soit si défavorable aux premières.

**Mme Pascale Gruny.** – Merci, madame la présidente, d’avoir repris cette pétition. C’est un sujet que le président Larcher m’a demandé de regarder de près. Merci à Philippe Mouiller qui prend ce sujet du handicap, complexe, à bras-le-corps.

La logique veut que l’intégration des revenus du conjoint engendre une baisse des aides pour le bénéficiaire. On ne comprend donc pas bien pourquoi il y a des perdants, et il faut remercier au rapporteur de le mettre en lumière. Reste qu’il est dommage de ne pas disposer de statistiques croisées pour un sujet aussi important, qui est sur la table depuis 2005. Mme Marie-Anne Montchamp et le président Jacques Chirac se posaient déjà ces questions.

Pendant le régime transitoire de dix ans, les personnes auront le choix. Pour moi, cela ne concerne que les personnes déjà inscrites et non les nouveaux. On a tous en tête l’autonomie et l’émancipation de la femme. Merci pour ces propositions de réduction des inégalités.

**M. René-Paul Savary.** – Je suis assez réservé. C’est une proposition de loi dont on ne connaît pas l’impact entier. Elle va pourtant entraîner des complications, en aggravant l’écart entre l’AAH et le RSA par exemple, qui sont séparés par des barrières assez floues. Le financement, qui s’appuie sur la taxe sur le tabac, n’est pas assuré. Et en plus, le Gouvernement est contre ! On va donc donner de l’espoir à des gens avec un texte qui n’aura pas de suite. Or il est toujours compliqué de faire des déçus...

Je remercie le rapporteur de son excellent travail, mais a-t-il prévu un amendement pour inscrire tout ça dans la cinquième branche ? Il faut une clarification, sinon, on va encore modifier les équilibres de notre modèle social. Allons au bout de la démarche pour savoir comme nous finançons les 500 millions d’euros supplémentaires de cette prestation, qui pèse tout de même 11 milliards d’euros.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Au bout d’un moment, il faut bien avancer.

Merci à Philippe Mouiller pour ce travail très approfondi ; pour moi, qui ne suis certes pas élue depuis longtemps, c’est le premier travail sur le handicap qui le soit autant.

L’AAH pourra-t-elle être rattachée à la sécurité sociale plutôt qu’au budget général ? Si l’AAH n’est plus un minimum social, il faudra peut-être la renommer pour éviter toute brèche dans le calcul des minima sociaux.

**Mme Corinne Imbert.** – Merci pour cet excellent rapport. Quelle est la position de l’Assemblée des départements de France ? Quel impact aura la déconjugalisation sur le calcul du RSA ?

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Madame Poncet-Monge, nous n’avons pas d’engagement formel sur les statistiques ; le point commun de toutes les auditions est que l’on a des difficultés à obtenir des chiffres précis. Nous avons des données, mais nous considérons qu’elles ne sont pas suffisantes, surtout en matière de prospective. La Cour des comptes demande un engagement extrêmement fort à se doter de nouveaux outils de pilotage d’une prestation dont les dépenses sont très dynamiques. Je le précise, les 11 milliards d’euros sont déjà financés : c’est le budget actuel de la prestation. On parle des 500 millions supplémentaires. Il y a une vraie mobilisation, notamment de la CNSA pour fiabiliser les données. Tous les acteurs sont extrêmement demandeurs.

Sur les perdants, nos mesures concernent le stock et non les nouveaux entrants. L'idée, c'est que si le nouveau calcul vous est défavorable, vous restez dans l'ancien régime. Les nouveaux entrants seront sous le nouveau régime. Le mécanisme et la durée s'inspirent de ce qui avait été retenu lors de la suppression du complément de ressources au profit de la majoration pour la vie autonome.

Nous envoyons aujourd'hui un message politique, en renvoyant au projet de loi de finances, au projet de loi de financement de la sécurité sociale et à la loi sur l'autonomie. Avec cette proposition de loi, nous ouvrons le débat et prenons une position de principe.

Nous avons repris le texte de la proposition de loi sur les 65 ans, mais mon idée, depuis que je travaille sur ces questions, est de faire sauter toutes les barrières d'âge pour arriver à raisonner en parcours de vie – ce qui concerne aussi bien la barrière des 18 ou 20 ans pour les adultes bénéficiant de l'amendement Creton.

Monsieur Savary, nous sommes sur un message politique. Le débat sur le financement se tiendra lors de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'un transfert du budget général vers le budget de la sécurité sociale. Pour information, depuis 2017, l'État a financé une augmentation de l'AAH de 2 milliards d'euros. L'idée est de maîtriser la dépense globale, avec une prise en compte de ce coût supplémentaire de 500 millions d'euros.

Madame Guidez, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) a été transférée à la cinquième branche sans aucune concertation, parce qu'il fallait bien mettre quelque chose dedans. Je resterai prudent. Tout ne sera abouti que lorsque nous aurons réellement travaillé sur la loi sur l'autonomie. À ce stade, nous déconnectons l'AAH de la notion de minimum social pour aller vers l'idée d'une compensation financière. Le rapport Vachey a fourni des pistes, et j'ai moi-même des idées sur la question, mais il ne nous appartient pas de la trancher maintenant au détour de cette proposition de loi. Il y a urgence à ce que la loi sur l'autonomie soit préparée et que l'on avance sur la mise en cohérence et le financement de tout cela.

Bien sûr, nous avons travaillé avec les départements. Il n'y a aucune difficulté sur l'AAH. La question porte surtout sur la PCH de 60 à 65 ans, pour un coût de 20 millions d'euros. Le débat sur la barrière d'âge s'est tenu entre l'Assemblée des départements de France et le secrétariat d'État. De nombreux chantiers ont été lancés sur la PCH ; ses contours, ses financements, la relation des départements et de l'État restent des questions ouvertes pour la loi autonomie.

Cette proposition de loi nous a donné un rendez-vous législatif. Nous devons prendre une position de principe, mais nous ne sommes qu'au début du chantier.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Notre idée, en choisissant d'examiner cette proposition de loi, est de mettre le Gouvernement face à ses responsabilités. La cinquième branche a été créée il y a neuf mois et l'on n'avance toujours pas. Je ne vois pas non plus quand la loi sur l'autonomie et le grand âge sera examinée. Au-delà des effets d'annonce, il faut entrer dans le concret. Nous voulions pointer ces contradictions.

Passons maintenant à l'examen des articles. Je vous informe que l'amendement COM-3 rectifié de Mme Poncet-Monge a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution.

## EXAMEN DES ARTICLES

**Article 1<sup>er</sup> (suppression maintenue)**

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

**Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

**Article 3**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'article 3 supprime le plafonnement du cumul de l'AAH avec les ressources propres des bénéficiaires. Mon amendement COM-4 rétablit le principe d'un plafonnement, afin de considérer l'ensemble des revenus de la personne qui reçoit l'AAH.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

**Articles additionnels après l'article 3**

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement COM-1 exclut les primes de performance versées aux sportifs paralympiques de l'assiette des revenus pris en compte pour diverses prestations destinées aux personnes handicapées. Avis défavorable pour l'heure à cet amendement qu'il faudrait rédiger différemment. Je suggère de le redéposer en séance.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – L'amendement COM-2, dans le même esprit, concerne les aides ponctuelles de l'Agence nationale du sport avant les compétitions, qu'il exclut du calcul des prestations aux personnes handicapées. Avis défavorable pour les mêmes raisons formelles. J'invite son auteur à le redéposer en séance.

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

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Mon amendement COM-5 prend en considération les 44 000 ménages perdants de la déconjugalisation de l'AAH afin qu'ils continuent, pendant dix ans, à en bénéficier dans les conditions actuelles.

*L'amendement COM-5 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

**Article 5 (suppression maintenue)**

*L'article 5 demeure supprimé.*

**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**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 3</b>			
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			
<b>M. MOULLER, rapporteur</b>	4	Rétablissement d'un plafond de cumul de l'AAH avec les ressources du bénéficiaire ainsi que des majorations de plafond pour enfants à charge	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 3</b>			
M. SAVIN	1	Exclusion des primes de performance versées par l'État aux sportifs paralympiques de la base de calcul de différentes prestations destinées aux personnes handicapées	<b>Rejeté</b>
M. SAVIN	2	Exclusion des aides ponctuelles de l'Agence nationale du sport aux sportifs paralympiques de la base de calcul de différentes prestations destinées aux personnes handicapées	<b>Rejeté</b>
<b>M. MOULLER, rapporteur</b>	5	Prolongation transitoire des modalités de calcul actuelles de l'AAH	<b>Adopté</b>

**Proposition de loi visant à établir le droit à mourir dans la dignité – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La proposition de loi qui nous est soumise a été déposée par notre collègue Marie-Pierre de La Gontrie et plusieurs sénateurs du groupe socialiste, écologiste et républicain. Elle vise à reconnaître dans notre législation le droit à bénéficier, sous conditions, de l'aide active à mourir, selon deux modalités : l'assistance médicale au suicide et l'euthanasie.

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 qu'il comprend des dispositions relatives à la prise en charge des personnes atteintes d'affections graves et incurables, à la prise en charge palliative et aux pratiques sédatives, aux responsabilités des soignants en matière de fin de vie, et d'une façon générale, aux modalités d'exercice du droit des patients aux soins palliatifs et à l'accompagnement en fin de vie. En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs à la perte d'autonomie et à la dépendance, aux conditions d'admission en établissements sociaux et médicosociaux, aux médicaments et à leurs conditions de dispensation ou d'administration, aux compétences des professionnels de santé ou encore aux services d'aide à domicile.

Le droit à mourir dans la dignité irrigue le débat public dans notre pays depuis au moins trente ans. Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) s'était ainsi intéressé à cette question dès 1991. L'évolution de ses positions successives jusqu'aux derniers états généraux de la bioéthique montre à quel point il lui est difficile de prendre une position tranchée et arrêtée sur une question aussi délicate.

Le premier enseignement que je tire de mes auditions sur ce texte est que nous aurions tort de caricaturer ce débat en l'assimilant à une opposition indépassable entre deux camps : d'une part, les partisans d'une vision absolutiste de l'autonomie de la personne, qui considéreraient que la mort est une expérience purement personnelle sur laquelle la société n'aurait pas son mot à dire, et d'autre part, ceux qui estiment que l'interdit de donner délibérément la mort constitue une ligne infranchissable qui doit prévenir toute tentation d'abrégé les souffrances d'autrui, même à titre compassionnel.

Au contraire, je retire de ces auditions le sentiment que nous devrions tous, comme l'a très justement rappelé le professeur Régis Aubry, membre du CCNE, faire preuve de modestie. Ce devoir de modestie à l'égard de la souffrance humaine et des conséquences qu'elle emporte pour la dignité du patient vaut pour nous, élus, comme pour les professionnels de santé qui vivent ces situations délicates de fin de vie quasi quotidiennement.

La dernière loi adoptée en matière de fin de vie, la loi Claeys-Leonetti de 2016, a fêté son cinquième anniversaire le 2 février dernier. Il s'agissait d'un progrès important dans l'amélioration de la prise en charge palliative des personnes en fin de vie. Cette loi apportait des clarifications indispensables sur l'évaluation de l'obstination déraisonnable pour permettre l'arrêt des traitements et prévenir tout acharnement thérapeutique. Elle introduisait également le droit à la sédation profonde et continue jusqu'au décès pour les personnes dont les souffrances resteraient réfractaires aux traitements. Elle consacrait enfin l'opposabilité des directives anticipées rédigées par le patient qui se retrouverait hors d'état d'exprimer sa volonté.

En dépit de ces progrès indéniables, j'identifie des limites principalement de deux ordres. Tout d'abord, en circonscrivant la possibilité de bénéficier de la sédation profonde et continue jusqu'au décès à des situations soit d'imminence du décès, soit d'obstination déraisonnable pour les personnes hors d'état d'exprimer leur volonté, la loi n'a pas permis de lever un certain nombre d'ambiguïtés dans son interprétation, selon que l'on se place du point de vue du patient, des proches ou des soignants.

Ainsi, comme le rappelle le Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie, patients, proches et soignants n'ont pas toujours la même compréhension de la souffrance et

de ce à quoi elle donne droit selon la loi. La souffrance existentielle du patient demeure parfois difficilement appréhendée par les équipes soignantes qui restent attachées à une objectivation de la souffrance sur la base de symptômes cliniques.

Ensuite, les critères de l'obstination déraisonnable, de la souffrance réfractaire aux traitements et de l'engagement du pronostic vital à court terme apparaissent finalement peu pertinents pour un certain nombre de situations qui, bien que limitées dans leur nombre, n'en restent pas moins source d'une souffrance considérable et d'une angoisse existentielle pour les personnes concernées.

J'entends par là des situations auxquelles la loi en vigueur n'apporte pas de réponse satisfaisante, comme l'ont montré certaines affaires médiatisées. C'est en particulier le cas de maladies neurodégénératives très graves, telles que la sclérose latérale amyotrophique (SLA) ou maladie de Charcot – on se souvient à cet égard des difficultés rencontrées par l'écrivaine Anne Bert pour faire entendre son souhait de mourir dans la dignité et qui l'ont finalement conduite à se rendre en Belgique.

Ce type de pathologie incurable, rapidement évolutive, conduit à une paralysie généralisée avec, à terme, impossibilité pour la personne de s'alimenter seule. Lorsque la personne malade refuse la perspective de se retrouver dans une situation de dépendance qu'elle jugerait incompatible avec sa dignité, les dispositifs de la loi Claeys-Leonetti n'apparaissent alors pas adaptés à une situation dans laquelle la crainte de la perte d'autonomie est source de souffrance existentielle. Cette crainte constitue l'un des motifs de demande d'aide active à mourir les plus souvent avancés.

Face à ces situations, qui interrogent les devoirs d'humanité, de solidarité et de compassion qui incombent à notre société, nous devons également être attentifs à l'évolution de l'opinion publique en France, ainsi qu'aux évolutions observées à l'étranger, même si nous devons nous garder de tout suivisme en la matière.

Selon un sondage de mars 2019 réalisé par l'institut Ipsos, 96 % des Français interrogés se déclarent favorables à la reconnaissance d'un droit à l'euthanasie : 36 % estiment que « les Français devraient avoir la possibilité de disposer d'un droit à l'euthanasie quelles que soient leurs conditions de santé » et 60 % jugent que « le droit à l'euthanasie devrait être encadré et possible uniquement en cas de souffrances graves et incurables ».

Les propositions tendant à « accompagner la fin de vie » et « légaliser l'euthanasie » ont en outre constitué, en avril 2019, deux des trois consensus qui, bien que qualifiés de « faible ampleur » par le Premier ministre, ont émergé des contributions libres versées au grand débat national organisé dans le sillage du mouvement des « gilets jaunes ».

En outre, dès le début des années 2000, plusieurs pays se sont engagés dans la voie d'une reconnaissance d'une ou plusieurs modalités de l'aide active à mourir dans le souci de mieux respecter l'autonomie de la personne et son souhait de mourir dans des conditions qu'elle juge dignes : les pays du Benelux bien sûr, mais aussi la Suisse, huit États aux États-Unis, bientôt deux en Australie, plus récemment la Nouvelle-Zélande et le Portugal et très prochainement l'Espagne. Dans ces conditions, la France sera bientôt frontalière de quatre pays autorisant une ou plusieurs modalités de l'aide active à mourir.

Or la très grande majorité de ces pays ont mis en place des exigences strictes pour l'exercice du droit à l'aide active à mourir ainsi que des procédures de contrôle qui

préviennent toute dérive. Doit-on s'attendre à un emballement des demandes d'assistance au suicide en France si celle-ci venait à être légalisée ? La réponse est, bien entendu, non. Prenons l'exemple de l'Oregon, qui autorise l'assistance au suicide depuis 1994. En 2019, moins des deux tiers des personnes qui ont sollicité cette assistance, soit 188 personnes, ont effectivement pris les médicaments qui leur ont été prescrits et en sont décédés.

En définitive, loin de pousser les personnes atteintes d'affections graves et incurables à se résigner à la mort en l'anticipant à l'excès, les législations autorisant l'aide active à mourir peuvent leur apporter un surplus d'apaisement psychologique dans l'appréhension de leur fin de vie sans pour autant les conduire à systématiquement passer à l'acte, tout en garantissant la traçabilité et le contrôle de ces situations.

Dans ces conditions, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi précise le contenu du droit à une fin de vie digne, déjà inscrit dans le code de la santé publique, afin d'y inclure un droit à bénéficier de l'aide active à mourir. Les deux modalités prévues de mise en œuvre de cette aide active à mourir seront le suicide médicalement assisté et l'euthanasie.

Son article 2 définit des critères exigeants qui conditionneront le bénéfice d'une aide active à mourir. Le patient devra ainsi être capable au sens du code civil, être en phase avancée ou terminale d'une affection pathologique ou accidentelle, même en l'absence de pronostic vital engagé à court terme, et présenter des caractères graves et incurables avérés lui infligeant une souffrance physique ou psychique inapaisable qu'il juge insupportable ou le plaçant dans un état de dépendance qu'il estime incompatible avec sa dignité.

Ces dispositions tendent, par conséquent, à lever l'exigence de l'imminence du décès pour abrégier les souffrances de la personne, alors que l'engagement du pronostic vital à court terme constitue aujourd'hui une condition de la mise en œuvre de la sédation profonde et continue jusqu'au décès pour les personnes capables.

Par ailleurs, dans un souci de rééquilibrage en faveur du libre arbitre du patient par rapport à l'avis du médecin et en cohérence avec le renforcement du droit de chaque malade de prendre part aux décisions de santé qui le concernent consacré depuis 2002, ces critères accordent une place déterminante à l'appréciation que fait le patient de sa situation : est ainsi prise en compte l'évaluation qu'il fait du caractère insupportable de sa souffrance physique ou psychique ou du caractère indigne de son état de dépendance.

L'article 2 précise également la procédure et les délais encadrant la mise en œuvre du droit à l'aide active à mourir : le médecin saisi de la demande doit ainsi vérifier que les critères sont remplis et, par la suite, solliciter l'avis d'un confrère accepté par la personne concernée ou sa personne de confiance.

Il est, par ailleurs, prévu que le médecin qui a concouru à la mise en œuvre de l'aide active à mourir devra adresser un rapport sur les circonstances du décès à une commission nationale de contrôle, créée par la proposition de loi, qui se prononcera sur la validité du protocole et le respect de la réglementation.

Mais la proposition de loi ne se limite pas à la reconnaissance de l'aide active à mourir. Elle s'attache également à garantir le respect des volontés de la personne ayant perdu sa capacité, d'abord en rénovant le cadre juridique applicable aux directives anticipées pour améliorer leur développement et renforcer leur opposabilité ; en consacrant la possibilité de désigner plusieurs personnes de confiance classées par ordre de préférence afin de parer aux

situations d'empêchement ; et en instituant un ordre de primauté dans les témoignages recueillis au sein de la famille du patient qui n'est pas en capacité d'exprimer ses volontés, mais qui n'aurait pas désigné de personne de confiance.

Enfin, dans le souci d'apporter une réponse globale au mal mourir en France et de répondre aux carences persistantes de la prise en charge palliative en France, l'article 9 de la proposition de loi institue un droit universel à l'accès aux soins palliatifs et à un accompagnement qui devra être rendu effectif sur le territoire dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi. N'oublions pas en effet qu'encore aujourd'hui, 26 départements – dont la Guyane et Mayotte – n'ont pas d'unités de soins palliatifs.

J'estime que le texte qui nous est soumis apportera une réponse à la détresse de certains malades confrontés à des situations où le droit reste encore sourd à leur libre arbitre. Il contribuera également à rendre pleinement effectif le droit de toute personne à bénéficier de soins palliatifs et d'un accompagnement de qualité afin de mourir dans la dignité en tout point du territoire.

Je vous propose d'adopter cette proposition de loi. L'examen de ce texte est pour nous l'occasion de débattre des solutions pour rendre effectif le droit à mourir dans la dignité pour tous.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ce rapport sur un sujet qui touche chacun dans ses convictions et son vécu personnel.

**M. Xavier Iacovelli.** – Merci pour ce rapport complet. Je remercie aussi Marie-Pierre de La Gontrie et le groupe socialiste pour ce texte important. Ce débat de société intéresse tous les Français et dépasse les clivages, comme l'a démontré la loi de 2016 qui portait le nom de deux députés, un UMP et un PS. Aujourd'hui, nous ne pouvons rester muets face à la difficulté juridique de la mise en œuvre du droit à la sédation profonde, qui a pour conséquence le départ de nombreux Français à l'étranger lorsqu'ils en ont les moyens financiers. Nous sommes entourés de tous ces pays qui autorisent l'aide active à mourir. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE), il y a près de trois ans, a pointé l'insuffisance de l'offre de soins palliatifs au regard des besoins actuels. Il appartient donc au législateur de faire évoluer le droit en vigueur afin que ceux qui souffrent de pathologies au caractère grave et incurable avéré et infligeant une souffrance physique ou psychique de bénéficier de cette aide active à mourir. Il s'agit d'une question de dignité.

Je rends hommage au travail considérable de l'Association pour le droit de mourir dans la dignité (ADMD) et à son président, Jean-Luc Romero-Michel. Nous avons tous en tête les affaires médiatisées, mais le sujet ne s'y limite pas. Beaucoup de Français sont concernés.

L'instauration d'une commission nationale de contrôle des pratiques relatives au droit de mourir dans la dignité chargée de tenir le registre national automatisé, avec le pouvoir d'émettre des avis et des recommandations, me paraît essentielle. Je soutiendrai cette proposition de loi.

**Mme Florence Lassarade.** – Cette proposition de loi aborde la mort, dont on ne parle pas souvent alors qu'elle fait partie de la vie et ne doit pas être occultée. La mort peut survenir à n'importe quel moment, même à la naissance. L'accompagnement des mourants, en particulier à domicile, est totalement insuffisant. Les structures de soin à domicile

n'interviennent que de façon décalée, avec tout un protocole. La loi actuelle n'est pas appliquée correctement.

La maladie de Charcot est mal soignée à domicile. À titre personnel, je suis très partagée sur ce sujet. Je me donne un délai de réflexion. La loi actuelle n'est pas suffisamment appliquée, ce qui constitue un vrai problème.

**M. Jean-Luc Fichet.** – On aborde un sujet extrêmement sensible. Cela nous pousse à penser à ce que nous avons vécu les uns et les autres dans l'accompagnement de nos proches. Parfois la souffrance s'éternise et l'on se demande pourquoi ne pas accompagner plus vite vers la mort.

Je félicite Mme Meunier pour l'excellence de son rapport. Le libre choix me paraît très important. C'est une source d'apaisement pour les personnes en fin de vie, qui peuvent choisir leur manière de mourir. La dignité me paraît également très importante, tout comme l'égalité d'accès à la possibilité de mourir dans la dignité. Il est totalement inacceptable que certains de nos compatriotes soient obligés d'aller dans les pays voisins. En outre, seuls ceux qui en ont les moyens le peuvent. Il est important que chacun ait le choix, quelles que soient ses ressources. Je soutiens totalement cette proposition de loi.

**Mme Jocelyne Guidez.** – J'ai suivi avec intérêt plusieurs auditions organisées par notre rapporteure. Il nous faut, sur ce sujet complexe, faire preuve de modestie et garder ouverte notre réflexion. « En France, on meurt mal », disait l'un des médecins que nous avons entendus. La mort, en effet, demeure taboue dans notre société, ce qui rend l'accompagnement des mourants difficile.

Le texte n'aborde pas la question particulière du décès d'un enfant et de l'accompagnement de ses proches. Une amie a perdu son fils de seize ans d'un cancer et le traumatisme reste vivace. Que signifie mourir en toute dignité et sérénité ? La France ne dispose pas de lieux adaptés et on ne pense guère aux familles qui accompagnent les mourants.

Je ne sais pas encore ce que je voterai. Mon groupe est également partagé. Le sujet, en effet, relève de l'intime et il faut respecter la décision de chacun. La proposition de loi ne va peut-être pas suffisamment loin dans la réflexion. Certes, des dispositifs existent en matière de soins palliatifs, mais ils ne sont pas toujours mis en œuvre.

**Mme Véronique Guillotin.** – Je remercie notre rapporteure pour son travail approfondi et pour l'intérêt des auditions organisées. Je me suis retrouvée dans la philosophie bienveillante exposée par Jean Leonetti et Alain Claeys. Par manque de soins palliatifs dans certains territoires, de lieux pour accueillir les mourants et d'accompagnement médicamenteux et psychologique, certaines personnes meurent de manière difficile.

Je ne sais encore quel sera mon vote. Je suis favorable à la liberté individuelle, mais est-ce à la société, à un être humain, de donner la mort ? Le décès ne doit pas être douloureux ; le mourant et sa famille doivent être accompagnés. J'ai travaillé en soins palliatifs, dans un territoire situé à quelques kilomètres de la Belgique. Dans ce cadre, j'ai souvent été confrontée à des demandes de départ. Mais, lorsque le mourant est convenablement installé à domicile, bien accompagné, que sa douleur est gérée, une telle demande n'était plus formulée, hormis le cas du père d'une militante de l'ADMD... Je reste cependant tiraillée sur le sujet.

Je vous invite à visiter le site de la maison de Gardanne qui prodigue des soins palliatifs. Dans ce lieu apaisant, les mourants sont accompagnés. Hélas, trop peu de moyens sont affectés à la création de telles structures. Pour autant, l'euthanasie ne doit pas devenir un dérivatif du mal mourir.

**M. Bernard Jomier.** – J'adresse mes remerciements à Marie-Pierre de La Gontrie pour son initiative et à Michelle Meunier, dont l'exposé reflétait parfaitement la complexité du sujet. J'ai toutefois un regret : si ce débat est nécessaire, le projet de loi bioéthique dont nous venons de débattre aurait pu en fournir l'occasion. Nous aurions aussi pu intégrer ce sujet à la loi Bioéthique dont nous venons de débattre.

La France doit effectivement progresser en matière de soins palliatifs. Il est regrettable que 26 départements ne disposent d'aucune unité ! Des dizaines de milliers de mourants sont chaque année victimes de ce sous-équipement. Pour autant, même avec un parfait maillage du territoire, quelques milliers de situations – je pense notamment aux personnes qui souffrent de la maladie de Charcot – ne seraient pas résolues. Je ne crois pas, cependant, qu'il faille les traiter dans un texte sur le suicide assisté et l'euthanasie qui crée un régime juridique étonnant. L'article 3 de la proposition de loi évoque, en effet, une mort naturelle, mais cela n'a aucun sens en droit. Le législateur peut admettre que soit autorisé le fait de donner délibérément la mort, mais il ne doit pas alors chercher de faux-fuyant !

Je m'élève également contre l'idée, développée par Jocelyne Guidez, selon laquelle la mort ne serait qu'une question personnelle. Ne nions pas la dimension collective du sens de la mort dans notre société : interrogeons-nous sur nos valeurs et les moyens que nous mettons en œuvre pour assurer à tous une fin digne.

Le débat en séance publique durera deux heures ; il ne permettra pas d'adopter un texte. Pour ma part, je ne voterai pas cette proposition de loi.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Lorsque j'évoquais le caractère personnel de la mort, je parlais du vécu de chacun.

**Mme Laurence Cohen.** – Ce sujet nous interroge tous. Les positions exprimées par chacun montrent qu'il ne relève pas d'une posture politique ; nos groupes voteront d'ailleurs de manière diverse. Il s'agit toutefois aussi d'une question de société. Admet-elle de donner la mort ? Un médecin prodigue d'abord la vie, essaie de guérir et de sauver. Notre droit ne condamne pas le suicide, pourtant, lorsque les secours arrivent, ils tentent toujours une réanimation. Il existe donc bien un paradoxe que cette proposition de loi, même imparfaite, essaie de résoudre.

La loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie s'avère insuffisante et mal appliquée. L'audition de Jean Leonetti et d'Alain Claeys fut particulièrement intéressante et j'en remercie la rapporteure. Leur philosophie appelle à la réflexion et à la bienveillance.

Nous devons refuser l'hypocrisie consistant à dire qu'il existe des solutions, en dernier recours, dans les pays voisins ! Cela reviendrait à accepter une discrimination fondée sur l'argent et à renoncer à un accompagnement familial de qualité. Florence Lassarade évoquait la maladie de Charcot : pour les personnes qui en sont atteintes, il n'existe guère de solution. Ce texte constitue donc une étape intéressante.

N'oublions pas combien sont démunis les services de soins palliatifs : 26 départements privés d'unité, manque d'équipes mobiles, réglementation bloquante – je pense au droit de prescription, par les médecins de ville, de médicaments permettant la sédation. Nous ne pouvons nous lamenter, alors que nous acceptons régulièrement des fermetures de lits dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale !

Face à la mort, la décision médicale doit être collégiale : un professionnel ne peut agir seul. Cela nécessite de développer les formations auprès des soignants et d'y consacrer les financements afférents. Plusieurs personnes auditionnées ont indiqué qu'il n'existait pas de données chiffrées sur la fin de vie ; ce travail doit être mené sous l'égide du Gouvernement. À titre personnel, je voterai ce texte.

**M. Daniel Chasseing.** – J'ai longtemps accompagné des personnes en fin de vie à domicile comme en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Je rejoins Bernard Jomier et Laurence Cohen : lorsqu'il existe des soins palliatifs, il y a une solution d'accompagnement. Mon expérience se rapproche de celle qui a été relatée par Véronique Guillotin : avec un traitement médicamenteux adapté et un accompagnement familial, les demandes de mort volontaire sont rares. Déjà, la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dite Leonetti, établit un cadre satisfaisant ; elle évite l'euthanasie, elle empêche l'acharnement thérapeutique, mais les soins palliatifs, notamment à domicile, doivent être développés. La dignité, c'est être aidé jusqu'au bout et c'est ce à quoi s'attachent les soins palliatifs. Donner la mort est pour moi un geste en contradiction avec les soins palliatifs.

**M. Bernard Bonne.** – Je remercie Michelle Meunier pour ce travail sur un texte qui interroge beaucoup d'entre nous. Il est très difficile de légiférer sur un sujet qui touche à ce point à l'intime. On a tous accompagné des personnes en souffrance avant la mort mais on ne peut pas régler par la loi toutes les situations qui ont leurs spécificités. Le problème est que la loi Leonetti n'est pas suffisamment appliquée. Les soins palliatifs sont encore trop insuffisants, en particulier à domicile où beaucoup souhaiteraient pouvoir terminer leurs jours.

Je rejoins Bernard Jomier, cette proposition de loi ne permettra pas de résoudre les problèmes évoqués et risque de gêner les soignants qui devront, pour l'appliquer, répondre à de nombreux critères. Je ne la voterai pas. Nous devons toutefois continuer à débattre et à réfléchir pour améliorer la loi Leonetti.

**M. Laurent Burgoa.** – Je ne voterai pas non plus ce texte. J'espère que nous aurons, sur ce sujet sensible, un débat digne en séance publique. Le Sénat s'honorerait à poursuivre sa réflexion sur cette question.

**M. René-Paul Savary.** – Je remercie notre rapporteure pour son travail approfondi sur un sujet fort délicat. Je ne voterai pas non plus cette proposition de loi. J'ai reçu un courriel d'une association militante m'intimant d'être présent le 11 mars pour le débat en séance publique ; cela ne me plaît guère... Je vous invite à lire l'article publié récemment dans *Le Figaro* par plusieurs médecins, hors de toute posture idéologique, sur les dérives potentielles de décisions mal mesurées dans le domaine de la fin de vie.

Avant de légiférer, appliquons la loi du 2 février 2016 et dressons-en un bilan. Cela nous permettra de préparer la prochaine loi Bioéthique.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – J’espère, cher Laurent Burgoa, que nous aurons un débat digne en séance publique. Chacun possède, sur le sujet, une opinion différente.

Cette proposition de loi ne constitue pas la suite de la loi Claeys-Leonetti, dont nous connaissons les failles et qui trop longtemps est restée méconnue. Cette dernière évite l’acharnement thérapeutique, mais elle ne permet ni le suicide assisté ni l’euthanasie dont le geste relève d’une forme de brutalité. Nous voulons tous éviter la souffrance aux mourants, mais quand la fin de vie s’organise dans un cadre apaisé et avec un accompagnement adapté, cela fonctionne. Je ne suis pas prête à légiférer dans le sens qui nous est proposé par le texte.

Nous devons regarder la fin de vie et la mort comme une part de la vie et non comme un tabou. Hélas, dans notre société, mourants et morts sont mis à l’écart. La dignité d’un homme est préservée jusqu’à son dernier souffle, malgré la déchéance physique que je ne peux me résoudre à considérer comme indigne. Je ne voterai pas cette proposition de loi.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Notre débat est à l’image de ce qu’il sera certainement en séance publique. Je suis sereine sur ce point. Je n’ai pas souhaité d’emblée rapporter ce texte, puis je l’ai abordé en législateur. Il dépasse les clivages partisans et aborde un débat nécessaire. Au demeurant, plusieurs propositions de loi ont été déposées sur le sujet à l’Assemblée nationale, dont une, à l’initiative notamment d’Olivier Falorni, sera discutée en avril. Jean Leonetti et Alain Claeys ne s’en montrent pas outrés, conscients que certains points doivent être améliorés, notamment le maillage territorial en soins palliatifs.

S’agissant de l’accompagnement à domicile, j’interpellerai le Gouvernement sur le midazolam, qui peut être administré aux malades pour calmer la douleur. Malgré la recommandation positive émise par la Haute Autorité de santé (HAS) il y a plusieurs mois, l’autorisation de dispensation en ville se fait attendre. Beaucoup aimeraient pouvoir mourir à domicile, ce qui nécessite un accompagnement adapté. La majorité continue à mal mourir à l’hôpital, malgré l’implication des soignants qui ne connaissent pas toujours la loi du 2 février 2016.

Les enfants ne sont effectivement pas traités dans le texte, qui ne constitue pas le prolongement de la loi précitée, mais un retour au droit du malade face à celui du médecin et de l’équipe soignante. Il apparaît certes imparfait, mais présente l’intérêt de ne pas se satisfaire de la situation actuelle. Nous aurions préféré que le Gouvernement se saisisse du sujet, notamment en présentant un nouveau plan pour les soins palliatifs, le dernier étant arrivé à échéance en 2018.

**M. Daniel Chasseing.** – Certains médicaments peuvent déjà être administrés à domicile. Le midazolam sert en anesthésie, mais ne peut être prescrit par un médecin de ville.

L’accompagnement de la fin de vie se développe en Ehpad grâce aux équipes mobiles ; cela constitue un véritable progrès.

Il convient, en outre, de rappeler que, aux termes de la loi du 2 février 2016, les directives anticipées ou, à défaut, le témoignage de la personne de confiance ou d’un proche s’imposent au médecin.

## EXAMEN DES ARTICLES

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Comme aucun amendement n’a été déposé, je mettrai successivement aux voix les articles du texte.

*Articles 1<sup>er</sup> à 10*

*Les articles 1<sup>er</sup> à 10 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 déposé sur le Bureau du Sénat.*

**Proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales a été déposée par notre collègue Nathalie Goulet, dont nous connaissons l’implication sur le sujet de la lutte contre la fraude. Elle est notamment co-auteur, avec la députée Carole Grandjean, d’un rapport au Gouvernement sur ce thème en 2019.

La proposition de loi reprend de nombreuses propositions formulées par Mme Goulet à diverses occasions, notamment dans les derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Chacun de mes amendements a été discuté avec elle et n’a pas rencontré son opposition.

Avant d’entamer la discussion des articles et des amendements, il me revient de vous proposer d’adopter un périmètre sur ce texte, qui permettra d’appliquer l’article 45 de notre Constitution. Je vous propose de considérer comme entrant dans le champ de ce texte les dispositions relatives aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales et de versement des prestations sociales ; aux outils de gestion des organismes de sécurité sociale en vue de sécuriser tant le recouvrement des ressources que le versement des prestations ; enfin, aux conditions, aux procédures et aux moyens juridiques et matériels de contrôle visant à prévenir et lutter contre les fraudes sociales, que celles-ci concernent des prestations indument versées ou encore du travail illégal.

En revanche, il me semble que ne présentent pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, les amendements relatifs à la fraude fiscale, aux conditions d’ouverture des droits, au mode de calcul des prestations et à la nature des prestations versées.

En conséquence, deux amendements de notre collègue René-Paul Savary doivent être déclarés irrecevables. En effet, ils concernent la forme et la nature de l’allocation de rentrée scolaire et de la prestation d’accueil du jeune enfant. Ils visent à éviter un dévoiement de leur finalité, mais non à sécuriser de leur bonne attribution. Le sujet est d’intérêt, mais il ne trouve pas sa place ici.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 concernent le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

Le premier entend y faire entrer de nouvelles prestations en nature, mais aussi le fusionner avec le répertoire de la branche famille. La première partie de l'article est satisfaite par le droit existant. S'agissant de la fusion des répertoires, il y a une confusion sur le rôle du RNCPS. Contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser, il ne constitue pas une base de données ou un fichier consolidé de l'ensemble de la protection sociale. Il s'agit en réalité d'une plateforme permettant de lancer des requêtes, essentiellement individuelles et c'est sans doute une piste d'évolution, en appelant les données mises à disposition par les systèmes d'information des organismes de la sphère sociale. En cela, les modifications proposées ne sont pas opérationnelles et nuiraient aux capacités de mise en commun d'outils de gestion au sein de la sécurité sociale.

L'article 2 prévoit un rapport récurrent sur le RNCPS. Cela permettrait d'envisager des évolutions de cet outil qui doit permettre de lutter contre le non-recours. Le Gouvernement a missionné l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) à ce sujet qui rendra ses conclusions au mois de mai. Je préfère attendre ce rapport pour proposer des adaptations, éventuellement en PLFSS, sur la base de l'état des lieux et des perspectives qui seront dressés. Aussi, je vous propose de supprimer les deux articles.

L'article 3 prévoit que soit procédé à une recherche systématique sur le fichier de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (Agdref) avant toute inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Il s'agit de vérifier la condition de régularité du séjour des personnes étrangères. Il se trouve que la base juridique nécessaire n'est pas de niveau législatif, mais réglementaire et que, dans la pratique, les autorisations d'accès ont été données par le ministère de l'intérieur et ces vérifications sont déjà réalisées. J'ai pu le constater lors d'une précédente mission. Je vous propose donc la suppression de cet article satisfait.

L'article 4 crée une expérimentation sur le modèle de celle adoptée en loi de finances pour 2020 concernant la fraude fiscale. Il s'agit de permettre, par des traitements automatisés et informatisés, la collecte et l'exploitation de contenus librement accessibles sur des plateformes en ligne. Cela consiste à collecter des informations sur les réseaux sociaux, principalement pour identifier notamment des fraudes à la résidence ou à la situation familiale. Cette expérimentation commence tout juste en matière fiscale et son lancement a montré la complexité de sa mise en œuvre sur les plans juridique et technique. En outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a précisé que les contenus accessibles seulement après inscription sur la plateforme ou suivant un accès nécessitant un mot de passe ne peuvent être utilisés. Cela restreint dès lors de manière importante le périmètre des données pouvant être collectées : Facebook et Instagram sont par exemple hors champ.

Si l'expérimentation est concluante en matière fiscale, je serai favorable à une extension à la sphère sociale. Cependant, il me paraît peu opportun de lancer une expérimentation parallèle sans attendre une première évaluation de la mise en œuvre de la première. Surtout, la protection sociale n'est pas réunie en une seule administration, mais structurée en plusieurs organismes relevant de diverses branches : les aspects opérationnels me semblent très complexes. Aussi, je ne suis pas favorable à ce que cet article prospère, mais, sur demande de l'auteur, vous propose de le conserver jusqu'à la séance. Je vous proposerai donc seulement des modifications rédactionnelles.

L'article 5 reprend la proposition de loi relative à la carte Vitale biométrique adoptée sur proposition de Philippe Mouiller et sur le rapport de Catherine Deroche. Une expérimentation est en cours sur la carte Vitale électronique, avec l'application Carte Vitale sur mobile. Des éléments de biométrie pourraient être expérimentés dans ce cadre, selon la direction de la sécurité sociale.

Je ne reviendrai pas sur les réserves que la commission avait exposées sur ce dispositif coûteux. Je vous propose de supprimer cet article considérant l'expérimentation en cours et le fait que la proposition de loi demeure en navette.

L'article 6 avait déjà été proposé et adopté dans le cadre du PLFSS pour 2021. Il ajoute les présidents de tribunaux de commerce à la liste des agents habilités à échanger des informations en vue de lutter contre la fraude sociale. Or, ils appartiennent à l'autorité judiciaire qui dispose d'une telle habilitation en vertu d'un article dédié au sein du code de la sécurité sociale. L'adoption de cet article pourrait avoir, en outre, des conséquences préjudiciables sur la pertinence des coordinations réalisées dans le code de la sécurité sociale. Je vous propose donc de le supprimer.

Lorsque nous rédigeons une proposition de loi, nous avons de bonnes intentions, mais il n'est pas toujours aisé de les traduire en solutions efficaces...

L'article 7 modifie l'organisation des comités opérationnels anti-fraude (Codaf) au niveau local. Il relève du champ réglementaire et reprend pour partie le décret de 2020 relatif aux Codaf. Il modifie, en outre, le fonctionnement des réunions restreintes d'une manière qui me semble très peu souhaitable. En effet, en imposant la co-présidence du préfet, cet article serait de nature à perturber l'équilibre trouvé entre les ordres administratif et judiciaire : ces réunions, présidées par le procureur de la République, compétent en matière judiciaire, réunissent des personnes déliées du secret professionnel à son égard. Aussi, pour préserver l'efficacité du fonctionnement des Codaf, je vous propose de supprimer cet article.

L'article 8 subordonne le versement d'une aide personnalisée au logement (APL) à la transmission à la caisse d'allocations familiales (CAF) d'informations sur le logement auquel l'aide se rapporte. En outre, il organise la transmission de ces informations entre les CAF et l'administration fiscale. Il reprend, à cet égard, des propositions formulées par la Cour des comptes dans l'enquête qu'elle nous a remise en septembre. Il permettrait d'améliorer les contrôles, notamment de l'existence et de la conformité des logements donnant lieu aux versements d'APL. Je vous propose de l'adopter, en le modifiant simplement par un amendement rédactionnel.

L'article 9 prévoit des échanges d'information entre organismes et administrations de sécurité sociale au niveau européen. Il est satisfait par un règlement européen – qui ne nécessite par nature pas de transcription – dont la mise en œuvre se fait notamment *via* l'*Electronic exchange of social security information* (EESSI). Je vous propose de le supprimer.

L'article 10 concerne les certificats d'existence. Un assuré percevant une pension de retraite d'un régime obligatoire doit, lorsqu'il réside à l'étranger, justifier de son existence chaque année auprès de son régime. Dans le cadre du PLFSS pour 2021, nous avons codifié les dispositions correspondant à la preuve de l'existence et ouvert la possibilité de recourir à la biométrie.

L'article 10 permet la fourniture et la certification du document justificatif par un organisme de retraite étranger conventionné. Il est, en droit comme en pratique, déjà satisfait, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ayant conclu des conventions avec d'autres organismes. Il n'apporterait donc aucun contrôle supplémentaire ni aucune facilité pour les ressortissants des régimes résidant à l'étranger. Cependant, sur demande de l'auteur, je vous propose de le conserver jusqu'à la séance publique. Il s'agit d'un sujet sensible, même si des accords se développent avec les pays les plus concernés.

L'article 11 prévoit qu'un décret établit une liste de pays dont l'état civil serait présumé non fiable. Le dispositif proposé n'offre pas de réponse concrète à une difficulté réelle. En effet, la dérogation proposée – et plus encore la publication d'une liste d'États non fiables – risque de poser d'importants problèmes diplomatiques ou politiques sans vraiment résoudre le problème. C'est pourquoi je vous propose un amendement de suppression.

L'article 12 demande que, dans un délai de six mois suivant la publication de la présente proposition de loi, que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'état de la lutte contre les fraudes transfrontalières. Une fois n'est pas coutume s'agissant des demandes de rapport, je vous propose d'adopter cet article, d'une part, parce que Mme Goulet y tient, considérant que l'information en la matière n'est pas complète, d'autre part, parce qu'il s'agit effectivement d'un sujet-clef, qui nécessite d'y voir clair. Je vous propose simplement d'adopter un amendement rédactionnel.

Je serai bref sur l'article 13, satisfait puisqu'il reprend exactement les dispositions de l'article 85 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Cela s'explique sans doute par le dépôt de la présente proposition de loi avant la promulgation du texte. Bien entendu, je vous propose un amendement de suppression.

L'article 14 rend obligatoire le versement des allocations et prestations sociales sur un compte bancaire ouvert dans un établissement installé en France ou dans un État partie à l'Espace économique européen. Les comptes ouverts hors de France, même au sein de l'Union européenne, ne figurent pas dans le fichier des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) de la direction générale des finances publiques (DGFIP), ce qui limite les possibilités de contrôle. Il ne serait très probablement pas conforme au droit communautaire de limiter le versement des prestations à des comptes français. Je vous propose donc d'acter l'avancée que représente la proposition de Mme Goulet, en adoptant cet article. Néanmoins, il conviendrait de le modifier par un amendement, afin de limiter ce dispositif aux prestations versées sous condition de résidence en France. Il ne concernerait donc pas les pensions de retraite, certains pensionnés vivant durablement hors de France et de l'Union européenne.

L'article 15 impose une copie couleur du titre d'identité pour toute inscription au RNIPP. Cette exigence est de niveau réglementaire, et non législatif. Cependant, lors de mes précédents contrôles, notamment au service administratif national d'immatriculation des assurés (Sandia), j'ai pu constater la faible qualité des pièces justificatives sur lesquelles les agents avaient à travailler pour procéder aux vérifications et réaliser ces inscriptions. Il faut également comprendre que beaucoup d'organismes travaillent avec des scanners en noir et blanc... Si je ne peux valider la rédaction de cet article, il faut bien entendre cette préoccupation : si l'on veut lutter contre la fraude, on ne peut pas ne pas y consacrer des moyens adéquats. Avancer que doter les organismes de scanners couleur a un coût n'est pas un argument recevable. En outre, lors des auditions, certains intervenants ont mis en avant la question de la durée de validité des pièces présentées et de leur date d'émission, parfois peu encadrées. Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction de cet article, respectant le champ

réglementaire, mais insistant sur les exigences que doivent satisfaire les pièces justificatives, à défaut de quoi un entretien physique pourra être demandé de droit par l'organisme.

L'article 16 interdit le versement des allocations et prestations sociales sur un compte d'épargne autre que le livret A. Il est très douteux qu'un tel dispositif améliore le contrôle des prestations versées, ne serait-ce que parce que les sommes versées sur un compte courant peuvent être immédiatement transférées sur un compte d'épargne de manière tout à fait légale. À cet égard, comme nous en sommes convenus avec Mme Goulet, l'article 14, que nous avons adopté, semble plus opérationnel. C'est pourquoi je vous propose de supprimer cet article.

Aux termes de l'article 17, le domicile pris en compte par les organismes de sécurité sociale pour l'attribution des allocations et prestations sociales devra être le domicile déclaré à l'administration fiscale. Il s'agit d'un article important, car, bien que de nombreuses prestations et allocations soient liées à une condition de résidence, il n'existe pas actuellement de notion de « domicile social » individuel. Les travaux que j'ai menés ont montré à la fois que la création d'une notion de domicile social peut être de nature à améliorer les contrôles des organismes de sécurité sociale pour certaines prestations liées à une condition de résidence, mais que l'assimilation, à cette fin, du domicile fiscal à ce domicile social ne peut constituer le dispositif technique satisfaisant. En effet, le domicile fiscal ne rend pas compte de la diversité des situations de vie des assurés ou des allocataires. *Quid*, par exemple, d'un étudiant rattaché fiscalement à ses parents, mais disposant de son propre logement pour lequel il peut toucher des APL ? Les cas de « situations exceptionnelles » prévus dans le présent article ne sauraient répondre à l'ensemble de ces problématiques, au demeurant relativement fréquentes.

La formule proposée ne pourra donc pas être reprise telle quelle au bout du parcours législatif du présent texte. Et, au vu de la diversité des situations dont je vous ai parlé, la « bonne formule » sera sans doute délicate à trouver et devra faire l'objet de travaux préalables approfondis. Pour autant, afin de respecter la volonté de l'auteur de la proposition de loi et parce qu'il est nécessaire d'avoir un débat avec le Gouvernement sur ce sujet en séance publique, je souhaite le maintien du présent article au stade de la commission et ne vous propose donc aucun amendement.

L'article 18 permet d'habiliter les agents des organismes de sécurité sociale et les agents de contrôle de l'inspection du travail à mener des enquêtes judiciaires. Cette modification du code de procédure pénale reprend ce qui a été fait pour les agents de l'administration fiscale et des douanes en matière de fraude fiscale et douanière. Cependant, la fraude sociale ne s'apparente pas à la fraude fiscale. Son niveau de complexité et d'organisation comme les montants des affaires ne sont pas comparables.

Le partage des rôles entre enquêtes administratives et enquêtes judiciaires est équilibré, avec des dépôts de plainte systématiques au-delà de certains montants. Aussi, il n'apparaît pas souhaitable de retenir un tel dispositif, mais plutôt de consolider le rôle de l'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) dont la mission est en cours d'extension à l'ensemble de la fraude sociale. Surtout, les pouvoirs supplémentaires proposés trouveraient difficilement à s'appliquer d'un point de vue opérationnel. Cela veut dire concrètement permettre à des agents des caisses ou de l'inspection du travail de réaliser des perquisitions ou de mener des gardes à vue. Cela ne s'improvise pas en termes de méthode et nécessite de la formation, mais aussi des moyens matériels conséquents.

Aussi, je ne considère pas souhaitable que cet article prospère, mais, à la demande de l'auteur, je vous propose de le maintenir pour que le débat ait lieu en séance publique. Afin de marquer ostensiblement les réserves de la commission, je vous propose de le rédiger sous la forme d'une expérimentation.

L'article 19 rejoint l'expérimentation prévue à l'article 4 sur les traitements automatisés de contenus accessibles sur les plateformes en ligne. Cependant, il vise à rendre applicables ces mêmes dispositions pour la fraude à l'assurance maladie sans phase expérimentale. En outre, aucune garantie n'encadre ces dispositions telles que rédigées. Je vous propose donc la suppression de cet article.

L'article 20 permet aux Urssaf de prendre des mesures conservatoires préventives lorsque des profils de fraudeurs sont détectés. Les « profils de fraudeurs » et les « mesures conservatoires préventives » qui pourraient leur être appliquées par les Urssaf sont définis en des termes vagues et peu compatibles avec les droits de la défense. C'est pourquoi je vous propose de supprimer cet article.

L'article 21 permet de suspendre immédiatement le conventionnement des professionnels de santé en cas de « fraude manifeste » indépendamment des procédures engagées à l'encontre de ce professionnel. Un peu dans la même optique que l'article 13, cet article me semble ne pas tenir compte des avancées intervenues depuis le dernier PLFSS, qui satisfont en grande partie l'objectif poursuivi : l'adoption, à l'initiative de la commission, d'un amendement, confirmé par l'Assemblée nationale, déconventionnant automatiquement les professionnels de santé récidivistes en matière de fraude ; la publication, sous pression d'un amendement de notre commission, d'un décret, qui était attendu depuis 13 ans et qui met enfin en œuvre la procédure de déconventionnement en urgence des professionnels de santé libéraux. Il me semble donc que l'article 21 est largement satisfait. À la demande de Mme Goulet, je vous propose néanmoins de l'adopter pour qu'un débat puisse se tenir en séance. Il sera alors temps de se demander si son adoption est nécessaire.

L'article 22 soumet un employeur qui remplit certains critères censés caractériser des « entreprises éphémères » à des obligations déclaratives renforcées lorsqu'il remplit certains critères censés caractériser des « entreprises éphémères ». Concrètement, un employeur serait tenu de procéder sans délai à la transmission de la déclaration sociale nominative, auprès des administrations et organismes collecteurs des cotisations et contributions sociales qui en feraient la demande, quand il a dirigé ou dirige une personne morale remplissant trois des cinq critères suivants : elle a été créée depuis moins de douze mois ; elle a mis fin à son activité moins de six mois après sa création ; elle utilise, ou a utilisé, les services d'une entreprise de domiciliation au sens de l'article L. 123-11-2 du code de commerce ; son siège est ou était situé hors d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; elle comptait plus de dix associés ou salariés dès le premier mois suivant sa création ou plus de vingt dès le deuxième mois.

Je partage l'objectif poursuivi par l'auteur de la proposition de loi au travers de cet article. Soumettre les dirigeants d'« entreprises éphémères » à des obligations déclaratives renforcées constitue un moyen adapté et proportionné pour parvenir au but recherché, c'est-à-dire le non-versement des cotisations et contributions sociales dues. Cela n'est pas une sanction. Pour autant, il ne va pas de soi que le choix des critères retenus pour caractériser les entreprises éphémères soit complètement pertinent. En tout cas, chacun de ces critères est légal et aucun n'est de nature à entraîner par lui-même un soupçon. Dans ces conditions et conformément au souhait de l'auteur, je recommande le maintien de cet article. Ainsi, un

échange approfondi pourra avoir lieu avec le Gouvernement lors de la séance publique sur la lutte contre les entreprises éphémères. Nous verrons alors si le dispositif proposé est celui qui répond au mieux à cet objectif.

L'article 23 prévoit d'inscrire la lutte contre la fraude, le non-recours, mais aussi les erreurs de bonne foi au sein des contrats d'objectifs et de gestion (COG) des caisses du régime général. Les dispositions du code de la sécurité sociale concernant le contenu des COG sont très générales, mais, à mon sens, leur formulation permet justement de donner une base pour englober tout le champ proposé. Surtout, dans les faits, les COG prévoient déjà des parties substantielles consacrées à ces préoccupations. Je vous propose donc de supprimer cet article satisfait.

L'article 24 prévoit qu'un professionnel de santé réalisant un acte incluant la fourniture d'un dispositif médical sur mesure remette au patient une information sur l'origine géographique du dispositif et sa composition exacte. On ne peut pas dire que cet article soit une mesure de lutte contre la fraude sociale, les informations visées ne changeant en rien la charge pour l'assurance maladie liée au dispositif en question. Il n'est même d'ailleurs pas, à proprement parler, une mesure tendant à assurer la sécurité des dispositifs médicaux – laquelle est déjà couverte par l'actuelle rédaction de l'article L. 1111-3-2 du code de la santé publique. Je considère donc que la mesure proposée gagnerait à être débattue dans un texte plus spécifiquement consacré aux dispositifs médicaux. C'est pourquoi je vous propose un amendement de suppression de cet article.

Enfin, l'article 25 est relatif au gage ; je vous propose naturellement de conserver.

- Présidence de Mme Véronique Guillotin, vice-présidente -

**Mme Laurence Cohen.** – Le groupe CRCE ne votera pas ce texte qui stigmatise les assurés sociaux, les étrangers et les personnes en situation de précarité, soupçonnés de chercher à profiter du système, mais qui reste muet sur la fraude patronale, fiscale ou sur les non-recours aux droits. Je déplore que ni les organisations syndicales ni l'inspection du travail n'aient été consultées.

Je salue le travail minutieux de notre rapporteur, qui a estimé que sur 25 articles, 10 seulement méritent d'être conservés... Il est d'ailleurs bienveillant à l'égard d'une partie de ces derniers, qu'il conserve pour permettre le débat en séance. Plutôt que cette proposition de loi, qui n'est pas aboutie, mieux aurait valu un débat en séance.

**Mme Pascale Gruny.** – Cette proposition de loi n'est peut-être pas aboutie, mais le sujet est compliqué et le texte est très attendu des Français. Nul n'est stigmatisé, la fraude existe. Avec Agnès Canayer, nous avons proposé, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), un regroupement des fichiers et appelé à une meilleure collaboration entre les administrations. A-t-on avancé sur le sujet ? J'ajoute que le meilleur remède contre la fraude serait de simplifier notre droit : il est tellement complexe qu'il facilite la fraude et autorise les montages les plus élaborés.

En ce qui concerne le travail dissimulé, personne ne paie jamais : les petits dossiers s'évanouissent, tandis que les grandes affaires s'enlisent dans des recours systématiques. Finalement, les sommes récupérées sont faibles. Les effectifs de l'inspection du travail ne sont pas suffisants. À la commission des affaires européennes, nous travaillons aussi sur ce sujet. Des réflexions sont en cours sur un numéro de sécurité sociale européen,

ainsi que sur la fraude au formulaire A1, qui concerne les travailleurs détachés. Je note d'ailleurs des avancées, car la directive parle de « rémunération » identique et non plus seulement de salaire identique, ce qui réduit l'écart de coût entre le « plombier polonais » et les salariés français. Il faut aussi lutter contre les faux salariés détachés, sans oublier toutefois qu'il y a aussi de nombreux salariés détachés français à l'étranger. Enfin, je suis réservée sur l'efficacité de l'article 22 sur les entreprises éphémères : il est à craindre qu'elles auront disparu avant de s'acquitter de leurs obligations.

**Mme Monique Lubin.** – Merci à notre rapporteur pour son travail minutieux. Nous ne voterons pas cette proposition de loi, dont nombre d'articles sont soit hors sujet, soit d'ordre réglementaire, soit déjà satisfaits... Mieux aurait valu effectivement un débat en séance publique. Il est à craindre que la discussion ne se transforme en plaidoyer de l'auteure de la proposition de loi et n'aboutisse à stigmatiser toujours les mêmes ! La fraude existe, je ne suis pas naïve, elle repose sur des montages de plus en plus sophistiqués. Il faudrait s'attaquer, notamment au niveau européen, à la grande criminalité qui la sous-tend, plutôt que stigmatiser toujours les mêmes personnes. Travaillons aussi sur toutes les formes de fraude et sur le non-recours...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Il ne s'agit pas de fraude !

**Mme Monique Lubin.** – Certes, mais il faut convenir de parler de tous les sujets !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La question n'est pas de savoir si ce texte stigmatise les uns ou les autres, mais de savoir si la fraude existe, et si on choisit de fermer les yeux ou de lutter contre elle ! Mon souci est de l'endiguer. Je veux lutter contre toutes les formes de fraudes, pas seulement la fraude aux prestations, mais aussi celle au recouvrement – c'est l'objet de l'article 22. Certes, ce texte est perfectible. Je suis ouvert à toutes les propositions. J'avais proposé, dans le cadre de la Mecss, de suivre les organismes pour mieux estimer combien coûte la fraude, afin d'éviter les fantasmes, et pouvoir agir efficacement, notamment sur la fraude aux cotisations. Mais je ne me suis pas senti fondé à ajouter un article à cette proposition de loi.

Il ne m'a pas paru nécessaire, à ce stade de consulter les organisations syndicales, mais je pense qu'elles partagent la même volonté que nous de lutter contre la fraude.

Oui, cette proposition de loi n'est pas totalement aboutie – son auteur en convient d'ailleurs.

En ce qui concerne le rapprochement des fichiers, la plateforme RNCPS constitue une avancée, mais il devrait être possible de croiser les informations en cas de suspicion de fraude organisée. L'IGAS y travaille. Les ministres ont pris conscience de l'enjeu et fixé une feuille de route très détaillée aux organismes de sécurité sociale et à Pôle emploi, pour lutter contre la fraude à tous les niveaux. Le Sénat a joué son rôle : voilà deux ans que nous insistons, lors de l'examen du PLFSS sur la fraude, aux prestations comme aux cotisations.

L'article 22 vise les dirigeants d'entreprises éphémères...

**Mme Pascale Gruny.** – Ils seront partis avant de remplir leurs obligations !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Pas forcément ! Des critères permettent de les cibler et de les identifier, mais il est vrai que c'est compliqué. Certains sont

des professionnels de la fraude. On a ainsi vu des personnes créer de fausses entreprises pour bénéficier des aides en faveur de l'activité partielle.

Le non-recours ne constitue pas une fraude. Il faut faire en sorte que ceux qui ont droit aux différentes prestations puissent les toucher, mais ce n'est pas l'objet de ce texte.

**M. René-Paul Savary.** – Ce texte, cela a été dit, n'est pas suffisamment abouti. Je proposerai de reprendre la réflexion au niveau de la Mecss pour parvenir à des propositions construites, conformes à notre volonté de lutter contre la fraude sociale. M. Doligé avait déposé une proposition de loi pour renforcer les contrôles sur le RSA. Il proposait que les services des conseils départementaux soient associés aux Codaf. De même, nous devons nous intéresser à la problématique du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire, qui est assuré par l'Acoss, mais que cet organisme ne sait pas contrôler. Enfin, les prestations en nature sont justifiées ; au moins, elles ne sont pas dévoyées. Les allocations doivent aller à ceux qui en ont besoin.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je ne suis pas d'accord lorsque vous dites qu'il n'y a pas de lien entre la fraude et le non-recours. N'est-ce pas vous qui en avez parlé dans votre propos préliminaire ? Ne pourrait-on pas utiliser les moyens prévus pour la fraude sociale – recoupement des données, automatisation de l'information, etc. – pour limiter le non-recours en informant les bénéficiaires potentiels de leurs droits ? Le non-recours est très supérieur à la fraude.

Il n'y aurait pas de stigmatisation ? Mais si vous faites un sondage sur la fraude sociale, les gens parleront spontanément de la fraude aux prestations, car c'est d'elle dont parlent les médias ! Les gens sont convaincus qu'elle est considérable, alors que ce n'est pas le cas. Quant à la fraude aux cotisations, je n'ai pas l'impression que le Gouvernement s'en préoccupe quand je vois les réformes successives de l'inspection du travail ! Celle-ci manque cruellement de moyens. Il est peu probable que cette proposition de loi contribue à renforcer la lutte contre la fraude aux recouvrements.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Mme Goulet avait évoqué le non-recours dans son rapport, mais cette proposition de loi vise explicitement la fraude. Quant à la stigmatisation des assurés sociaux, l'accusation n'est pas fondée : n'est-ce pas, au contraire, prendre la défense de ceux qui se serrent la ceinture pour payer leurs cotisations que de lutter contre les systèmes complexes et de plus en plus élaborés de fraude, qui rapportent des fortunes à une poignée d'escrocs ? Certes la rédaction du texte est perfectible, mais il a au moins le mérite de porter ce sujet ! Nous pourrions l'amender.

**M. Daniel Chasseing.** – Lutter contre la fraude est une marque de respect à l'égard de ceux qui cotisent normalement ! La fraude aux cartes Vitale est indéniable, puisque le nombre de cartes en circulation est très supérieur à la population. Ce n'est pas normal. Cette proposition de loi est un premier pas.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Monsieur Savary, vous avez raison : nous devons traiter la question du recouvrement. La Cour des comptes chiffre la fraude aux cotisations à 6 ou 8 milliards d'euros. Le texte proposé n'est pas suffisant à cet égard.

En ce qui concerne les Codaf, le décret dispose que des agents des collectivités peuvent être entendus dans leurs réunions. Peut-être pourrions-nous demander au ministre, en séance, de modifier le décret pour associer les services des départements.

Madame Poncet Monge, des mesures visent déjà à lutter contre le non-recours. L'IGAS, dans le cadre de sa mission sur le RNCPS, doit vérifier que les personnes éligibles à des aides les perçoivent bien. Le taux de non-recours est élevé, François Chérèque comme la Cour des comptes l'ont montré. Nous devons faire des progrès en la matière. Les COG des caisses prévoient l'utilisation croisée des outils informatiques. Le croisement des fichiers permettrait d'informer les bénéficiaires. Mais la solution la plus simple, même si tout le monde n'est pas d'accord, serait la création d'un revenu universel...

Madame Sollogoub, il est vrai que ce texte a le mérite d'exister, mais il ne répond pas aux attentes qui sont fortes en la matière. J'espère que nous serons en mesure de faire des propositions, lors du prochain PLFSS, pour faire en sorte que tous ceux qui ont des droits puissent les exercer et condamner sévèrement tous les fraudeurs. Mais la fraude organisée est internationale. Je me réjouis d'ailleurs des progrès réalisés au niveau européen, comme l'a montré l'audition de la mission interministérielle de coordination anti-fraude. Mais l'imagination des fraudeurs est sans limite et ils auront toujours un temps d'avance...

Enfin, la fraude aux cartes Vitale n'est pas si étendue. Les clandestins ont le droit à des prestations de soins gratuits par l'assurance maladie. Les organismes de sécurité sociale ont élagué leurs fichiers et finalement le surnombre de cartes, estimé auparavant à 2 millions, s'est réduit à 160 000 environ.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Chapitre 1<sup>er</sup> : Rationaliser la gestion et l'utilisation des informations disponibles*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à supprimer cette division et son intitulé pour tirer les conséquences des suppressions d'articles.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*Le chapitre 1<sup>er</sup> est supprimé.*

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

*L'amendement de suppression COM-4 est adopté.*

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

**Article 2**

*L'amendement de suppression COM-5 est adopté.*

*L'article 2 est supprimé.*

**Article 3**

*L'amendement de suppression COM-6 est adopté.*

*L'article 3 est supprimé.*

**Article 4**

*L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.*

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

**Chapitre II : Expérimenter la mise en place d'une carte Vitale biométrique**

*L'amendement de suppression COM-8 est adopté.*

*Le chapitre II est supprimé.*

**Article 5**

*L'amendement de suppression COM-9 est adopté.*

*L'article 5 est supprimé.*

**Article 6**

*L'amendement de suppression COM-25 est adopté.*

*L'article 6 est supprimé.*

**Article 7**

*L'amendement de suppression COM-10 est adopté.*

*L'article 7 est supprimé.*

**Article 8**

*L'amendement rédactionnel COM-11 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 9**

*L'amendement de suppression COM-12 est adopté.*

*L'article 9 est supprimé.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté sans modification.*

**Article 11**

*L'amendement de suppression COM-13 est adopté.*

*L'article 11 est supprimé.*

**Article 12**

*L'amendement de coordination COM-14 est adopté.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 13**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'article 13 fait doublon avec l'article 85 du PLFSS. L'amendement COM-15 le supprime.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'article 13 est supprimé.*

**Article 14**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement COM-16 vise à limiter l'obligation de versement sur un compte bancaire français ou européen aux allocations et prestations sociales liées à une condition de résidence en France.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 15**

*L'amendement COM-17 est adopté.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 16**

*L'amendement de suppression COM-18 est adopté.*

*L'article 16 est supprimé.*

**Articles additionnels après l'article 16**

*Les amendements COM-2 rectifié bis et COM-1 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 17**

*L'article 17 est adopté sans modification.*

**Article 18**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement COM-19 vise à transformer le dispositif prévu à cet article en une expérimentation.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 19**

*L'amendement de suppression COM-20 est adopté.*

*L'article 19 est supprimé.*

**Article 20**

*L'amendement de suppression COM-21 est adopté.*

*L'article 20 est supprimé.*

**Article 21**

*L'article 21 est adopté sans modification.*

**Article 22**

*L'article 22 est adopté sans modification.*

**Article 23**

*L'amendement de suppression COM-22 est adopté.*

*L'article 23 est supprimé.*

**Article 24**

*L'amendement de suppression COM-23 est adopté.*

*L'article 24 est supprimé.*

**Article 25**

*L'article 25 est adopté sans modification.*

**Intitulé de la proposition de loi**

*L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.*

*L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>TITRE I : Améliorer les outils de lutte contre la fraude sociale</b>			
<b>Chapitre Ier : Rationaliser la gestion et l'utilisation des informations disponibles</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	3	Amendement de suppression de la division et de son intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Fusion du répertoire de la branche famille et du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	4	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 2 Remise d'un rapport bisannuel sur le RNCPS</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	5	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 Consultation du traitement automatisé avant délivrance du NIR</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	6	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 4 Expérimentation sur l'utilisation d'informations accessibles sur les plateformes en ligne</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	7	Amendement de précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre II : Expérimenter la mise en place d'une carte Vitale biométrique</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	8	Amendement de suppression de la division et de son intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 Carte Vitale biométrique</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	9	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>TITRE II : Améliorer la coopération entre les acteurs chargés de la lutte contre la fraude sociale</b>			
<b>Chapitre Ier : Améliorer la coopération interne</b>			
<b>Article 6 H habilitation des présidents des tribunaux à communiquer des informations</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	25	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 7 Réunions de coordination de la lutte contre la fraude</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	10	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 Communication aux organismes et administrations compétents des principales caractéristiques des logements donnant lieu au versement d'une aide personnalisée au logement</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	11	Amendement de précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre II : Améliorer la coopération transfrontalière</b>			
<b>Article 9 Échanges d'informations avec les organismes européens homologues</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	12	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 Création d'une liste de pays à l'état civil présumé non fiable</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	13	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 12 Rapport sur la lutte contre la fraude transfrontalière</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	14	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>TITRE III : Améliorer les contrôles</b>			
<b>Chapitre Ier : Faciliter la détection des fraudes et des tentatives d'affiliations frauduleuses</b>			
<b>Article 13</b> Vérification de la régularité du séjour en France dès l'ouverture du dossier de demande d'affiliation à la sécurité sociale d'une personne de nationalité étrangère			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	15	Amendement de suppression	Adopté
<b>Article 14</b> Obligation de verser les allocations et prestations sociales sur un compte bancaire ouvert dans un établissement ouvert en France ou dans un État partie à l'Espace économique européen			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	16	Limitation de l'obligation de versement sur un compte français ou européen aux prestations soumises à une condition de résidence sur le territoire français	Adopté
<b>Article 15</b> Exigence d'une copie couleur du titre d'identité pour l'inscription au RNIPP			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	17	Exigences requises pour les pièces nécessaires en vue de l'attribution d'un numéro d'inscription au répertoire (NIR)	Adopté
<b>Article 16</b> Interdiction de versement des allocations et prestations sociales sur un compte d'épargne			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	18	Amendement de suppression	Adopté
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 16</b>			
M. SAVARY	2 rect. bis	Versement de la prestation d'accueil du jeune enfant sous la forme d'un titre de paiement spécialisé	Irrecevable (48-3)
M. SAVARY	1 rect. bis	Versement de l'allocation de rentrée scolaire sous la forme d'un titre de paiement spécialisé	Irrecevable (48-3)
<b>Article 18</b> Habilitation d'agents des organismes de sécurité sociale et de l'inspection du travail à mener des enquêtes judiciaires			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	19	Transformation du dispositif en expérimentation	Adopté
<b>Article 19</b> Recours au traitement automatisé de données publiques des plateformes en ligne			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur	20	Amendement de suppression	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Chapitre II : Élargir les possibilités de mesures conservatoires</b>			
<b>Article 20</b> <b>Mesures conservatoires préventives à l'encontre de personnes présentant un profil de fraudeur</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE,</b> rapporteur	21	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre III : Lutter contre le recours aux entreprises éphémères</b>			
<b>TITRE IV : Prévenir les situations illicites par une meilleure information des assurés</b>			
<b>Article 23</b> <b>Intégration de la prévention de la fraude dans les contrats d'objectifs et de gestion (COG) des organismes du régime général de sécurité sociale</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE,</b> rapporteur	22	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 24</b> <b>Mention obligatoire de l'origine géographique des dispositifs médicaux</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE,</b> rapporteur	23	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>TITRE V : Dispositions diverses</b>			
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE,</b> rapporteur	24	Modification de l'intitulé	<b>Adopté</b>

### **Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne Mme Pascale Gruny et M. Stéphane Artano rapporteurs sur la proposition de loi n° 378 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la prévention en santé au travail*

*La réunion est close à 11 h 50.*

- Présidence de M. Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

### **Proposition de loi relative au monde combattant – Procédure de législation en commission – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons la proposition de loi de Mme Guidez et plusieurs de ses collègues relative au monde combattant.

Ainsi qu’il en a été décidé par la Conférence des présidents, avec l’accord de tous les présidents de groupes, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du Règlement du Sénat. Le droit d’amendement s’exerce uniquement en commission. La réunion de la commission est publique et retransmise sur le site du Sénat, et elle se tient en présence du Gouvernement, représenté par Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants.

Je laisse la parole à notre collègue Jocelyne Guidez qui est à la fois l’auteure et, de façon tout à fait exceptionnelle pour notre commission, la rapporteure de ce texte au titre de sa qualité de rapporteure pour avis des crédits de la mission « Anciens combattants » et de présidente du groupe d’études des sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante.

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Vous connaissez mon attachement au monde combattant et à la politique de reconnaissance et de réparation envers celles et ceux qui servent notre pays sous les drapeaux.

C’est donc avec grand plaisir que je rapporte aujourd’hui cette proposition de loi dont je suis l’auteure et qui a reçu le soutien de nombreux cosignataires de différents groupes politiques.

Avant toute chose, il m’appartient de vous proposer un périmètre pour l’appréciation des irrecevabilités au titre de l’article 45 de notre Constitution. Cette proposition de loi comprend une unique disposition qui vise à renommer l’Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Tous les amendements visant à proposer une dénomination alternative ou à modifier sa date d’entrée en vigueur seraient recevables. En revanche, tout amendement visant à modifier la composition ou les missions de cet établissement public, relatif à la politique de reconnaissance envers les anciens combattants ou relatif à la politique mémorielle serait, selon moi, irrecevable.

Je l’ai dit, cette proposition de loi est très circonscrite dans son objet. Il s’agit de changer le nom d’un établissement public que nous connaissons tous : l’ONACVG. Cette proposition est bien entendu sans impact sur le fonctionnement et les missions de l’Office.

Avant de débattre du nom que je vous propose, je souhaite revenir sur les raisons qui m’ont conduite à rédiger cette proposition de loi.

Tout d’abord, il me faut définir la notion d’ancien combattant, qui correspond de fait aux titulaires de la carte du combattant. Cette carte est décernée à tous les militaires qui

justifient d'au moins 4 mois de présence sur un théâtre d'opérations. Dans les faits, compte tenu de la durée des missions, la plupart des militaires peuvent se voir reconnaître la qualité de combattant dès lors qu'ils ont fait un séjour opérationnel, et ce même s'ils continuent leur carrière au sein de l'armée. On peut donc être ancien combattant à 20 ans, comme on peut être ancien combattant et néanmoins continuer à combattre.

Il y a aujourd'hui près de 2 millions d'anciens combattants dans notre pays. Il s'agit essentiellement d'anciens de la guerre d'Algérie, qui sont aujourd'hui au moins octogénaires. Cette troisième génération du feu va, comme les deux précédentes, s'éteindre naturellement dans les années à venir.

On voit aujourd'hui se développer une quatrième génération, composée de ceux et, de moins en moins rarement, celles qui ont été engagés en opérations extérieures (OPEX).

Ces opérations extérieures se sont intensifiées depuis le début des années 1990 et surtout depuis les années 2000. Pour autant, les ordres de grandeur ne sont plus les mêmes. Alors que près de 2 millions de soldats ont servi en Afrique du Nord, environ 200 000 cartes du combattant ont été décernées au titre des opérations extérieures depuis les années 1970.

Ainsi, comme nous le soulignons chaque année à l'occasion du projet de loi de finances, le remplacement progressif de la génération des conflits d'Afrique du Nord par celle des OPEX s'accompagnera d'une décroissance rapide et extrêmement forte du nombre d'anciens combattants.

En outre, nous devons nous attendre à une évolution sociologique de cette population.

Alors que les anciens d'Algérie et des conflits antérieurs sont pour la plupart des anciens appelés, parfois incorporés contre leur gré, les militaires des OPEX sont tous des soldats de métier. Le rapport qu'ils entretiennent à l'égard de leur service sous les drapeaux n'est donc pas le même.

Plus jeune et plus féminisée, la population des combattants compte également davantage d'actifs, que ce soit au sein des armées ou dans le civil.

En outre, le monde combattant ne se limite pas aux militaires. L'ONACVG accompagne également les veuves et les pupilles de la Nation, qui pourraient être à l'avenir plus nombreux, en valeur relative. L'Office doit également de plus en plus souvent accompagner les parents de soldats morts pour la France.

Cette évolution sociologique entraînera une évolution des attentes et des besoins des ressortissants de l'ONACVG. En effet, les questions liées à la perte d'autonomie et aux invalides de guerre seront certainement moins prégnantes, alors que les enjeux de formation et de reconversion professionnelles deviendront plus importants. L'ONACVG devra donc faire évoluer son action, et je sais que sa directrice générale est pleinement engagée dans cette évolution.

Or les termes « anciens combattants » renvoient souvent à une image dans laquelle les jeunes militaires ne se reconnaissent pas. Nous constatons sur nos territoires que les associations qui entretiennent la mémoire peinent, même si les choses évoluent lentement, à fédérer la quatrième génération du feu. C'est d'autant plus problématique que ces

associations voient le nombre de leurs membres décliner et qu'elles ont de plus en plus de difficultés à animer les cérémonies patriotiques.

Pour la même raison, le nom même de l'Office peut dissuader certains jeunes anciens combattants de le solliciter alors qu'ils en auraient besoin. La directrice de l'ONACVG estime à environ 30 000 le nombre de personnes éligibles à la carte du combattant qui, pour une raison ou pour une autre, n'en ont pas fait la demande.

La proposition de loi vise donc à modifier le nom de cet établissement public pour faire disparaître le mot « ancien ».

Le texte que j'ai rédigé prévoyait de retenir le nom « Office national du monde combattant ». Au terme de mes travaux et de mes échanges avec les parties prenantes, je vous proposerai un amendement tendant à retenir plutôt le nom « Office national des combattants et des victimes de guerre ». Cette appellation permet de rassurer les acteurs associatifs quant à la continuité des missions de l'Office. Elle permet en outre de conserver le sigle ONaCVG et sa sonorité. L'ensemble des associations que j'ai auditionnées m'ont fait part de leur accord avec cette proposition.

Ce changement de nom n'aura bien entendu pas d'impact sur les missions de l'Office, qui continuera notamment à entretenir la mémoire des conflits du passé.

Je vous proposerai en outre de fixer par amendement la date d'entrée en vigueur de ce texte au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Cela laissera le temps de faire un effort de pédagogie et de mettre en œuvre les mesures pratiques nécessaires.

Je connais, madame la ministre, votre engagement en faveur du monde combattant et l'attention que vous portez aux demandes qui en émanent. Cette proposition de loi constitue une étape dans l'adaptation de l'action de l'ONACVG aux évolutions du monde combattant.

**Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants.** – L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre est l'opérateur principal du ministère des armées en matière de reconnaissance et de réparation. Il œuvre au quotidien au service non seulement du monde combattant, mais également au service des pupilles de la Nation, des victimes du terrorisme et des blessés.

Ces missions sont ancrées dans nos territoires et exercées au plus proche de nos compatriotes. Nous tenons à cet opérateur précieux. Nous avons signé le 20 juillet dernier avec la directrice générale de l'ONACVG un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2020-2025, contrat que nous avons souhaité ambitieux et fermement tourné vers l'avenir, car le monde combattant évolue de façon rapide ces dernières années.

Je sais à quel point les parlementaires sont attachés à cet opérateur, tout comme le sont les associations. Le travail réalisé au quotidien par l'ONACVG pour accompagner au mieux ses ressortissants mérite d'être salué, et je veux remercier l'ensemble de ses agents pour leur professionnalisme et leur implication sans faille, particulièrement dans cette période pandémique où ils ont joué un rôle de proximité tout à fait efficace dans tous les départements de France.

Votre proposition de loi, madame la rapporteure, touche à un sujet éminemment symbolique, puisqu'elle vise à modifier le nom de cet office plus que centenaire. À la notion

d'anciens combattants vous souhaitez substituer celle de combattants. Je rappelle que le nom actuel de l'ONACVG lui a été donné en 1946, signe d'une modernisation et d'une adaptation à de nouvelles catégories de ressortissants. C'est cette même logique qui a présidé à la rédaction de votre texte, puisque vous indiquez qu'il est nécessaire de mieux prendre en compte les membres de la quatrième génération du feu qui ne sont pas du tout dans la même situation, y compris statutaire, que les anciens combattants des conflits d'Algérie, lesquels étaient tous des appelés.

Cet objectif, je le partage pleinement. Le nouveau COP de l'ONACVG le concrétise : il y est indiqué que le nom de l'Office doit évoluer. En effet, nous avons souhaité proposer une offre de services en adéquation avec les attentes des nouvelles générations du feu et, à cette fin, développer l'accessibilité numérique de nos prestations. Ainsi, les demandes de cartes et titres de nos militaires revenant d'un séjour en OPEX sont systématisées grâce à une présence renforcée des services de l'ONACVG au sein des régiments dans les espaces Atlas, en lien avec l'action sociale des armées. Plus de 230 000 cartes du combattant ont déjà été délivrées au titre des OPEX. L'Office accroît son activité en direction des blessés, notamment en matière d'insertion professionnelle. Enfin, l'accompagnement des familles endeuillées reste une priorité.

Ces actions détaillées dans le COP 2020-2025 permettent de moderniser l'ONACVG, d'adapter finement ses services aux besoins de ses nouveaux ressortissants, tout en continuant à défendre les valeurs de mémoire et de solidarité et en améliorant l'accessibilité à ce service auquel nous sommes tous profondément attachés.

Madame la rapporteure, vous souhaitez qu'un pas supplémentaire soit franchi, que la modernisation de l'ONACVG se concrétise par un changement de nom et qu'il devienne Office national des combattants et victimes de guerre. Je comprends cette logique et la partage, puisque cet objectif est inscrit dans le COP. Il s'agirait donc de hâter le processus. Je vous remercie d'avoir rencontré les associations du monde combattant. L'ONACVG a un conseil d'administration, qui peut se sentir parfois souverain dans ses décisions, où sont présentes ces associations. Vous avez tenu compte de leurs remarques.

En outre, il me paraît utile, afin de préparer au mieux ce changement, de prévoir une date d'entrée légèrement différée, ce que prévoit un amendement.

Compte tenu de ses précautions et aménagements, je serai favorable à la proposition de loi.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Je remercie Mme la ministre pour ses propos et Mme la rapporteure d'avoir porté ce texte. J'espère que ce changement de nom aura des conséquences au niveau budgétaire. Le budget des anciens combattants a tendance à devenir un futur ancien budget... Ses contours devraient être définis pour lui permettre de financer de nouvelles missions ou, éventuellement, de nouvelles prestations pour les combattants.

Nous nous servons de ce changement symbolique au moment de la discussion du budget !

**Mme Frédérique Puissat.** – Je remercie également Mme la ministre et Mme la rapporteure pour son travail. Nous sommes nombreux à constater qu'il y a de moins en moins de participants aux assemblées générales des associations, que certaines structures fusionnent et que d'autres disparaissent. Nous assistons aux cérémonies commémoratives, pendant

lesquelles les anciens combattants, même s'ils sont moins nombreux, nous alertent sur la différence de perception entre le niveau national et le niveau local.

En raison de la crise sanitaire, nous n'avons pas rencontré récemment d'anciens combattants, les assemblées générales ayant quasiment toutes été annulées. Il en va de même des cérémonies commémoratives. Nous n'avons donc pas eu l'occasion d'échanger avec nos associations locales sur le changement qui nous est proposé, et qui peut nous paraître anodin ici, au Sénat, mais qui peut avoir des incidences plus importantes au niveau local.

Je soulève simplement la question de la temporalité de cette mesure. Est-il possible d'attendre que nous ayons rencontré les anciens combattants de nos départements pour nous assurer de l'absence de difficulté ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je m'associe aux remerciements adressés à notre auteure-rapporteuse et à Mme la ministre. Le changement de nom de l'ONACVG entraîne-t-il des conséquences sur le statut des combattants ? Je me souviens vous avoir interpellée, madame la ministre, à propos d'un jeune mort dans le cadre d'une OPEX pour lequel ses parents avaient souhaité obtenir une reconnaissance particulière : celle-ci leur avait été refusée parce qu'il n'était pas considéré comme un ancien combattant. Nous avons vécu ce drame ici au Sénat avec le décès du fils de Jean-Marie Bockel. Il faut apporter une forme de reconnaissance qui permette aux parents de faire leur deuil et d'avoir le sentiment que leurs enfants ne sont pas morts pour rien.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je tiens à remercier, au nom de mon groupe, Jocelyne Guidez pour sa proposition de loi, que j'ai cosignée. Depuis septembre 2018, j'ai rencontré toutes les associations d'anciens combattants et de victimes de guerre de la Guadeloupe. Ce changement de nom correspond parfaitement à un de leurs souhaits. De jeunes Guadeloupéens ont été, et sont encore, présents sur différents théâtres d'opérations. La difficulté, c'est d'assurer la relève au sein de ces associations. Des personnes d'un certain âge tiennent encore le flambeau, mais les jeunes qui ont été en OPEX ne se sentent pas suffisamment impliqués, car on parle « d'anciens » combattants. Cette proposition de loi permettra d'assurer la relève au sein des associations et d'impliquer tous les combattants, même s'ils n'ont pas le même parcours.

Lors des auditions, Mme la rapporteure a obtenu l'assentiment des différentes parties sur sa proposition. Il faut impliquer davantage les nouveaux combattants, car nous avons besoin des jeunes. Nous devons valoriser le monde combattant et prendre en compte ses doléances.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain votera cette proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Je voudrais remercier Mme la rapporteure d'avoir été à l'initiative de cette proposition de loi et Mme la ministre pour le soutien qu'elle lui a apporté, comme elle l'avait fait il y a quelques mois pour la mise en œuvre rapide de la carte du combattant pour les militaires ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964. Depuis quelque temps, les effectifs des anciens combattants se réduisent comme peau de chagrin. Face à cette diminution des effectifs, les associations d'anciens combattants s'efforcent de s'ouvrir à d'autres catégories – je pense aux soldats de France, qui n'ont pas combattu, mais qui mènent une action déterminante.

Ces associations ont comme missions de relayer les préoccupations justes et légitimes des combattants, de favoriser les relations avec les collectivités, notamment les communes, et de développer une culture de mémoire et de paix. Quelle considération peut-on apporter à leurs adhérents qui n'ont pas combattu, mais qui, aujourd'hui, arborent fièrement nos couleurs et sont des vecteurs de paix ?

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – J'ai souvent entendu dire que le changement que je propose n'était que « symbolique ». Mais la France est construite autour de symboles, qui sont très importants !

Madame Sollogoub, le budget de l'ONACVG est préservé pour 2021. Doit-on aller plus loin ? Je laisserai Mme la ministre répondre sur ce point.

Madame Puissat, nous avons eu des retours, *via* le groupe d'études du Sénat, des associations du monde combattant dans les communes et départements : ils sont plutôt positifs. Il revient aux fédérations nationales de faire leur travail auprès des associations départementales. J'ai reçu un certain nombre d'associations du Nord ainsi que de mon département, l'Essonne, qui étaient très favorables à mon projet.

Madame Doineau, les anciens combattants sont les titulaires de la carte du combattant. Il s'agit simplement de faire évoluer le nom de l'office, sans autre changement.

**Mme Élisabeth Doineau.** – C'est dommage !

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Actuellement, de nombreux jeunes combattants ne demandent pas leur carte du combattant. Nous devons travailler sur ce point, avec l'ONACVG et avec l'armée : il faut faire connaître leurs droits aux combattants qui reviennent des OPEX. De nombreux parlementaires ne savent pas que ces jeunes combattants ont droit à leur carte du combattant.

J'indique que les militaires qui meurent en OPEX sont morts pour la France, vous évoquez peut-être un cas spécifique.

Madame Jasmin, vous venez de la Guadeloupe et moi de la Martinique. Nous avons une histoire commune, celle des dissidents, que personne ne connaît. Les dissidents sont les Martiniquais et les Guadeloupéens qui ont rejoint les États-Unis ou le Canada lors de la Seconde Guerre mondiale pour aller ensuite combattre. Ils mourraient quelquefois avant même d'arriver à destination, car ils voyageaient sur des « coquilles de noix ». Nous sommes attachés à ces souvenirs, à ces histoires, qui suscitent un grand respect.

Monsieur Decool, vous évoquez les adhérents des associations qui n'ont jamais combattu : ce sont en quelque sorte des sympathisants. Je fais moi-même partie de l'Union nationale des combattants (UNC).

**M. Jean-Pierre Decool.** – Il faut souhaiter qu'il n'y ait plus de morts au combat, mais il faut que des représentants du monde combattant puissent continuer demain à défendre ce monde combattant. Cela ne doit pas être réservé aux collectivités, aux communes. Les anciens combattants doivent se prendre en main pour continuer à mettre en œuvre le devoir de mémoire, qui, lorsqu'il est défendu par des anciens appelés qui n'ont pas été au front, a peut-être encore plus de valeur.

À l'UNC, il y a les soldats de France. Nous devrions les prendre en considération et prévoir l'avenir : il ne faut pas attendre 50 ans pour se dire qu'on aurait dû y penser avant... Nous avons là une occasion unique d'apporter une forme de considération à ces personnes, qui continueront demain à entretenir une culture de paix.

**Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée.** – Le changement de nom n'entraînera pas de changement de prononciation : nous parlerons toujours de l'ONACVG.

Madame Puissat, vous évoquiez l'acceptabilité locale. Je pense qu'elle ne fera pas défaut, car, pour les plus âgés qui sont très attachés à l'ONAC, cette modification ne changera pas grand-chose. Néanmoins, vous avez raison d'enquêter sur cette évolution sur le plan local.

Le budget de l'ONACVG est défini dans le COP, qui sera respecté. Le COP couvre la période 2020-2025 pour que nous puissions avoir davantage de visibilité, alors qu'auparavant le COP était prévu pour trois ans. Le budget de la mission Anciens combattants diminue simplement parce que le nombre d'anciens combattants diminue tous les ans de façon importante. Je n'aime pas cette expression, mais il s'agit d'un budget « de guichet », qui sert à verser la retraite du combattant et les pensions militaires d'invalidité.

Je ne m'étendrai pas sur les politiques que nous avons mises en œuvre ensemble depuis trois ans : la prise en compte de 40 000 nouveaux anciens combattants de la guerre d'Algérie, la carte 1962-1964, des mesures en faveur des veuves, de nombreuses mesures sociales complémentaires... Nous faisons évoluer ce budget de façon plutôt positive, avec un accent sur la solidarité et l'équité.

S'agissant des statuts, ils ne vont pas évoluer. Pour avoir la carte du combattant, il faut justifier de 4 mois de présence en OPEX. Quand un jeune d'un régiment de l'armée de terre part en OPEX, c'est généralement pour 4 mois : en une mission, il peut obtenir une carte.

Madame Doineau, vous évoquiez peut-être les mentions – « mort pour la France » et « mort pour le service de la Nation » –, qui engendrent parfois des incompréhensions dans les familles. Ces mentions sont très codifiées : pour la mention « mort pour la France », il faut être mort dans une guerre, au combat ; pour la mention « mort pour le service de la Nation », il faut avoir été tué dans une mission par l'intervention d'un tiers. Nous sommes en train de travailler à une troisième mention qui permettrait de prendre en compte certaines situations complexes.

En ce qui concerne la relève dans les associations, j'encourage le monde associatif à travailler à cette question. Les jeunes anciens combattants n'ont pas beaucoup d'appétence pour les associations, auxquelles ils préfèrent les amicales de régiment. Il faut que les associations évoluent dans leur mode de fonctionnement et qu'elles se diversifient pour accueillir les plus jeunes.

Monsieur Decool, de nombreux porte-drapeaux ne sont pas forcément des anciens combattants ayant la carte du combattant. Nous essayons de gratifier ces personnes : l'ONACVG mène des actions dans chaque département pour les porte-drapeaux et je leur envoie des courriers de reconnaissance. Les associations mémorielles comprennent de plus en plus d'anciens militaires qui ne sont pas des anciens combattants, mais également des femmes et des hommes qui ne sont ni ancien militaire ni ancien combattant, mais qui veulent participer à la transmission mémorielle. Nous les faisons entrer dans les contingents de

reconnaissance de la Nation que sont l'Ordre national du mérite et l'Ordre national de la Légion d'honneur.

Pour conclure, je vous remercie de votre grande attention à l'évolution du monde combattant.

## **EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

### *Article unique*

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – Il ressort de mes travaux que l'appellation « Office national des combattants et victimes de guerre » emporte davantage l'adhésion du monde associatif que le nom que j'avais initialement proposé. Ce nom permet en outre de conserver le sigle ONaCVG et sa sonorité. Tel est l'objet de mon amendement COM-2.

**Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée.** – Je suis favorable à l'amendement.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**Mme Jocelyne Guidez, rapporteure.** – L'amendement COM-3 permet de répondre à la question de Frédérique Puissat sur la temporalité. Afin de laisser à l'Office le temps de mettre en œuvre le changement de nom prévu par la proposition de loi et d'en faire la pédagogie auprès du monde combattant, il fixe l'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée.** – Je suis également favorable à cet amendement.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article unique*

*L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

*L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le vote en séance publique aura lieu le mardi 9 mars prochain.

**Mme Michelle Gréaume.** – En tant que membre du groupe d'études « Sénateurs anciens combattants et de la mémoire combattante », j'indique que je suis favorable à cette proposition de loi, même si je n'ai pas pu voter aujourd'hui.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Effectivement, seuls les membres de la commission étaient appelés à voter.

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article unique</b>			
<b>Mme GUIDEZ, rapporteure</b>	2	Modification du nom de l'ONACVG	<b>Adopté</b>
<b>Mme GUIDEZ, rapporteure</b>	3	Entrée en vigueur de la proposition de loi	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article unique</b>			
M. PERRIN	1 rect.	Recensement annuel des pupilles de la Nation	<b>Irrecevable (48-3)</b>

*La réunion est close à 14 h40.*



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

Mardi 2 mars 2021

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

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

### Proposition de loi relative à la sécurité globale - Examen du rapport pour avis

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je suis heureux de vous retrouver aujourd'hui pour l'examen du rapport pour avis de M. Étienne Blanc sur la proposition de loi relative à la sécurité globale.

Le texte déposé par le Gouvernement comportait initialement deux articles relatifs aux transports : l'un portait sur l'extension du périmètre d'intervention de la Suge – qui est le service interne de sécurité de la SNCF – et l'autre, sur la sécurité routière. À l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, ce volet a été enrichi : il compte désormais une petite dizaine d'articles, qui portent notamment sur la sûreté dans les gares et les transports, la transmission d'images de vidéoprotection entre les différentes forces de sécurité en présence ou encore la sécurité ferroviaire et routière.

Compte tenu de ces ajouts, notre commission a décidé il y a quelques semaines de se saisir pour avis au titre de sa compétence en matière de transports et de sécurité routière, qui résulte de l'acte de partage établi en 2012. Cet avis s'inscrit dans la continuité de ses travaux, notamment de la mission d'information commune avec la commission des lois, créée en 2016, sur la sécurité dans les transports terrestres face à la menace terroriste, puis de celle portant sur la sécurité routière, en 2018. Plus récemment, l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités fut l'occasion pour Didier Mandelli, qui en fut l'excellent rapporteur, de mener un travail de grande ampleur et de conforter notre expertise sur les questions de sécurité dans les transports.

Avant de donner la parole à notre rapporteur pour avis, je tiens à remercier M. Loïc Hervé, l'un des deux rapporteurs de ce texte examiné au fond par la commission des lois, pour les échanges fructueux qu'il a eus avec notre rapporteur pour avis, et pour l'esprit de collaboration qu'il a contribué à nourrir.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Comme l'a rappelé Monsieur le président, ce texte ne comptait au départ que deux articles portant respectivement sur la sécurité dans les transports et la sécurité routière, mais dans la mesure où ce volet a été enrichi au cours de son examen à l'Assemblée nationale, nous nous sommes saisis pour avis de neuf articles, c'est-à-dire des sept articles du titre V « Sécurité dans les transports et sécurité routière » et des articles 19 *bis* et 20 *ter*, qui traitent de la détection des drones par des agents privés et de la possibilité, pour des agents des services de sécurité interne de la SNCF et de la RATP, de visionner un certain nombre d'images sous le contrôle des services de police et de gendarmerie.

Bien qu'il puisse paraître relégué dans le titre V de la proposition de loi – et dans les débats médiatiques –, ce volet « transports » est, en réalité, essentiel. C'est en tout cas ce

qui ressort de nos constatations de terrain et des auditions, importance relayée notamment par les opérateurs de transport.

Le secteur des transports a récemment connu de profonds bouleversements, notamment sous l'effet de la crise sanitaire, qui a changé les habitudes des Français en matière de fréquentation des transports publics et conduit à une forte diminution du trafic de voyageurs. En parallèle, on observe une hausse du sentiment d'insécurité dans les transports.

Les véhicules et emprises immobilières nécessaires aux services de transport sont, en règle générale, des espaces au sein desquels la problématique de sécurité se pose en des termes complexes, compte tenu des caractéristiques mêmes de ces espaces, confinés, et comportant de nombreuses interconnexions...

Mais ce problème se pose désormais avec une acuité toute particulière. Comme l'a souligné devant notre commission, le 10 février dernier, Mme Valérie Pécresse, les rues et les voies publiques se sont clairsemées sous l'effet des confinements successifs et, désormais, du couvre-feu et la délinquance s'est déportée dans les gares, les enceintes et les véhicules de transports. Les opérateurs de transport que j'ai entendus confirment ce glissement et observent, pour certains d'entre eux, une agressivité accrue de la part des personnes contrôlées.

Les agressions sont aussi plus violentes, car les auteurs de vols simples ou à la tire semblent avoir fait évoluer leur mode opératoire, compte tenu des mesures de distanciation physique et de la quasi-absence de touristes qui sont – en règle générale – les cibles privilégiées de ce genre d'atteintes. Ainsi, alors même que la fréquentation des transports publics a chuté de 30 à 40 % en 2020, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer constate, par rapport à 2019, une hausse de 17 % des vols commis avec violence ou sous la menace.

Au-delà des agressions, les agents assermentés des entreprises de transport, qu'il s'agisse des contrôleurs ou des agents de la Suge ou du Groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) – les services de sécurité interne respectifs de la SNCF et de la RATP – rencontrent d'importantes difficultés à recueillir l'identité des personnes qui commettent des infractions au code des transports, ce qui peut donner un sentiment d'impunité aux contrevenants et ne permet de recouvrer qu'une part infime du produit des amendes. Le manque à gagner représenterait 600 millions d'euros par an.

Face à ces évolutions, les usagers semblent exprimer une nouvelle demande de sécurité. Il s'agit d'un véritable changement de nature, que l'on n'aurait pas imaginé il y a seulement une dizaine d'années. L'équilibre entre sécurité et protection des libertés publiques ou privées semble s'être déplacé. Au cours de nos auditions, les associations d'usagers ont indiqué privilégier très clairement la sécurité et sont prêtes à accepter avec moins de réserves des dispositifs de vidéosurveillance qui auraient été jugés excessifs dans un passé proche. Je souligne ce point fondamental pour le législateur, car il fait parfois apparaître un certain décalage entre les réflexes juridiques élémentaires et la réalité.

Enfin, il faut rappeler que, en plus du risque terroriste, qui reste prégnant, s'ajoutent, pour nos forces de sécurité nationales et les agents de sûreté des opérateurs de transports, des défis inédits à venir pour notre pays, avec l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, et donc, si la sortie de crise sanitaire nous le permet, de 11 millions de spectateurs.

Au total, et comme le souligne opportunément le dernier rapport sur la sûreté publié par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), il faut, pour des raisons écologiques évidentes, combattre la baisse de la fréquentation des transports publics et faire revenir les usagers dans les transports publics. Le risque « insécurité » doit donc à tout prix être écarté.

Dans cette perspective, le volet « transports » de cette proposition de loi répond à un certain nombre de demandes remontées du terrain. Je pense, par exemple, à l'extension du périmètre de compétence de la Suge – elle pourrait désormais intervenir au sein des commerces présents en gare ou alors dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des cars utilisés en substitution de certaines lignes ferroviaires – ou encore à l'élargissement du spectre des emplois qui pourront faire l'objet d'enquêtes administratives à ceux occupés au sein du gestionnaire d'infrastructure. Je suis également favorable à la fluidification des échanges d'images entre les forces de sécurité en présence, dans le respect des libertés publiques et privées. J'ai déposé à cet effet plusieurs amendements identiques à ceux des rapporteurs de la commission des lois.

Les neuf amendements que je vous sou mets, dont six sont identiques à des amendements des rapporteurs de la commission des lois, reposent sur une conception équilibrée : il s'agit de prendre en compte la composante structurelle de la nouvelle demande de sécurité dans les transports, tout en pariant sur la réversibilité de la composante sécuritaire liée à la pandémie et en ajoutant certaines garanties.

Un point m'a particulièrement frappé au cours des auditions que j'ai conduites : le défaut de coordination entre les nombreuses forces de sécurité en présence. L'exemple de la gare du Nord est emblématique, puisqu'y interviennent neuf acteurs de la sûreté : la brigade des réseaux franciliens, la direction centrale de la police aux frontières, les douanes, la mission « Sentinelle », la police du X<sup>e</sup> arrondissement, la Suge, le GPSR, ainsi que deux entreprises de sécurité privée. J'en profite pour relever l'augmentation du recours à des agents de sécurité privée qui nous a été signalée, notamment pour assurer une présence humaine, c'est-à-dire contribuer au sentiment de sécurité.

Certes, cette proposition de loi vise à faciliter les échanges d'images issues de la vidéoprotection, ou encore à renforcer la sécurité dans les zones d'interconnexion, mais il me semble indispensable de renforcer le dialogue sur ce sujet au niveau départemental et de faire en sorte que les différentes parties prenantes s'articulent et se coordonnent de manière plus efficace. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à rendre obligatoire, dans les départements de plus de 1 million d'habitants, la conclusion d'un contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports. Malheureusement, cette possibilité n'a été que trop peu exploitée depuis la loi dite « Savary » de 2016 : un seul contrat a été signé, dans les Bouches-du-Rhône. C'est dommage, car elle permet de meilleurs échanges et une coordination plus efficace entre forces de sécurité.

**M. Didier Mandelli.** – Merci pour ce travail, effectué en lien avec Loïc Hervé, et qui complétera les dispositions votées dans la loi d'orientation des mobilités (LOM), tout en reflétant l'évolution des questions de sécurité dans le secteur des transports, parfois exacerbées par le confinement. Le sujet n'est pas simple, avec une ligne de crête à tenir entre la préservation des libertés publiques et le renforcement du sentiment de sécurité. Votre exposé traduit bien une volonté de trouver un équilibre et de préserver la sécurité de nos concitoyens dans les transports.

**M. Philippe Tabarot.** – Merci au rapporteur, qui a repris quasiment l'intégralité des amendements que j'ai déposés sur ces questions, bien connues dans ma région, où nous avons signé le premier contrat d'objectif départemental dans les Bouches-du-Rhône. Je me réjouis du travail accompli, et voterai tous ces amendements.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 20 ter (nouveau)*

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – L'article 20 *ter* vise à permettre aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de visionner les images déportées vers les salles d'information et de commandement de l'État, sous le contrôle de la police ou de la gendarmerie nationales. Comme ces services ont la capacité de déclencher des interventions, il est important qu'ils disposent des images en temps réel, pour mieux adapter le dispositif d'intervention à la réalité de l'infraction commise. Ce sujet avait fait l'objet d'observations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il mérite un encadrement précis pour la protection des libertés individuelles. C'est l'objet de l'amendement COM-281, qui précise que les agents en question n'auront accès qu'aux seules images relevant de leurs périmètres respectifs, que leur consultation ne pourra avoir lieu que sous l'autorité et en présence d'agents des services de police ou de gendarmerie, avec pour unique finalité de mieux coordonner les interventions de leurs services avec les forces de police ou de gendarmerie.

*L'amendement COM-281 est adopté.*

##### *Article additionnel après l'article 28*

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Il existe toute une série de services destinés à assurer la sécurité dans les transports. Mais la coordination entre eux semble insuffisante : gare du Nord, comme je l'ai déjà dit, neuf services différents peuvent intervenir ! Mieux on organise l'articulation entre ces différents services, plus les dispositifs seront efficaces. En évitant les redondances, on évitera les interventions croisées, qui complexifient les choses. La loi Savary avait prévu la possibilité de conclure des contrats d'objectifs départementaux. Un seul a été conclu, à Marseille, et il a montré son efficacité, ne serait-ce que parce qu'il permet aux différents services de se parler, d'échanger et de susciter des dispositifs nouveaux, des pratiques nouvelles.

Mon amendement COM-276 rend obligatoire la conclusion d'un tel contrat pour les départements de plus de 1 million d'habitants, sous l'autorité du préfet, qui sera chargé de rassembler les différents services et de rédiger un véritable contrat les engageant.

*L'amendement COM-276 est adopté.*

**Article 28 bis (nouveau)**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-278, qui réécrit cet article, est identique à celui qui a été déposé par les rapporteurs de la commission des lois. Cet article vise à déployer, à titre expérimental, un système de vidéoprotection embarqué sur les matériels roulants, à la fois pour assurer la prévention des accidents et pour analyser ceux-ci. En effet, sur les trains comme sur les bus, il n'existe pas aujourd'hui de dispositif d'enregistrement des images. Dans mon rapport, j'ai fait figurer un tableau des temps d'intervention, notamment en cas d'accident corporel, qui illustre la nécessité d'enregistrer les images, pour les trains comme pour les bus. Lorsqu'un accident survient sur un passage à niveau, il peut y avoir une contestation : les barrières étaient-elles levées, ou fermées ? En l'absence d'enregistrement, le règlement judiciaire de ces questions se fait sur le fondement de témoignages et d'analyses techniques. Cette expérimentation fera l'objet d'un bilan dans les deux ans qui suivront son entrée en vigueur. Le présent amendement garantit que ce bilan sera transmis au Parlement et à la CNIL. Dès qu'on enregistre en vue d'un objectif précis – l'accidentologie, en l'occurrence – le champ de la caméra peut couvrir un espace plus large... D'où la nécessité de bien encadrer le dispositif et de prévoir un rapport : la commission des lois y a veillé, et nous partageons son souci.

**Mme Marta de Cidrac.** – Combien de temps ces enregistrements seront-ils conservés ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Un mois.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Si j'ai bien compris, nous avons la garantie que ces images ne vont pas servir à autre chose qu'à la prévention des accidents de circulation, et qu'un contrôle sera mis en place.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Oui, un rapport sera remis à la CNIL, qui observera les conséquences de l'enregistrement des images : un bus qui circule peut aussi filmer des entrées d'immeubles, en tout cas un espace plus large que le domaine public. Il faut donc encadrer le dispositif. D'où la nécessité de ce rapport, qui serait remis à la CNIL et au Parlement.

**M. Philippe Tabarot.** – L'installation sera-t-elle à la charge des transporteurs ou des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – À la charge des transporteurs. Le dispositif est aussi utile pour la prévention des accidents.

**Mme Marta de Cidrac.** – Si l'on capte des images qui peuvent servir à une autre enquête, pourront-elles être utilisées ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – La finalité exclusive de ce dispositif est la prévention et l'analyse des accidents de transports. La CNIL veillera à éviter le détournement d'images pour une autre finalité que celles qui sont prévues dans le texte. Ces images doivent servir à éviter les accidents et, lorsqu'il y a eu un accident, à apporter des éléments probants pour en connaître les causes.

*L'amendement COM-278 est adopté.*

**Article 28 ter (nouveau)**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Fluidifier la transmission des images prises dans les transports vers les forces de l'ordre est une condition essentielle de l'efficacité et de la rapidité d'intervention.

Le droit actuel instaure trois conditions, qui constituent un frein dans la transmission de ces images. L'Assemblée nationale a décidé de les supprimer. Nous craignons que le Conseil constitutionnel ne s'en émeuve et considère que la levée de ces trois conditions ne permet pas suffisamment de garantir les libertés. C'est pourquoi je vous propose, par l'amendement COM-282, de conserver sans modification deux des trois garanties initiales : la communication des images pour la seule durée de l'intervention des forces de l'ordre et leur transmission en temps réel. En revanche, l'amendement modifie pour l'assouplir le troisième critère : l'atteinte commise aux biens ou aux personnes ne serait plus appréciée par rapport à sa gravité ni à ni l'imminence de celle-ci mais simplement par rapport au fait qu'elle est constituée.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Ces dispositifs garantissent-ils qu'il ne peut pas y avoir une atteinte à la vie privée et à la liberté de circulation ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Nous maintenons la communication des images pour la seule durée de l'intervention : les images sont échangées lorsqu'on est sur l'incident, mais pas en dehors. Nous maintenons également leur transmission en temps réel, c'est-à-dire dans un temps relativement court, qui est celui de l'intervention et de l'incident ce qui semble suffisamment protecteur des libertés individuelles. L'assouplissement qui a été apporté a trait à la disparition du caractère grave de l'atteinte et à l'imminence de la survenance du risque. Les deux autres conditions que nous maintenons sans modification encadrent suffisamment le dispositif.

*L'amendement COM-282 est adopté.*

**Article additionnel après l'article 28 ter (nouveau)**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Dans les auditions que nous avons conduites, les différents services, les AOM, la SNCF et la RATP nous ont dit que l'un des problèmes, lorsqu'une infraction est commise dans les transports, est le relevé et le contrôle d'identité. Il est assez facile pour un contrevenant, ou pour une personne qui commet un acte délictueux, de donner aux forces de sécurité une fausse identité. Lorsque celles-ci s'en aperçoivent, si elles veulent aller plus loin pour contrôler l'identité, elles sont obligées de recourir aux services d'un officier de police judiciaire ou d'un agent de police judiciaire. Dans certains secteurs, c'est assez facile, parce que l'on est dans une proximité immédiate. Dans d'autres, c'est beaucoup plus compliqué. Parfois, cela implique une heure et demie de transport pour les agents de police judiciaire ou les officiers de police judiciaire qui se rendent sur les lieux.

La loi « Savary » avait prévu un dispositif permettant aux agents d'obtenir plus facilement les éléments qui permettent de s'assurer de l'identité du contrevenant, par le biais d'une personne morale unique, qui ferait le lien entre les exploitants et les administrations qui communiqueraient un certain nombre de renseignements dont ils disposent.

Mais ce dispositif prévu dans la loi Savary n'a pas été mis en place, faute de publication du décret d'application, et sans doute parce qu'il est insuffisamment encadré. Mon amendement COM-273 vise à faciliter la mise en place de cette structure intermédiaire en entourant cette personne morale unique de nouvelles garanties. L'amendement précise en effet que son organisation et ses missions garantissent le respect des exigences propres à la consultation des données personnelles.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Lors d'un déplacement effectué dans le cadre de la préparation d'un rapport, nous avons dû attendre plus de trois quarts d'heure avant de sortir du train. Quelques personnes avaient fraudé et, comme les agents de la SNCF ne pouvaient pas les contrôler, il a fallu attendre que les forces de l'ordre arrivent, ce qui a bloqué tous les passagers du TGV qui, eux, étaient en règle !

*L'amendement COM-273 est adopté.*

#### **Article 28 quinquies (nouveau)**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-275 concerne le sujet du port des caméras-piétons par les agents des services de sécurité interne de la SNCF et de la RATP. Une expérimentation a eu lieu, dont le bilan est très positif : le fait de déclencher une caméra – qui suppose d'annoncer qu'on la déclenche - apaise souvent le conflit entre la personne qui a commis une infraction et l'intervenant.

Le présent amendement met en cohérence le périmètre d'intervention de la Suge et des services de la RATP avec les espaces sur lesquels ils sont autorisés à procéder à un enregistrement par des caméras-piétons. Ainsi, ils pourront déclencher leur caméra dès qu'ils interviendront, hormis sur la voie publique.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Dispose-t-on du bilan de cette expérimentation ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Des bilans – très positifs - nous ont été transmis par la SNCF et la RATP.

*L'amendement COM-275 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 28 quinquies (nouveau)**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-274 porte sur les agents assermentés des entreprises de transport – il s'agit souvent des contrôleurs. Une expérimentation des caméras-piétons avait été prévue pour eux dans la LOM, qui devait débiter le 1<sup>er</sup> juillet 2020, mais n'a pas été mise en place, faute de la parution du décret d'application. Mon amendement inscrit dans la loi le fait que cette expérimentation fait l'objet d'un décret en Conseil d'État, pour inviter le Gouvernement à aller au bout de sa démarche.

*L'amendement COM-274 est adopté.*

*Article 29*

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-279 porte sur le contrôle de l'alcoolémie. Il existe trois dispositifs. Avec l'éthylotest, la personne souffle dans un appareil qui permet de savoir si elle est positive ou négative. En fonction des résultats, on passe à l'éthylomètre, qui permet de mesurer précisément, par l'air expiré, le taux d'alcoolémie, ou au prélèvement sanguin. La mise en œuvre de ces trois techniques n'apparaît pas s'articuler de manière cohérente : une obligation de dépistage préalable par éthylotest pour les accidents de la circulation sans dommage corporel maintenue alors que le texte propose de la supprimer pour les contrôles aléatoires, en l'absence d'accident ou d'infraction. En cas de contrôle inopiné de l'alcoolémie des automobilistes, je propose qu'on puisse continuer d'utiliser l'éthylotest ; c'est l'objet de mon amendement COM-279. En cas de test positif, on passera à l'éthylomètre et aux prélèvements sanguins. Mais en cas d'accident avec dommage corporel ou d'infraction routière sanctionnée d'une suspension du permis de conduire, nous pourrions conserver la possibilité d'un recours direct à l'éthylomètre ou au prélèvement sanguin prévue par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, en se passant de l'éthylotest. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale était un peu confuse et manquait de cohérence. Nous proposons de clarifier les choses. En dehors des accidents avec dommage corporel, on en reste à l'éthylotest, qui peut déclencher, s'il est positif, le recours à l'éthylomètre et au prélèvement sanguin.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour ces clarifications...

**Mme Évelyne Perrot.** – Quelle est la différence entre l'éthylotest et l'éthylomètre ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Avec l'éthylotest, une couleur s'affiche, qui correspond à un résultat positif ou négatif. L'éthylomètre donne précisément le taux d'alcoolémie.

**Mme Évelyne Perrot.** – Il faut souffler dans les deux cas ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Oui. Si l'on ne peut pas souffler parce qu'on a un problème de santé, il faut recourir au prélèvement sanguin. Le délai entre l'accident et le prélèvement a une grande importance, car le taux d'alcoolémie baisse avec le temps. Plus le contrôle est proche de l'accident, plus on est dans la réalité. Souvent, un contrôle effectué deux heures après l'accident, par exemple après le transfert de la personne à l'hôpital, donne un taux inférieur au taux légal, alors même que l'on sait que le taux était supérieur au moment de l'accident. Or les tribunaux ne prennent en compte que le taux réel constaté et scientifiquement sécurisé. Faciliter l'accès à l'éthylomètre, c'est être au plus proche de la réalité des faits.

**M. Jacques Fernique.** – Comment l'incapacité à souffler est-elle constatée ? Faut-il appeler un médecin ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Sur déclaration de l'intéressé.

*L'amendement COM-279 est adopté.*

**Article 29 bis**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Cet article a été ajouté par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Il étend les compétences des gardes particuliers assermentés. Ceux-ci seraient habilités à constater par procès-verbal des infractions routières sur les domaines qu'ils surveillent. Mon amendement COM-280, identique à celui des rapporteurs de la commission des lois, encadre précisément les pouvoirs de ces gardes particuliers.

*L'amendement COM-280 est adopté*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour cet excellent rapport, et pour ces amendements élaborés dans la concertation et apportant des solutions claires et concrètes. Je vous propose d'émettre un avis favorable sur les articles de la proposition de loi dont nous nous sommes saisis, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Notre unanimité ne fera que faciliter votre tâche, demain, à la commission des lois ! Certainement, ses membres seront très sensibles à nos arguments, et à l'implication de notre rapporteur et de notre commission sur la problématique, si importante, de la sécurité dans les transports.

*La réunion est close à 9 h 20.*

**Mercredi 3 mars 2021**

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

*La réunion est ouverte à 8 h 45.*

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, qui traduit une mesure forte portée par la Convention Citoyenne pour le Climat et reprise par le Président de la République, a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier. Il sera examiné en séance publique par nos collègues députés du mardi 9 au jeudi 11 mars prochain.

Il vise à introduire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 une phrase selon laquelle « *Elle [La France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* ». Le thème abordé par cette révision dépasse largement le strict cadre de l'organisation des pouvoirs publics pour inscrire au sein de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, celui même où se trouvent rappelés les grands principes et valeurs qui définissent la République, une ligne d'action forte en faveur de la protection de l'environnement.

C'est tout naturellement que notre commission a souhaité se saisir pour avis : cette révision constitutionnelle renforce, au sommet de la pyramide des normes, dès les premières lignes de notre texte constitutionnel, la préservation de l'environnement, de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique, trois sujets qui relèvent de plein droit de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Cette révision constitutionnelle se veut un geste politique et juridique fort, à une place hautement symbolique, au sein de l'article le plus solennel de notre constitution, qui synthétise nos valeurs matricielles et l'ADN de notre République.

À l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, ce texte sera examiné au fond par la commission des lois, à qui sont d'office envoyés tous les projets de révision constitutionnelle.

À cette fin, une partie de nos travaux pourraient être conjoints, notamment l'audition, le 24 mars prochain, du garde des sceaux Éric Dupont-Moretti et, à la même date, une table ronde de juristes et professeurs de droit. Nous pourrions par ailleurs entendre des spécialistes du droit de l'environnement ainsi que des représentants d'associations afin d'évaluer au mieux l'opportunité de l'inscription envisagée à cette place constitutionnelle éminente et évaluer l'impact, notamment en termes contentieux, de ce nouveau principe d'action pour les pouvoirs publics.

Autant de questions essentielles au cœur des compétences de notre commission, que nous examinerons avec soin, rigueur et conviction, comme le Sénat sait si bien le faire.

En vue de cet examen, je vous propose de désigner rapporteur M. Guillaume Chevrollier.

*La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi constitutionnelle n° 3787 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement et désigne M. Guillaume Chevrollier en qualité de rapporteur pour avis.*

### **Désignation de rapporteurs**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous devons également procéder à la désignation de nos rapporteurs sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, présenté par la ministre de la transition écologique Barbara Pompili.

Comme vous le savez, ce texte est censé constituer la traduction des propositions de nature législative formulées par la Convention citoyenne pour le climat.

Cette initiative avait été lancée par le Président de la République, je le rappelle, à l'issue du Grand Débat national qui succédait au mouvement des gilets jaunes.

L'objectif fixé aux citoyens était clair : proposer des mesures permettant de réduire les émissions françaises de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 et cela dans un esprit de justice sociale.

Nous devons donc déterminer, le moment venu, si les mesures proposées, qui s'ajoutent à celles prévues par d'autres textes thématiques ou budgétaires, permettent d'atteindre ces deux objectifs climatique et social.

Il s'agira également de nous prononcer sur l'ambition globale du texte, alors que l'Union européenne a récemment rehaussé ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre de - 40 à - 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990, soit 15 points de plus par rapport à nos objectifs actuels, ce qui est très important ! L'Union européenne vise également la neutralité carbone en 2050.

Je sais que nous pourrons compter sur nos rapporteurs pour clarifier ces enjeux et évaluer les propositions du Gouvernement et des députés.

Le projet de loi a été déposé le 10 février dernier sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Il comporte actuellement 69 articles répartis en 6 titres, qui correspondent aux thèmes de travail de la Convention citoyenne pour le climat : consommer ; produire et travailler ; se déplacer ; se loger ; se nourrir ; renforcer la protection judiciaire de l'environnement.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale se réunira du lundi 8 mars au vendredi 19 mars pour établir son texte. La discussion en séance publique aura lieu à partir du lundi 29 mars et vraisemblablement jusqu'à la mi-avril.

À l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, ce texte devrait être examiné au fond par notre commission, avec des délégations au fond à la commission des affaires économiques.

Je sais que l'attente est assez forte dans l'ensemble des groupes politiques et je souhaite que nous puissions travailler dans un esprit de respect et une bonne ambiance qui font la force du travail sénatorial.

En vue de cet examen, j'ai reçu les candidatures de Mme Marta de Cidrac, MM. Pascal Martin et Philippe Tabarot pour exercer les fonctions de rapporteurs sur ce texte.

L'objectif doit être un travail collégial avec toutefois des spécialisations thématiques pour des raisons techniques et pratiques évidentes. Les rapporteurs se répartiront entre eux les articles sur lesquels ils travailleront.

*La commission désigne Mme Marta de Cidrac, MM. Pascal Martin et Philippe Tabarot rapporteurs sur le projet de loi n° 3875 rect. (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*

## **Audition de M. François Bayrou, Haut-Commissaire au Plan (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.*

### **Proposition de loi visant à lutter contre le plastique - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous en venons maintenant à l'examen de la proposition de loi n° 164 visant à lutter contre le plastique, déposée par notre collègue Angèle Prévile et plusieurs de ses collègues.

Ce texte est la traduction législative de plusieurs propositions du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) consacré à la pollution plastique, que Mme Prévile et M. Bolo étaient venus nous présenter il y a quelques semaines.

Je profite de ce propos liminaire pour saluer une nouvelle fois Angèle Prévile, dont le rapport constitue une véritable référence. Je salue également Marta de Cidrac, présidente du groupe d'études Économie circulaire. Sur son initiative et grâce à son sens du compromis, notre commission avait largement amélioré le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) sur le volet des plastiques. J'espère que nous aborderons cette proposition de loi dans un même état d'esprit constructif et volontariste.

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – La proposition de loi visant à lutter contre le plastique est la traduction législative de propositions issues du rapport de l'OPECST consacré à la pollution plastique, dont Mme Prévile était co-rapporteuse et qui avait fait l'objet d'une audition passionnante par notre commission il y a quelques semaines.

Ce rapport faisait suite à une saisine de l'Office par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. C'est donc presque naturellement que nous nous retrouvons aujourd'hui pour débattre de ce texte.

Cette proposition de loi fait d'ailleurs écho à un texte qui a mobilisé notre commission il y a plus d'un an, la loi AGEC. Je salue à mon tour Marta de Cidrac, rapporteure de ce texte, qui s'était beaucoup investie sur ce sujet et qui avait permis à la commission, par son sens du compromis, de relever l'ambition des pouvoirs publics en matière de lutte contre la pollution plastique.

Je forme le vœu que nous travaillions sur ce texte dans le même état d'esprit transpartisan qui fait la force de notre commission et qui fera encore sa force lors de l'examen à venir du projet de loi Climat.

Comme vous le savez, la pollution plastique constitue un fléau environnemental majeur, présentant un risque très important pour les écosystèmes et la santé humaine. À l'échelle mondiale, 359 millions de tonnes ont été produites en 2018. Ce chiffre devrait

doubler d'ici à 2050. Aujourd'hui, 81 % des plastiques mis en circulation deviennent des déchets au bout d'une année. Tout cela donne une idée de l'ampleur du problème.

Pour répondre à cette menace, des initiatives politiques majeures ont été engagées tant au niveau européen qu'au niveau national. Je pense bien évidemment à la loi AGECE, qui constitue une avancée intéressante à laquelle notre commission a largement contribué. Il faut cependant aller plus loin et plus vite pour s'attaquer le plus en amont possible aux sources de pollution plastique. C'est la philosophie de cette proposition de loi, qui constitue un prolongement de certaines dispositions introduites par la loi AGECE.

L'article 1<sup>er</sup> vise à renforcer l'obligation relative aux fuites de granulés de plastique dans l'environnement, introduite à l'article 83 de loi AGECE sur l'initiative du Sénat, mais dont la portée a été légèrement amoindrie par l'Assemblée nationale. La rédaction de l'article 1<sup>er</sup> est quasiment identique à celle adoptée initialement par le Sénat. Les rejets annuels dans l'environnement de granulés industriels sont estimés, à l'échelle européenne, à 25 000 tonnes de plastique : il est urgent de prévenir la fuite de ces granulés qui s'accumulent sur nos littoraux et dans nos mers et océans.

L'article 2 vise à interdire, sans délai de mise en œuvre, l'ajout intentionnel de microbilles plastiques dans les détergents. Ce dispositif avait été adopté en première lecture du projet de loi AGECE par le Sénat, avant sa réécriture intégrale par l'Assemblée nationale. Je rappelle que les rejets annuels de plastiques intentionnellement ajoutés à des produits tels que les détergents s'élèvent à 36 000 tonnes en Europe.

L'article 3 vise à assimiler les lâchers de ballons de baudruche en plastique à l'abandon de déchets dans l'environnement.

Enfin, l'article 4 prévoit la remise, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement sur les impacts sanitaires, environnementaux et sociétaux de l'utilisation par l'industrie textile de fibres plastiques pouvant être à l'origine de microfibres dans l'environnement.

À titre liminaire, je vous proposerai de modifier l'intitulé de la proposition de loi de manière à mieux l'articuler avec son objet : la lutte contre la pollution plastique, plutôt que la lutte contre le plastique. Ce texte vise bien à s'attaquer à la pollution induite par cette matière, plutôt qu'à la matière elle-même.

Je vous présenterai ensuite plusieurs amendements visant à s'assurer de la bonne application des dispositions de la proposition de loi.

Tout d'abord, je vous proposerai un amendement de réécriture de l'article 1<sup>er</sup> afin de mieux l'articuler avec le dispositif issu de la loi AGECE et avec le projet de décret pris pour son application, très récemment publié. Ainsi modifié, cet article permettrait de contraindre les sites concernés à déclarer annuellement les pertes et fuites de granulés et à mettre en place des systèmes d'information par voie d'affichage.

Lors de l'examen de la loi AGECE, l'Assemblée nationale était revenue sur ces obligations, initialement présentes dans le texte adopté en première lecture par le Sénat. Ces éléments s'avèrent pourtant indispensables à la bonne application du cadre de prévention introduit par la loi AGECE.

À l'article 2, afin de laisser un temps raisonnable aux producteurs pour retirer les produits mis sur le marché et pour modifier les procédés de fabrication à grande échelle, je vous proposerai une date d'entrée en vigueur légèrement différée de l'interdiction des microbilles plastiques dans les détergents au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Les différentes auditions confirment que cette disposition d'interdiction ne pose pas de difficultés particulières : les substituts aux microbilles plastiques existent pour les détergents. Certains producteurs ont déjà changé leurs modes de fabrication.

Enfin, à l'article 3, je constate que le code de l'environnement permet d'ores et déjà de considérer un lâcher de ballons intentionnel comme un abandon de déchets dans l'environnement. Toutefois, cet article contribuera à clarifier le droit en vigueur. Je vous présenterai deux amendements rédactionnels.

Je vous proposerai enfin deux articles additionnels pour alimenter notre débat sur des sujets très importants.

Le premier concerne les déchets liés aux repas livrés à domicile : 600 millions d'emballages à usage unique seraient ainsi générés chaque année. Le marché connaît une croissance forte de plus de 30 % par an, accélérée encore par la pandémie de Covid-19. Ce phénomène est jugé préoccupant par les collectivités territoriales qui observent, depuis le début de la crise sanitaire, un retour des déchets plastiques dans l'espace public.

Pour répondre à cette problématique, le Gouvernement a annoncé en février 2021 la signature d'une charte par les acteurs du secteur afin de réduire les déchets d'emballages. Si l'initiative du Gouvernement peut être saluée, il est permis de s'inquiéter du caractère non contraignant de la charte et de son manque d'ambition à moyen terme. La situation est pourtant très préoccupante pour nos territoires en charge du service public de gestion des déchets.

C'est la raison pour laquelle je présenterai un amendement visant à ce que les plateformes de livraison de repas à domicile soient tenues, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, de proposer au consommateur final la livraison dans un contenant réutilisable et consigné.

Il s'agit toutefois d'une proposition ambitieuse. Je retirerai donc cet amendement, en espérant que cette piste de travail pourra être reprise par notre commission dans le cadre de l'examen du projet de loi Climat.

Le deuxième amendement que je vous proposerai concerne les granulés de plastiques utilisés sur les terrains de sport synthétiques. Ils se dispersent dans la nature à raison de 50 kilogrammes par terrain chaque année, pour un rejet total de 16 000 tonnes à l'échelle européenne.

Issus du recyclage des pneus en fin de vie, ces granulés contiennent des substances susceptibles d'avoir des effets nocifs sur les organismes marins.

Deux solutions alternatives sont proposées par un rapport de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) qui devrait très prochainement paraître : soit une interdiction, soit la mise en place de mesures techniques de confinement des terrains de sport. Ces solutions seront prochainement soumises à l'arbitrage de la Commission européenne et des États membres. J'estime que les mesures de confinement proposées ne présentent qu'une garantie limitée en matière environnementale par rapport à une restriction d'usage.

De surcroît, rien n'indique que ces mesures de confinement seront moins coûteuses à mettre en place pour les collectivités territoriales.

Enfin, des alternatives aux granulés plastiques pourraient être développées, d'ici à l'échéance fixée, sous forme de liège ou de noyaux d'olives broyés.

Je vous proposerai donc un amendement visant à ce que l'emploi de ces granulés sur les terrains synthétiques soit interdit pour les nouveaux terrains de sport mis en service à compter du 1<sup>er</sup> mars 2026. La position que nous pourrions adopter aujourd'hui pourrait inviter le Gouvernement à la retenir dans le cadre des négociations qui se dérouleront dans les mois à venir au niveau européen. Elle est également suffisamment réaliste et pragmatique pour donner une perspective aux collectivités territoriales, puisque seuls les nouveaux terrains de sport seraient concernés.

Le sujet de la pollution plastique est vaste. Il mériterait de s'intéresser à de nombreux autres sujets. Malheureusement, le temps imparti pour l'examen d'une proposition de loi nous contraint à nous limiter à certains points. J'espère que le projet de loi Climat nous permettra de prolonger le débat que nous engagerons aujourd'hui.

Avant de conclure, nous proposons à la commission un périmètre pour l'établissement du texte au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du règlement du Sénat s'agissant des cavaliers. Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les sujets suivants : éducation et sensibilisation des citoyens à la pollution plastique ; prévention de la pollution plastique par la réduction de la production de déchets plastiques et par la prévention des fuites dans l'environnement ; soutien à la réutilisation et au réemploi afin de réduire la production de déchets plastiques ; recyclage du plastique.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Avant d'examiner les articles, je donne la parole à Mme Angèle Prévile, auteure de la proposition de loi.

**Mme Angèle Prévile.** – Je remercie la rapporteure pour son excellent exposé, auquel je n'ai quasiment rien à ajouter. C'est un sujet qui me tient énormément à cœur depuis que j'ai découvert, en 2017 des granulés de plastiques industriels sur une plage de la dune du Pilat. C'est pourquoi j'ai tenu, à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, à prévoir un encadrement de cette production et à faire en sorte qu'il n'y ait plus de fuites dans l'environnement.

Le problème du plastique est qu'il ne se décompose pas dans la nature. Il y reste des dizaines, voire des centaines d'années. L'accumulation des plastiques dans l'environnement génère d'énormes problèmes. Sur les microbilles vont se fixer des microorganismes et des microalgues qui se répandront sur toute la planète, parce que les plastiques ne disparaissent pas.

C'est lors de ma campagne pour les élections sénatoriales que j'ai découvert ce problème. Je me suis alors promis que, si j'étais élue, je ferais quelque chose pour réduire la pollution plastique et pour que nous prenions nos responsabilités par rapport aux générations futures, parce que c'est notre rôle.

C'est aussi à ce moment que j'ai découvert que l'on mettait des microbilles dans les détergents, qui partent ensuite dans les rivières et les océans.

J'avais déposé l'amendement sur les ballons de baudruche lors de l'examen de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC). J'ai découvert au cours des auditions que ces morceaux de plastique étaient très délétères pour la biodiversité, parce qu'ils sont ingérés par les mammifères marins ou les oiseaux. C'est pourquoi la proposition de loi assimile leur lâcher à l'abandon d'un déchet dans l'environnement.

J'avais présenté un amendement sur les microfibres plastiques lors de l'examen de la loi AGECE. On est en train de découvrir ce sujet, qui me tient à cœur. Ces quinze dernières années, la production textile a crû de manière exponentielle. Or les microfibres plastiques ne se décomposent pas non plus. Elles vont rester dans l'environnement pour longtemps. Au reste, ces microfibres, notamment des tissus polaires, sont relarguées dans l'air lorsque l'on porte ces vêtements, ce qui posera peut-être un problème de santé dans l'avenir. L'article 4 vise à mettre ce problème sur la table et que l'on réfléchisse à ce sujet.

Les articles additionnels qui ont été introduits me conviennent parfaitement.

Je tiens également à saluer Marta de Cidrac. Le Sénat a réalisé un excellent travail lors de l'examen de la loi AGECE : il a introduit de nombreuses dispositions très intéressantes et très importantes pour l'avenir.

**M. Didier Mandelli.** – Nous sommes évidemment très sensibles à ces questions. Nous partageons l'esprit et le contenu de la proposition de loi.

Je veux remercier la rapporteure d'avoir pris en compte les remarques que nous avons formulées lors des travaux préparatoires. C'est une question de bon sens et de pragmatisme. Ce travail collaboratif nous permettra de voter l'ensemble des amendements.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé de la proposition de loi*

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L'amendement COM-3 vise à changer l'intitulé de la proposition de loi, de manière à mieux l'articuler avec son objet : il s'agit bien de lutter contre la pollution plastique, et non contre le plastique en tant que tel.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L'article L. 541-15-11 du code de l'environnement, introduit par l'article 83 de la loi AGECE, encadre les pertes et les fuites de granulés de plastiques industriels dans l'environnement. Un projet de décret d'application de cet article a récemment été publié.

Deux obligations prévues par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi ne figurent pas à ce stade dans l'article du code ou dans le projet de décret : l'obligation d'apposition de la mention « Dangereux pour l'environnement » sur les contenants de granulés plastiques ainsi que l'obligation d'une déclaration annuelle des pertes et fuites de granulés. Ces obligations figuraient dans la version du projet de loi AGECE adoptée par le Sénat en première lecture.

L'amendement COM-4 vise à combler ces angles morts. Il tend, d'une part, à ce que les sites de granulés plastiques se dotent de systèmes d'information par voie d'affichage afin de prévenir les pertes et les fuites de granulés dans l'environnement. Ce système d'information sur le site présenterait l'avantage de ne pas poser de difficultés au regard du droit européen, au contraire de l'inscription de la mention « Dangereux pour l'environnement » sur les emballages, contraire au règlement européen CLP. D'autre part, l'amendement a pour objet que les sites déclarent chaque année les pertes et les fuites de granulés dans l'environnement. Cette obligation semble indispensable au suivi des règles inscrites dans la loi AGECE et dans son décret d'application.

**Mme Marie-Claude Varailles.** – Cet amendement fait disparaître l'obligation de confinement, l'étiquette « Dangereux pour l'environnement », l'interdiction des contenants plastiques souples, ainsi que la sanction. Nous le regrettons. Pouvez-vous nous expliquer le sens de cette démarche ?

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – Les dispositions que vous évoquez sont pour l'essentiel présentes dans le décret d'application. Nous avons cherché à inscrire dans l'amendement ce qui n'apparaissait pas dans ce décret et qui était compatible avec le droit européen.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

## **Article 2**

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L'amendement COM-5 prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2022 de l'interdiction des microbilles plastiques dans les détergents.

Des solutions de substitution, qui ont permis à certains industriels de procéder au retrait de ces microbilles dans leurs détergents, sont d'ores et déjà disponibles. L'interdiction ne semble pas soulever de difficultés d'application particulières. Néanmoins, un délai de mise en œuvre paraît indispensable afin de laisser aux producteurs le temps nécessaire pour retirer les produits mis sur le marché et pour modifier leurs procédés de fabrication. L'amendement COM-1 a le même objet : il vise lui aussi à retenir la date du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

**Mme Marie-Claude Varailles.** – Pourquoi ne pas avoir retenu la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ?

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L'idée était de fixer un délai raisonnable, laissant aux industriels le temps de s'adapter.

*L'amendement COM-5 est adopté ; l'amendement COM-1 devient sans objet.*

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

*Article additionnel après l'article 2*

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L'amendement COM-6 vise l'interdiction de l'emploi de granulés de plastiques sur les terrains de sport synthétiques.

Dans un rapport qui devrait être publié très prochainement et servir de fondement à une modification du règlement REACH afin d'interdire au niveau européen les microplastiques intentionnellement ajoutés, l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) préconise que soit encadré l'emploi de granulés de plastiques sur les terrains de sport synthétiques, sources d'une importante pollution plastique. Ces granulés se dispersent dans la nature à raison de 50 kilogrammes par terrain chaque année, pour un rejet total de 16 000 tonnes à l'échelle européenne. Issus du recyclage de pneus en fin de vie, ces granulés contiennent des substances nocives pour les milieux naturels et les organismes vivants.

Deux solutions alternatives sont proposées par l'ECHA : l'interdiction ou la mise en place de mesures de « confinement » au niveau des terrains de sport.

Les mesures de « confinement » présentent des garanties limitées sur le plan environnemental et risquent d'avoir un coût important pour les collectivités territoriales. Par conséquent, je propose d'interdire l'usage de granulés sur les terrains synthétiques. Cette mesure pouvant paraître radicale, je propose, par pragmatisme, qu'elle ne s'applique qu'au mois de mars 2026 et seulement pour les nouveaux terrains de sport. Je suis consciente que cette interdiction peut susciter beaucoup d'interrogations et des débats importants, mais c'est l'occasion, pour le législateur, d'anticiper l'encadrement qui sera imposé au niveau européen.

**M. Jean-François Longeot, président.** – L'échéance de 2026 a été retenue pour ne pas perturber la gestion des conseils municipaux actuels, dont le mandat s'achèvera cette année-là.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Je ne suis pas en désaccord avec l'objectif de cet amendement, dont j'ai bien noté qu'il concernait les terrains futurs.

C'est l'échéance de 2026 qui me pose problème. Aujourd'hui, les solutions de substitution ne sont guère avancées. La date envisagée par l'Union des associations européennes de football (UEFA) est plutôt 2028.

J'entends bien que la date du 1<sup>er</sup> mars 2026 vise à tenir compte des échéances, mais l'absence de solutions de substitution posera des problèmes pour la pratique sportive dans les communes. L'échéance de 2028 me paraît plus adaptée.

**M. Frédéric Marchand.** – Je me félicite de cette proposition. J'ai une pensée émue pour notre ancienne collègue Françoise Cartron, qui avait été, en 2018, à l'initiative d'une proposition de loi sur les conséquences sur l'environnement et sur la santé de l'utilisation des granulés dans les terrains plastiques. Nous soutiendrons donc bien évidemment cet amendement.

**M. Stéphane Demilly.** – Je suis favorable à cette proposition de loi.

Néanmoins, si nous interdisons ce procédé en 2026, le remplacement de terrains auquel nous devons procéder va coûter cher.

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – Je veux insister sur le fait qu’il existe aujourd’hui des alternatives aux granulés plastiques pour les terrains. Ces alternatives ne sont pas encore généralisées, mais, en posant une échéance, l’objectif est de susciter une accélération de la mise en œuvre de ces possibilités.

Par ailleurs, l’agence européenne va elle-même proposer à la discussion des États membres la date de 2026, qui risque fort de s’imposer à nous rapidement.

En 2026, coexisteront sans doute deux types de terrains : de nouveaux terrains, conformes à des procédés écologiquement satisfaisants, et d’autres qu’il faudra, à terme, remplacer progressivement. Le confinement des billes plastiques pour éviter leur dispersion risque quant à lui d’être beaucoup plus coûteux.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je trouve que cet amendement va vraiment dans le bon sens, puisqu’il permet une transition vers des systèmes beaucoup plus vertueux, tout en tenant compte des préoccupations des élus des territoires qui ont aujourd’hui des terrains synthétiques.

C’est sur mon territoire que s’entraîne le PSG... Le sujet est sensible !

Cette mesure permettra à nos élus d’anticiper les exigences à venir, en passant, dans leurs appels d’offres, des commandes qui seront beaucoup plus vertueuses pour l’environnement demain. Surtout, elle n’empêche pas la coexistence de deux types de terrain. Je remercie la rapporteure de cet équilibre judicieux.

*L’amendement COM-6 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 3**

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L’article 3 vise à assimiler le lâcher de ballons de baudruche en plastique à l’abandon de déchets dans l’environnement, passible des sanctions prévues à cet effet par le code de l’environnement.

Les amendements rédactionnels COM-7 et COM-2, identiques, visent à préciser que les lâchers de ballons ne sont soumis à ce régime juridique que dans les cas où le lâcher est intentionnel.

*Les amendements COM-7 et COM-2 sont adoptés.*

*L’amendement rédactionnel COM-8 est adopté.*

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

### **Article 4**

*L’article 4 est adopté sans modification.*

### **Article additionnel après l’article 4**

**Mme Martine Filleul, rapporteure.** – L’amendement COM-9 a pour objet de mettre au débat la question des emballages plastiques pour la livraison de repas à domicile. Il

s'agit de demander aux plateformes de portage des repas de permettre aux consommateurs de se faire livrer dans des contenants réutilisables et consignés.

Dans d'autres pays européens, en particulier en Suisse, des entreprises ont relevé ce défi. Ils y ont trouvé non seulement l'acquiescement des utilisateurs, mais également un équilibre financier.

En France, les plateformes sont suffisamment innovantes et déterminées pour trouver et mettre en œuvre des solutions qui satisfassent tout le monde. Je retire l'amendement, mais il conviendra d'en débattre dans le cadre du projet de loi Climat.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie d'avoir ouvert ce débat.

*L'amendement COM-9 est retiré.*

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

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je constate que la proposition de loi a été adoptée à l'unanimité des membres de la commission.

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Proposition de loi visant à lutter contre le plastique</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	3	Changement de l'intitulé de la proposition de loi.	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	4	Réécriture de l'article 1er relatif aux fuites de granulés plastiques dans l'environnement.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	5	Interdiction des microbilles plastiques dans les détergents à compter du 1er juillet 2022.	<b>Adopté</b>
Mme HAVET	1	Interdiction des microbilles plastiques dans les détergents à compter du 1er juillet 2022.	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	6	Interdiction de l'emploi de granulés de plastiques sur les nouveaux terrains de sport synthétiques à compter du 1er janvier 2026.	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	7	Assimilation des lâchers de ballons à l'abandon de déchets dans l'environnement dans les cas où le lâcher est intentionnel.	<b>Adopté</b>
Mme HAVET	2	Assimilation des lâchers de ballons à l'abandon de déchets dans l'environnement dans les cas où le lâcher est intentionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	8	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme FILLEUL, rapporteure</b>	9	Obligation pour les plateformes de livraison à domicile de repas de proposer au consommateur final la livraison dans un contenant réutilisable et consigné.	<b>Retiré</b>

### **Proposition de loi visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous allons examiner la proposition de loi visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque. Je salue son premier signataire, notre collègue Jean-Pierre Moga. Son pouvoir de conviction est particulièrement remarquable, puisque nous sommes très nombreux à avoir cosigné son initiative... Il faut dire que, si le sujet des voitures d'époque a une dimension sentimentale pour certains, c'est aussi un enjeu d'animation territoriale pour les élus et une composante de la culture industrielle de notre pays.

Je remercie notre rapporteure Évelyne Perrot qui a accepté la délicate mission de prendre en compte toutes les facettes de ce texte y compris, bien entendu, son aspect technique et juridique.

Avant d'entendre son rapport, je passe la parole au premier signataire de cette proposition de loi, notre collègue Jean-Pierre Moga pour une brève présentation de trois minutes.

**M. Jean-Pierre Moga, auteur de la proposition de loi.** – On estime que notre pays compte actuellement 250 000 collectionneurs de véhicules d'époque. Les Français utilisent leurs véhicules de collection dans le respect du code de la route, pour effectuer une

balade, transporter des mariés, participer à des rassemblements, des rallyes, des expositions, des salons...

La passion que suscitent ces véhicules n'est pas limitée à leurs propriétaires : des millions de sympathisants manifestent, lors de leur passage, leur attachement à ces véhicules de collection, qui constituent une composante essentielle de notre patrimoine historique et industriel et témoignent de la place de premier plan qu'a tenu la France depuis longtemps sur le plan industriel.

En outre, cette filière, constituée principalement d'artisans et de très petites entreprises, emploie plus de 24 000 personnes dans plusieurs secteurs d'activité de notre économie : la carrosserie, la mécanique, l'entretien... Cette activité est croissante, pour un chiffre d'affaires annuel évalué à 4 milliards d'euros, soit le double de celui des sports mécaniques.

Compte tenu de leur ancienneté, les véhicules de collection ne peuvent pas respecter les normes Crit'Air, qui n'existaient pas lorsqu'ils ont été fabriqués. Le risque est donc grand qu'ils ne puissent plus circuler si des mesures ne sont pas prises. Ces véhicules représentent 1 % du parc automobile français et roulent quinze fois moins que les autres véhicules. Leur impact en termes de particules fines est négligeable, puisqu'il est évalué à 1/100 000<sup>e</sup> des émissions totales de PM10 et à 1/20 000<sup>e</sup> des émissions d'oxydes d'azote (NOx). Leur limitation n'entraînerait aucune amélioration réellement chiffrable de la qualité de l'air dans les métropoles, ce qui est le but des zones à faibles émissions (ZFE).

La conservation de ces témoignages de notre histoire industrielle passe par leur circulation. Pour la maintenir, l'Allemagne a mis en place depuis douze ans une numérotation spécifique sur les plaques d'immatriculation. Ainsi, ces véhicules sont facilement reconnaissables, ce qui en facilite le contrôle éventuel par les forces de l'ordre et permet de les exempter des restrictions de circulation dans les zones équivalant aux ZFE. Malheureusement, il paraît extrêmement compliqué en l'état de reproduire l'exemple allemand en France.

Je propose la création d'une vignette « collection » apposée sur le pare-brise de ces véhicules, ce qui permettrait de les reconnaître aisément. Cette vignette serait délivrée aux propriétaires de véhicules disposant d'une certification d'immatriculation de collection. Cette solution permettrait, sans complication administrative particulière, de préserver l'avenir de ce patrimoine inestimable, auquel une large majorité de la population, toutes générations confondues, est très attachée et de garantir l'avenir d'une filière reposant en grande partie sur la transmission des savoirs par l'apprentissage.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure.** – Mes chers collègues, avant de vous soumettre mon rapport sur la proposition de loi, je veux dire combien ce travail a été lourd de questionnements pour moi, qui suis une admiratrice des 48 heures automobiles de ma ville de Troyes, mais qui suis avant tout membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et qui ai travaillé avec vous sur la loi d'orientation des mobilités (LOM). Je dois dire que les amendements reçus et les courriers m'ont confortée dans ma décision finale.

Ce texte vise à créer une vignette spécifique pour permettre aux véhicules d'époque de circuler dans les zones à faibles émissions (ZFE).

Les ZFE sont un outil visant à diminuer la pollution de l'air en zone urbaine. Rendu obligatoire dans une dizaine d'agglomérations par la LOM, ce dispositif permet au maire ou au président d'EPCI de restreindre la circulation des véhicules les plus émetteurs dans des zones très polluées. Pour cela, les véhicules sont classés en fonction de leur vignette Crit'Air, qui est attribuée à chaque véhicule sur la base de sa catégorie, de son niveau d'émissions et de son année de première immatriculation. Or les véhicules de collection, qui sont par définition anciens, ne peuvent pas prétendre à une identification Crit'Air. Au premier abord, cette situation semble donc susceptible de conduire à l'exclusion de ces véhicules des ZFE.

Il revient à la commission de proposer un périmètre au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du règlement du Sénat s'agissant des cavaliers. Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les sujets suivants : la définition d'un régime dérogatoire pour circuler dans les zones à faibles émissions applicable aux véhicules anciens ; la définition des véhicules de collection.

L'initiative sénatoriale que nous examinons aujourd'hui a réuni 80 signataires. Elle envoie un message positif non seulement aux 250 000 collectionneurs de voitures d'époque, mais aussi à des millions de sympathisants, aux territoires, qui organisent 6 000 à 7 000 manifestations par an, et au dynamisme de toute la filière des voitures de collection, qui représente, en 2020, 24 000 emplois et 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

L'enjeu de la circulation des véhicules de collection est celui de la préservation d'un patrimoine industriel et de moments de convivialité dont notre pays a tant besoin aujourd'hui. Le passage des voitures de collection suscite l'enthousiasme ainsi que l'apaisement dans les grandes agglomérations, où la circulation est trop souvent crispée par des tensions entre les voitures, les deux-roues, les vélos, les trottinettes et les piétons.

Au moment où l'on souhaite relocaliser l'industrie sur nos territoires, il est essentiel de rappeler l'attrait des beaux objets et du design pour stimuler la montée en gamme de notre économie. Ce n'est pas un hasard si la puissance de l'industrie allemande s'appuie sur des centres de formation d'apprentis, avec une présence visible des voitures de prestige.

On nous fera observer qu'un certain nombre de jeunes urbains ne passent même plus leur permis de conduire et qu'ils consacrent leurs premiers salaires à d'autres achats qu'à celui d'une voiture. C'est tout à fait vrai, mais, bien souvent, la passion du design ou du « vintage » se porte alors sur d'autres objets roulants – je rappelle, par exemple, le prix élevé de certains vélos électriques, qui avoisine celui de nombre de véhicules de collection. Dans la plupart des cas, ce goût pour les beaux objets se distingue donc de l'élitisme, d'autant plus qu'un véhicule de collection n'est pas nécessairement un véhicule très onéreux.

Je veux dire un mot des émissions carbone des véhicules de collection. Ces véhicules représentent une très faible proportion du parc roulant – entre 0,5 et 1 % – et chaque voiture parcourt un petit nombre de kilomètres – environ 1 000 par an. La proportion de motorisations diesel est très faible, ce qui évite de générer des microparticules, mais leur consommation d'essence est souvent plus élevée que la moyenne et s'accompagne donc de plus fortes émissions de CO<sub>2</sub>, tout particulièrement en cas de mauvais réglage, avec une très grande hétérogénéité en fonction de l'âge du véhicule.

L'impact carbone des véhicules de collection est globalement assez faible. À la lumière de nos travaux sur le numérique, on pourrait même se demander, en poussant le

raisonnement à l'extrême, si une promenade virtuelle en voiture de collection sur ordinateur ne serait pas moins bénéfique pour la planète en termes d'émission de gaz à effet de serre...

Les auditions que j'ai conduites en tant que rapporteure sont *a priori* rassurantes, puisque toutes les collectivités qui ont mis en place des ZFE prennent parfaitement en compte les éléments d'appréciation que je viens de vous résumer et ont d'ores et déjà prévu une dérogation pour les véhicules de collection. En effet, la loi prévoit trois types de dérogations à ces restrictions de circulation : ces dérogations peuvent être nationales, locales et individuelles. Toutes sont appliquées par voie réglementaire. Nos territoires sont ainsi sur la même ligne que les auteurs de la proposition de loi et ont tous accordé des dérogations locales pour permettre la circulation des voitures de collection. Il n'y a donc pas, à ce stade, d'urgence ni de menace immédiate, bien au contraire, comme en témoigne l'audition du vice-président de Grenoble-Alpes Métropole, chargé de l'air, de l'énergie et du climat, c'est-à-dire l'élu en charge de la ZFE de Grenoble.

Le ministère chargé des transports nous a d'ailleurs également confirmé que des discussions étaient en cours avec la Fédération française des véhicules d'époque pour inscrire les véhicules de collection parmi les dérogations nationales, au même titre que les véhicules de police ou de pompiers.

Dès lors, la question qui nous est aujourd'hui posée est de savoir si, au-delà du signal que nous envoyons, il nous faut voter une loi sur la libre circulation des voitures de collection. Voici les grandes lignes du raisonnement que je vous soumetts.

À l'heure actuelle, nous n'identifions aucune difficulté juridique de nature à entraver la liberté de circulation des voitures de collection dans les ZFE déjà mises en place.

Certes, dans le passé, le Parlement a parfois légiféré dans le domaine réglementaire, comme en témoigne le degré de détail de certaines lois et le volume de la partie législative de certains codes. À l'inverse, le Conseil d'État protège de façon plus systématique le domaine législatif, et sanctionne les décrets qui s'aventurent dans le domaine de la loi. En l'occurrence, la loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les catégories de véhicules dont la circulation dans une ZFE ne peut être interdite.

Si le législateur intervient, il y aura une vraie dissymétrie ; d'une part avec une loi spécifique pour les voitures de collection, d'autre part avec un décret qui accorde des dérogations nationales pour tout le reste : voitures de police, de pompiers, etc. Avouons que l'on s'éloignerait juridiquement du « jardin à la française » bien ordonné.

J'ajoute que la Fédération française des véhicules d'époque (FFVE) est venue au Sénat présenter son argument le plus convaincant. Elle invite à suivre le modèle allemand, qui fonctionne à la satisfaction de tous depuis douze ans et facilite la circulation de 595 000 véhicules de collection à travers 85 zones écologiques. En toute rigueur et cohérence, il faudrait pour transposer cet exemple allemand emprunter la voie du décret. Il suffirait d'ajouter trois mots dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, à l'article R. 2213-1-0-1, qui dispose que l'on ne peut interdire l'accès à certains véhicules dans les zones à circulation restreinte.

Si l'on s'écarte de ce parallélisme des formes, on brise la cohérence juridique de l'outil ZFE.

Le Sénat, grand conseil et protecteur des territoires, reste plus que jamais attentif à la nécessité de différencier les solutions locales. Or c'est très exactement la philosophie des ZFE, qui ont été conçues comme des outils à la disposition des collectivités territoriales. Jusqu'à présent, l'intelligence territoriale a fonctionné à plein régime, en accordant aux voitures de collection la souplesse que nous préconisons.

Je conclus donc en adressant un message très positif pour la préservation d'un phénomène culturel, social et industriel. Toutefois, compte tenu des éléments de contexte que j'ai exposés devant vous, et par souci de cohérence avec les travaux législatifs passés et à venir ayant inspiré la philosophie des ZFE et les positions exprimées par notre commission, je vous propose de ne pas adopter ce texte qui pourrait en outre nous engager dans une mécanique juridique complexe.

Surtout, faisons confiance à l'intelligence territoriale ! Évitions d'agiter inutilement le chiffon rouge ou de susciter un raidissement de la part de certaines associations qui, à l'image de France nature environnement, craignent que l'on ouvre la « boîte de Pandore » des dérogations ! C'est d'ailleurs aussi la crainte exprimée par le Gouvernement, lequel ne semble pas avoir d'a priori favorable ou défavorable sur ce sujet.

Je tiens à dire à Jean-Pierre Moga combien je suis admirative de son engagement dans la Fédération, et de la passion qui l'anime. Mais ce qu'il a proposé mérite non pas un regard législatif, mais bien réglementaire. Nous en avons parlé tous les deux, et j'en ai eu confirmation lors des auditions.

**M. Gérard Lahellec.** – L'exposé des motifs de la proposition de loi m'inspire beaucoup de respect. Je me suis d'ailleurs souvent référé à la chanson de Charles Trenet *À la porte du garage*. C'est dire combien l'automobile est partie intégrante de notre culture et de notre patrimoine commun ; c'est aussi une question populaire qui n'intéresse pas que les gens fortunés. En ce sens, on ne peut que comprendre les motivations qui sous-tendent la proposition de loi.

Cependant, le dispositif me paraît un peu décalé au vu du contexte. Il conviendrait de tirer les enseignements de l'expérience que nous avons tous vécue à l'occasion du mouvement des gilets jaunes. Beaucoup d'entre eux disaient posséder des véhicules anciens dont ils ont besoin pour se déplacer, mais dont on sait que l'usage est parfois décrié. En outre, d'autres textes sont en débat, comme le projet de loi Climat, si bien que nous risquons d'être mal compris. Nous serons certainement amenés à avoir ce débat de nouveau, dans une autre instance que celle-ci. Je tenais en tout cas à vous faire partager le sens de ma réserve s'agissant de la proposition de loi elle-même. Je converge avec le choix proposé par Mme la rapporteure, ainsi qu'avec l'appréciation qu'elle a donnée de la situation.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Entre les plastiques dont nous avons discuté tout à l'heure et le sujet qui nous occupe maintenant, on peut dire que nos débats ont pour fil conducteur les travaux de Roland Barthes. En 1957, il consacrait, dans *Mythologies*, deux articles aux plastiques et aux automobiles - avec une référence à la fameuse appellation « DS » - chacun ayant marqué le XX<sup>e</sup> siècle. Mais nous sommes désormais au XXI<sup>e</sup> siècle, et le paradigme a changé.

Nous souscrivons donc complètement à l'avis de Mme la rapporteure. Premièrement, nous avons sans doute besoin d'envoyer un message positif aux collectionneurs, et de continuer à promouvoir ces véhicules qui font partie de notre patrimoine

et de notre histoire industrielle et culturelle. Mais, à l'heure des débats sur le projet de loi Climat, nous risquons d'envoyer un autre message qui sera probablement mal perçu et serait susceptible de déconsidérer notre institution, au prétexte que nous nous intéressons à un sujet qui n'est pas si essentiel que cela.

Deuxièmement, vous avez signalé à juste titre le contexte réglementaire. Je pense en effet que chacun doit rester dans son pré carré.

Enfin, n'oublions pas que nous sommes l'assemblée des collectivités locales : ne les dépossédons donc pas de leurs prérogatives et, comme le disait Mme la rapporteure, faisons confiance à l'intelligence territoriale ! En définitive, nous ne sommes pas favorables à ce projet de loi, même s'il présente une forme de pertinence.

**M. Frédéric Marchand.** – Je rejoins les conclusions de Mme la rapporteure. Derrière ce débat, un autre sujet doit nous intéresser collectivement, à savoir la définition des véhicules de collection. Cette dernière est très large aujourd'hui, dans la mesure où il suffit qu'un véhicule ait trente ans. Si nous mettions le doigt dans l'engrenage en légiférant sur un sujet qui ressortit au domaine réglementaire, nombre de personnes pourraient bénéficier d'un effet d'aubaine compte tenu du parc de voitures de plus de trente ans, lesquelles ne sont pas toutes des véhicules de collection. Il serait temps de réfléchir à une définition qui soit un véritable référentiel.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Je m'associe également aux conclusions de Mme la rapporteure, mais j'ai du mal à entendre que le message ne serait pas dans l'air du temps juste parce que l'on est en train d'examiner le projet de loi Climat. Il ne faut pas tout rapprocher de ce texte ! En matière d'écologie, les véhicules électriques paraissent être la panacée, mais on ne sait toujours pas comment recycler leurs batteries... Les moyens de mobilité prétendument innovants ne répondent pas toujours aux objectifs des textes environnementaux, et posent en tout cas certaines questions.

Lorsqu'ils étaient dans la rue, il y a deux ans, les gilets jaunes ont fait preuve d'une grande sympathie, à l'égard des véhicules de collection en leur ouvrant exceptionnellement le passage, j'en ai bénéficié avec ma DS de 1961 à Colmar ! Il y a véritablement un côté populaire des véhicules anciens de collection, qui constituent un patrimoine moins prétentieux que nostalgique.

Ne ramenons pas tout à des messages négatifs ! Dans le projet de loi Climat, il y a aussi des messages excessifs, qui ne correspondent pas du tout à la vie de nos classes populaires. L'organisation de grands événements de sport mécanique ou cycliste est sans doute plus nocive pour notre planète qu'un véhicule de collection qui roule 1000 kilomètres par an !

**M. Didier Mandelli.** – Nous pouvons tout à fait comprendre et partager les préoccupations exprimées sur la préservation et l'exposition de notre patrimoine automobile et industriel. Sur un plan pragmatique, il faut s'en tenir au fait que tout cela concerne le domaine réglementaire : nous rejoignons donc la position de Mme la rapporteure.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure.** – Faisant partie d'un club de collectionneurs de 2 CV, je connais bien la voiture populaire également...

**EXAMEN DES ARTICLES**

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

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

*Article 2*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

*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 12 h 35.*



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

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd'hui pour entendre le rapport de Julien Bargeton et établir le texte de la commission sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, adoptée par l'Assemblée nationale le 25 juin dernier.

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – À la demande de mon groupe politique, le Sénat examinera mercredi prochain une proposition de loi de notre collègue députée Cécile Rilhac créant la fonction de directrice ou de directeur d'école. C'est un sujet important. Avant tout, je tiens à remercier tous nos collègues qui ont pu participer aux auditions malgré le calendrier très contraint.

Je souhaite rappeler les travaux nombreux de la commission concernant les directeurs d'école. Je pense aux débats qui ont eu lieu à l'occasion de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance. J'ai également lu avec attention le rapport d'information de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde publié l'année dernière et qui m'a servi de base de réflexion sur cette proposition de loi : il soulignait le *statu quo* intenable des directeurs d'école et appelait à une évolution des textes juridiques. J'y reviendrai tout au long de mon propos, tant ce rapport nous sert de fil conducteur.

La situation des directeurs d'école est connue de tous ici. Ils sont un maillon essentiel du bon fonctionnement des écoles, l'interlocuteur privilégié des familles, des élus locaux, de la hiérarchie académique. Le référentiel de 2014 sur le métier de directeur d'école regroupe l'ensemble de leurs missions autour de trois axes : le pilotage pédagogique de l'école, les responsabilités relatives au fonctionnement de l'école et les relations avec les partenaires de l'école. Toutefois, l'évolution de la société et de l'école a conduit à un renforcement des responsabilités pesant sur les directeurs d'école. Or les textes juridiques n'ont pas évolué.

Je citerai deux exemples, à commencer par le développement de l'école inclusive. La politique volontariste du Gouvernement, saluée par toutes les personnes auditionnées, conduit à l'arrivée massive d'un nouveau partenaire éducatif, l'accompagnant d'élèves en situation de handicap (AESH). On dénombre désormais plus de 100 000 AESH au sein de l'éducation nationale, et il n'est pas rare qu'une école de 200 élèves compte sept à huit AESH. Le développement de l'école inclusive entraîne de nouvelles relations avec les familles, l'équipe pédagogique, mais aussi l'inspecteur académique, qui est le chef hiérarchique des AESH.

Je pense également à la pandémie de la covid-19, qui a mis en lumière le rôle essentiel des directeurs d'écoles et l'ampleur de leurs responsabilités. En mars dernier, ils ont été le point de contact de tous les acteurs de la communauté éducative. Il ont eu pour mission d'épauler leurs collègues dans la mise en place de la continuité pédagogique ; au moment de la réouverture des écoles, ils ont été chargés – ils le sont encore aujourd'hui – de la mise en œuvre, en lien étroit avec le maire, des protocoles sanitaires successifs ; enfin, ils jouent un rôle pivot en cas de suspicion de covid ou de covid avéré dans l'école : ils doivent prévenir les parents, rappeler les conditions de retour de l'enfant à l'école, élaborer la liste des personnes contacts, informer l'ensemble des familles, et enfin mettre en place une solution de continuité pédagogique. Or les directeurs d'école ont dû, pour 94 % d'entre eux, remplir ces responsabilités nouvelles en plus de leur charge d'enseignement. Face à ces missions supplémentaires, le *statu quo* juridique, administratif et humain est intenable.

Le rapport de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde identifiait cinq besoins nécessitant une réponse urgente pour permettre aux directeurs d'école de mener à bien leurs missions : un cadre juridique adapté, un besoin de temps, la nécessité d'une formation spécifique, une redéfinition des tâches et l'apport d'une aide administrative ou matérielle. Je constate que cette proposition de loi apporte des réponses à ces besoins. Je veux y voir une convergence de vues entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur un certain nombre de points. C'est l'occasion pour le Parlement d'améliorer la situation des directeurs d'école.

Le ministère a également montré sa volonté d'agir sur cette thématique. L'année 2020 a été une première étape dans l'amélioration de la situation des directeurs d'école. J'évoquerai quatre avancées portées par le Gouvernement.

Première avancée : la lutte contre la fin de la solitude du directeur d'école. Un système d'accompagnement a été mis en place en août dernier, avec des temps d'échanges entre directeurs, l'instauration à titre expérimental d'un référent à l'échelon départemental, ou encore un système d'échanges avec l'inspecteur académique sur des problématiques communes aux écoles d'un territoire.

Deuxième avancée : le versement d'une prime de rentrée de 450 euros. Il m'a été confirmé lors des auditions que cette prime serait pérennisée et versée chaque rentrée. Ce montant est significatif : il représente jusqu'à 10 % des bonifications et des indemnités perçues au titre des fonctions de direction.

Troisième avancée : une augmentation et une réorganisation du temps de décharge pour les écoles les plus petites. Vous le savez, le directeur est actuellement un enseignant qui bénéficie d'un temps de décharge de classe plus ou moins important en fonction du nombre de classes de son école. Cette décharge va de quatre jours par an pour les écoles d'une classe à une décharge totale de classe pour les écoles les plus grandes, soit treize classes de maternelle ou quatorze classes d'élémentaire. À partir de la rentrée 2021, les directeurs d'école d'une classe auront six jours de décharge au lieu de quatre ; les directeurs d'écoles de deux et trois classes auront douze jours de décharge au lieu de dix. Pourquoi ce choix ? Pour avoir une décharge de temps multiple de six : dans la mesure où l'année scolaire comporte trente-six semaines, elle sera partagée en cycle de six semaines ; les directeurs de ces « petites écoles » seront assurés de bénéficier d'un jour ou de deux jours pour les écoles de deux et trois classes par période de six semaines. Cette nouvelle organisation vise à répondre à un problème mis en lumière par les travaux de la commission l'année dernière. Pour ces écoles, le jour de décharge est déterminé par l'autorité académique parfois au dernier moment,

en fonction des disponibilités de remplacement. Cette nouvelle organisation concernera un tiers des enseignants.

Par ailleurs, le régime de décharge des directeurs des écoles élémentaires va être aligné sur celui des écoles maternelles. Au total, 600 équivalents temps plein (ETP) seront affectés à la rentrée 2021 pour ces décharges supplémentaires, en plus des 11 000 ETP actuellement dédiés aux décharges.

Quatrième avancée : un renforcement du rôle de pilote du directeur d'école, qui partage désormais avec les équipes pédagogiques la pleine responsabilité de la programmation et de la mise en œuvre des 108 heures annuelles dédiées aux activités pédagogiques complémentaires, à l'identification des besoins des élèves ou à l'animation et aux travaux pédagogiques.

Cinquième avancée : des aides humaines pour les directeurs d'école. Le ministère a mis en place à la rentrée 2019 un parcours de préprofessionnalisation pour les étudiants en licence qui se destinent au métier d'enseignant : 700 étudiants sont entrés dans ce parcours à la rentrée 2019, et 900 de plus à la rentrée 2020. Dès la licence 2, ceux-ci peuvent acquérir une formation pratique de huit heures hebdomadaires dans une école ou un établissement scolaire. Ces étudiants peuvent apporter une aide ponctuelle les deux premières années, en intervenant sur des séquences pédagogiques préparées par l'enseignant ou en prenant en charge des petits groupes. À partir de la rentrée 2021, ceux qui seront en troisième année de préprofessionnalisation pourront prendre en charge des séquences pédagogiques complètes allant jusqu'au remplacement d'enseignants dans l'école. Enfin, le nombre de jeunes en service civique dans les écoles passe de 10 000 à 12 000. Je suis conscient des limites inhérentes aux missions qui peuvent être confiées à ces jeunes, ainsi que de la brièveté de ces contrats – cela a été souligné lors des auditions. Toutefois, ils peuvent apporter un soutien à l'équipe pédagogique et soulager le directeur. Plus d'un directeur sur deux souhaite bénéficier d'un appui humain pour gérer les accès à l'école en dehors des heures d'entrée et de sortie.

J'en viens maintenant au texte. Les neuf articles peuvent être regroupés autour de deux axes.

Premier axe : la consolidation de la base législative sur laquelle se fondent la fonction et les missions des directeurs d'école. La proposition de loi permet plusieurs avancées visant à faciliter la gestion des écoles au quotidien. Je pense à la délégation de compétences de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) au directeur d'école. Le texte donne une base législative aux conditions de nomination et de travail des directeurs d'école. Il inscrit pour la première fois dans la loi le principe de la décharge.

Deuxième axe : le soutien aux directeurs d'école, avec la mise en place à l'échelon départemental d'un référent « directeur d'école » pour l'accompagner dans ses missions, la possibilité d'instaurer une aide administrative et matérielle, notamment dans l'élaboration des plans de sécurité.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte plusieurs avancées intéressantes. Il peut toutefois être amélioré sur plusieurs points. Je vous propose d'adopter dix amendements, dont certains sont rédactionnels. Le premier amendement vise à éviter de créer des tensions entre directeurs d'école et enseignants. Depuis plus de trente ans et le décret sur les maîtres directeurs, les tensions se cristallisent autour de l'attribution d'une autorité hiérarchique du directeur d'école sur les enseignants. La mise en place d'une telle

autorité bouleverserait profondément les équilibres actuels entre enseignants, directeurs d'école et IEN. À l'opposé, la mention explicite de l'absence de toute autorité hiérarchique modifierait également profondément les relations entre les directeurs d'école et les enseignants. Les directeurs seraient systématiquement renvoyés à cette absence d'autorité.

Aussi, je vous propose de supprimer tout renvoi à l'existence ou à l'absence d'une autorité hiérarchique. Faut-il une autorité fonctionnelle pour les directeurs d'école ? Elle pourrait constituer un soutien juridique utile pour aider ceux-ci à mener à bien leurs missions. Je m'interroge toutefois sur un certain nombre de points. C'est la raison pour laquelle, au stade de la commission, je n'ai pas proposé d'amendement relatif à cette autorité fonctionnelle. Je vais continuer à avancer sur cette thématique dans la perspective de la séance ; je sais que plusieurs d'entre vous y travaillent également. J'espère que nous arriverons à faire émerger un consensus et que la commission donnera un avis favorable à un amendement de séance.

Dans un tout autre domaine, je vous propose d'adopter un amendement permettant à tous les directeurs de se projeter dans des projets de moyen terme. Je vous suggère de porter à deux ans au lieu d'un an la périodicité du dialogue entre le directeur d'école et l'inspecteur académique fixant les missions d'enseignement, de formation et de coordination.

Par ailleurs, il me semble important d'assouplir la procédure de nomination des directeurs d'école, afin de prendre en compte les problèmes actuels de recrutement. La proposition de loi oublie l'existence d'enseignants « faisant fonction » de directeur, en raison d'un poste de directeur non pourvu par un candidat issu de la liste d'aptitude. Cette situation est loin d'être anodine. Selon certains syndicats, entre 20 % et 25 % des écoles ont un enseignant faisant fonction de directeur. Il est essentiel d'assouplir le dispositif proposé pour que les écoles ayant du mal à recruter un directeur puissent continuer à recourir à ce dispositif. Sinon, on risquerait de se retrouver avec un nombre significatif d'écoles sans directeur.

Enfin, je vous propose de préciser les modalités du recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves ainsi que l'aide dont pourra bénéficier le directeur d'école pour adapter les plans de sécurité au caractère propre de son école.

**M. Max Brisson.** – Je veux tout d'abord remercier notre rapporteur pour son rapport circonstancié ainsi que pour l'organisation des auditions, qui nous ont permis sur ce sujet récurrent de cerner les points de convergence émergents que l'on aime, au sein de cette institution, à faire fructifier, et de pointer les éléments encore en débat – je partage la volonté du rapporteur d'aboutir à un consensus.

Voilà un peu moins d'un an, à la demande de Catherine Morin-Desailly, Françoise Laborde, que je salue, et moi-même, avons commis un rapport d'information qui montrait que nous étions arrivés à la croisée des chemins sur ce sujet. Nos points de vue convergeaient avec celui du rapporteur.

Premier point de convergence : les directeurs d'école se trouvent confrontés à des charges de travail croissantes de plus en plus complexes et face auxquelles ils se sentent de plus en plus seuls. Cette solitude peut conduire à l'exaspération, voire à la désespérance. L'administration est toujours plus demanderesse de rapports, de statistiques, d'évaluations. L'exigence des parents s'est également accrue à l'égard du directeur, qui est, comme le maire, « à portée d'engueulades », pour reprendre une expression chère au président Larcher. Enfin,

ces charges sont amplifiées par les règles sécuritaires et les protocoles sanitaires toujours plus nombreux à mettre en œuvre.

Les directeurs n'ont plus de temps pour exercer leurs missions, alors que, dans les petites écoles les temps de décharge, déjà insuffisants sur le papier, ne sont même pas effectifs, faute de capacité de remplacement. L'aide administrative fait également défaut, alors que les contrats aidés ont disparu et que le numérique a augmenté la soif de remontées en tout genre. Paradoxe de notre système : le principal d'un collège de 200 élèves est doté d'un secrétariat et d'un intendant, tandis qu'un directeur d'une école de 500 élèves en est dépourvu...

Deuxième point de convergence : les directeurs d'école réclament plus de formation pour faire face à des problématiques de plus en plus complexes. Or de jeunes professeurs sont bombardés directeur d'école sans être passés par la liste d'aptitude et sans aucune formation, sous la seule influence de l'IEN de circonscription qui se transforme pour l'occasion en sergent recruteur.

Troisième point de convergence : les directeurs d'école réclament plus de reconnaissance, non seulement indemnitaire, mais aussi morale et institutionnelle. Si personne ne réclame un statut, et encore moins la création d'un corps spécifique, beaucoup souhaitent que l'emploi de directeur soit reconnu comme un emploi fonctionnel nécessitant une formation, plus de temps et de moyens pour l'exercer.

Cette proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale sur l'initiative de Cécile Rilhac au moment où nous approuvions le rapport sur les directeurs d'école, acte ce consensus. Les avancées en la matière sont à portée de main. En effet, le texte modifie le code de l'éducation afin que le directeur dispose d'une délégation de compétences de l'autorité académique. À juste titre, notre rapporteur propose de rayer l'ajout concédé à l'Assemblée nationale sur le fait qu'il n'exerce pas d'autorité hiérarchique, ce qui annihilerait ladite délégation de compétences.

Le présent texte acte également que le directeur doit avoir un minimum d'expérience, de formation, et qu'il est un cadre du système éducatif. Ce n'est pas si simple, car là s'arrête le consensus. Le débat se poursuivra dans l'hémicycle comme au sein des écoles et des organisations syndicales. Sur ce sujet, les positions dogmatiques n'ont aucun sens. Donner une autorité fonctionnelle à un jeune directeur d'une école de deux classes n'a pas grand sens. Dans une école de 20 classes, tout le monde reconnaît que le directeur doit être déchargé de tout enseignement, disposer des moyens en adéquation avec ses responsabilités et bénéficier de la formation nécessaire. N'est-il pas normal que l'institution prenne également en compte ces dimensions dans son évolution de carrière ?

Ces débats, nous les aurons en séance au travers d'amendements que nous déposerons, car si ce texte va dans le bon sens, il est loin d'apurer la complexité du sujet. Par exemple, l'alinéa 4 de l'article 2 pourrait bloquer certaines expérimentations en matière de mobilité entre corps. Ces débats, nous les aurons également sur la grande diversité des écoles et des situations qui requièrent des réponses diversifiées, notamment en termes de formations qualifiantes, voire certifiantes, de délégations de compétences de l'autorité académique, ou encore de parcours de carrière avec la possibilité de déroger aux règles communes d'avancement.

Dans l'attente de ces débats, le groupe Les Républicains suivra les préconisations du rapporteur et approuvera le texte modifié, tout en se réservant la possibilité de l'enrichir encore en séance publique.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je me réjouis que nous ayons l'opportunité d'évoquer la situation des directrices et des directeurs d'école dans le cadre de l'examen de ce texte. Nous nous retrouvons sur la nécessité de mieux reconnaître, valoriser, accompagner ces acteurs clés de l'école du premier degré, dont les difficultés ont été tragiquement mises en lumière lors de la mort de Christine Renon et qui se sont retrouvés en première ligne pour gérer la crise sanitaire.

Face à ce constat, il faut être vigilant sur les solutions à apporter pour alléger l'exercice des fonctions des directeurs, afin de ne pas remettre en cause l'équilibre sur lequel fonctionne notre école. Sur ces deux points, la proposition de loi qui nous est proposée ne va malheureusement pas dans le bon sens. Elle demeure assez ambiguë quant au rôle du directeur d'école à l'égard du reste du corps enseignant. La rédaction proposée par l'Assemblée nationale présentait le mérite de préciser explicitement que le directeur d'école n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants. Je suis donc étonnée de la volonté du rapporteur de supprimer cette mention. Le groupe socialiste, écologiste et républicain ne saurait souscrire à cette évolution statutaire qui ne répond pas aux attentes des directrices et des directeurs d'école, lesquels souhaitent avant tout être soulagés dans leurs tâches administratives et non s'en voir confier de nouvelles. Ce texte apporte finalement peu de réponses concrètes et renvoie souvent au champ réglementaire concernant les décharges ou l'assistance administrative et matérielle, reposant indifféremment sur l'État et/ou les communes. Il est essentiel que le ministère prenne ses responsabilités et octroie des moyens à la hauteur des enjeux.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Merci, monsieur le rapporteur, pour ce rapport qui ouvre des portes et nous permet, après celui de nos collègues, de suivre de près ce sujet ayant déjà été largement évoqué lors de l'examen en séance publique du projet de loi pour une école de la confiance. La situation des directeurs d'école arrive un peu brutalement sur le devant de la scène, alors que nous avons fortement conscience de l'importance de leur rôle – j'avais même parlé à l'époque de « couteau suisse » –, car ils sont devenus au fil du temps totalement polyvalents – animateurs, décideurs, responsables, managers – et coincés entre l'autorité hiérarchique et l'équipe pédagogique. Il était important que l'emploi de directeur d'école soit enfin traité comme un sujet à part entière dans l'organisation de l'éducation nationale sur le terrain, car ces personnels sont devenus indispensables. Tout cela, c'était avant l'épidémie de la covid-19. Est arrivé le protocole de 64 pages mi-mai. Et ce qui relevait de l'observation est devenu réalité : les directeurs d'école, éventuellement accompagnés par les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen), ont dû rapidement mettre en œuvre un protocole complexe, en milieu rural ou en zone urbaine et en lien avec les communes : trouver des masques, organiser la restauration scolaire, etc. La question de l'autorité fonctionnelle ne s'est absolument plus posée.

La proposition de loi traite d'un vrai sujet qui a certes été examiné dans le cadre du Grenelle, mais pour lequel l'exécutif aurait dû prendre les devants après l'adoption de la loi pour l'école de la confiance. Nous avons d'ailleurs reçu l'assentiment du ministre à cet égard.

Sur le fond, je rejoins la position de mes collègues. Il va falloir beaucoup travailler sur la formation, qu'il s'agisse de la formation initiale ou des formations

administratives, de la gestion des risques, des situations de crises. La demande est forte de la part des directeurs.

Concernant le financement de l'accompagnement administratif, notamment les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), le texte comporte une ambiguïté. Cette dimension étant importante pour le fonctionnement de l'école, donc pour celui de l'équipe éducative, l'État doit s'engager à côté de l'Éducation nationale et ne pas laisser la charge financière peser à 100 % sur les collectivités et les communes.

En cas d'ambiguïté, le critère de décision doit demeurer l'équité entre les territoires. Toutes les communes n'ont pas les moyens d'assurer un appui technique aux écoles : au ministère d'assumer ce rôle.

J'en viens à la question des décharges. Le texte initial était plus ferme et précis que la version qui nous est parvenue. Le ministre a estimé, à l'Assemblée nationale, que la question relève du domaine réglementaire. Certes, mais la loi peut poser des principes. Au-delà des critères retenus, le temps de décharge reste insuffisant dans certaines écoles. Certaines situations – prises en charge du handicap, conflits internes par exemple – peuvent occuper un directeur à plein temps pendant plusieurs semaines. On ne peut pas se cantonner à une approche strictement arithmétique.

**Mme Céline Brulin.** – Merci au rapporteur et à la commission, qui ont su s'emparer du sujet après les événements dramatiques rappelés par le rapporteur. Comme Sonia de La Provôté, je ne m'explique pas que ces sujets n'aient pas trouvé leur place dans la loi pour une école de la confiance.

Ce texte apporte des progrès attendus, notamment sur les décharges, même si les emplois affectés restent insuffisants. Les remplacements ne sauraient jouer le rôle de variable d'ajustement. Dans mon département de Seine-Maritime, des remplaçants sont affectés de manière permanente à des postes, car le Dasen ne peut pas faire autrement. C'est au détriment des besoins réels de remplacement, que ce soit pour décharge, maladie ou formation.

On ne résoudra pas la crise du recrutement par l'assouplissement de l'utilisation des « faisant fonction de directeur ». L'augmentation de la charge administrative ne vient-elle pas de ce que les autorités académiques et les services de l'État – je vais essayer de le dire de manière sénatoriale correcte – tendent à s'en remettre, pour une partie de leurs décisions, aux acteurs de terrain pourtant beaucoup plus exposés ?

La charge administrative augmente, et il faut y répondre par de nouveaux types d'emplois, pas par des services civiques. Le coût ne saurait reposer sur les collectivités territoriales : il doit être assumé par l'État.

Je n'ai pas *a priori* sur l'évolution de la fonction de directeur d'école : pourquoi ne pas lui confier une autorité fonctionnelle ? Néanmoins, la volonté du ministère de pousser à la création de grands établissements incite à la prudence. Élu(e) régionale, je siégeais au conseil d'administration d'un lycée dont le proviseur avait une approche purement gestionnaire. Pour lui, les sorties pédagogiques devaient être réparties arithmétiquement, et il s'opposait systématiquement à mes demandes de prise en compte de l'intérêt pédagogique. Voyez ce qui s'est passé à l'hôpital : avec la crise de la covid, les choses ont mieux fonctionné lorsque les médecins ont repris la main sur la gestion. Je crains que l'on ne fasse des

directeurs de purs gestionnaires. L'avis du groupe CRCE sur ce texte dépendra du traitement de cette question.

**M. Jacques Gersperrin.** – Comme l'a souligné Sonia de La Provôté, la pandémie a mis en lumière le rôle du directeur d'école. Des enseignants font fonction de directeur, et peut-être aurons-nous maintenant des directeurs d'école faisant fonction d'enseignant : attention à ne pas dévaluer leur statut. Au contraire, sacralisons-le.

Les directeurs d'école n'ont jamais été des chefs d'établissement, mais des praticiens expérimentés, des relais entre les collectivités territoriales et l'administration. Ils ne sont pas mentionnés dans les premières lois sur l'école ; la loi Ferry leur donne simplement un rôle de contrôle de l'assiduité des élèves.

Par conséquent, leur formation a longtemps été inexistante. Aux termes de l'article 2 de ce texte, les candidats aux fonctions de directeur d'école doivent justifier de trois années d'exercice, ce qui est, à mes yeux, insuffisant.

Le directeur d'école n'a jamais eu de secrétariat ou d'adjoints. C'est le moment de s'interroger sur la dualité entre le primaire et le secondaire, de repenser l'organisation générale du primaire, dans sa territorialisation, son ordre hiérarchique, et d'envisager le transfert de la compétence scolaire à l'échelon intercommunal.

Enfin, il ne me semblait pas indispensable de créer, à l'article 4, un conseil de la vie écolière.

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Max Brisson a su dessiner un socle de consensus sur ce texte et souligner ce qui faisait débat, y compris au sein des écoles et des syndicats. Les trois pistes de différenciation qu'il suggère sur les sujets de l'autorité fonctionnelle, du parcours d'avancement et du niveau de formation requis me paraissent intéressantes.

Madame Monier, la mention de l'absence d'autorité hiérarchique du directeur d'école dans le texte nous a semblé inutile – tout comme la mention inverse ; en revanche, dans la perspective de l'examen en séance, nous pourrions réfléchir à l'introduction d'une autorité fonctionnelle.

Notre marge de manœuvre sur les décharges est limitée par l'article 40 de la Constitution.

Madame de La Provôté, on peut considérer que trois années d'exercice sont insuffisantes pour exercer les fonctions de directeur d'école ; le texte initial prévoyait cinq ans. Mais nous avons recherché un équilibre entre la nécessité de pourvoir les postes et celle de garantir le niveau de qualification des candidats.

Au total, les décharges supplémentaires représenteront 600 ETP, et nous passerons à six jours de décharge sur l'année pour les écoles d'une classe. C'est une avancée ; peut-être le ministre fera-t-il des propositions en séance. Pour la première fois, ce texte tient compte, dans le temps de décharge, de facteurs comme le classement en réseau d'éducation prioritaire (REP), l'accueil d'enfants handicapés, le regroupement scolaire. Les spécificités des écoles sont mieux prises en considération.

Madame Brulin, les « faisant fonction » ne sauraient être autre chose qu'une solution temporaire. La délégation de compétences permettra de mettre fin à des situations dans lesquelles la responsabilité devrait incomber à l'IEN en application des textes, mais dans les faits la charge de travail est supportée par le directeur d'école. Je pense au pilotage des AESH.

La circulaire d'août 2020 a créé des groupes de réflexion rassemblant directeurs d'école et leur Dasen afin d'identifier les problématiques communes à un territoire et y apporter des réponses convergentes.

Enfin, nous sommes d'accord sur le fait que le directeur d'école ne doit pas devenir un gestionnaire, mais ce texte ne modifie pas les équilibres existants en la matière.

Monsieur Groperrin, les sujets que vous évoquez, comme le statut de l'école ou la réorganisation territoriale, relèveraient plutôt d'un texte d'orientation sur l'école. Quant au conseil de la vie écolière, il a vocation à associer les enfants à la vie de l'école, pour les initier au fonctionnement démocratique. Il n'y a aucune redondance avec le conseil d'école.

**M. Laurent Lafon, président.** – J'invite maintenant le rapporteur à exposer le périmètre du texte défini par la commission, dans la perspective de l'application de l'article 45 de la Constitution.

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je propose que nous nous en tenions aux conditions de travail, aux missions et au statut du directeur d'école, en écartant le statut de l'école et les questions relatives au second degré et à l'enseignement supérieur.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Mon amendement COM-3 est de coordination : la création par ce texte d'un article L. 411-2 dans le code de l'éducation rend nécessaire la suppression d'une phrase devenue inutile à l'article L. 411-1, relative aux conditions de recrutement, de formation et d'exercice des directeurs d'école.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – La mention de l'absence d'autorité hiérarchique du directeur d'école sur les enseignants créerait des tensions inutiles. Nous préférons nous abstenir de toute mention dans un sens ou dans l'autre ; d'où l'amendement COM-2.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Le groupe SER votera contre cet amendement. Nous estimons que mentionner l'absence d'autorité hiérarchique évitera au contraire les tensions entre le directeur d'école et les enseignants.

**M. Max Brisson.** – Le groupe Les Républicains le votera et je proposerai même d'aller plus loin. Le directeur d'école est en responsabilité permanente avec les services éducatifs de la commune et l'inspection académique ; il assure la représentation de l'école. Il

mérite au moins de se voir conférer une autorité fonctionnelle dans les écoles les plus importantes : c'est l'objet d'un amendement que je présenterai en séance, pour mettre ce texte en conformité avec la réalité. Cela répond à une demande de certaines organisations syndicales et de collectifs de directeurs d'école. L'autorité fonctionnelle doit bien être distinguée de l'autorité hiérarchique.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je suis entièrement d'accord. Un directeur d'école n'a pas vocation à noter ses collègues – ce serait l'autorité hiérarchique –, mais il faut mettre des mots sur ce qui est un véritable métier, que l'on enseigne ou non par ailleurs. Il y a, certes, des divergences syndicales sur ce point, mais les avis penchent quand même d'un côté. Au-delà des syndicats, il faut aussi prendre en compte l'avis des collectifs de directeurs, dont les attentes sur ce point sont unanimes, quelle que soit la taille de l'école.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

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

## **Article 2**

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Les directeurs d'école et enseignants du premier degré appartiennent au même corps. En exonérant les directeurs d'école des mesures de contingentement, l'article 2 reporte mécaniquement ce contingentement sur les enseignants, ce qui pénaliserait fortement leur avancement de grade. Mon amendement COM-4 supprime donc cette mesure, mais j'entends la proposition de Max Brisson d'introduire un critère de taille de l'école.

**M. Max Brisson.** – C'est un exemple des difficultés auxquelles peuvent conduire de louables intentions. Cette mesure, introduite à l'Assemblée nationale, créerait une situation ubuesque : seuls les directeurs d'école bénéficieraient d'avancements de grade et d'échelon, ce qui créerait une embolie pour l'avancement des professeurs des écoles. Je remercie le rapporteur d'avoir proposé sa suppression.

Je suggère cependant de maintenir une dérogation au contingentement pour les directeurs d'écoles très importantes : le nombre de personnes concernées étant beaucoup plus réduit, nous éviterions ainsi une sclérose dans l'avancement des professeurs des écoles. Je propose d'en débattre lors du débat en séance.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je suis tout à fait favorable à cette proposition. Ce débat est nécessaire, en dehors de tout manichéisme. L'Éducation nationale est favorable aux décharges complètes et à la création d'écoles de plus grande taille : est-ce le modèle unique que nous souhaitons ? Attention à l'imposition d'une organisation scolaire à marche forcée dans les territoires. L'avancement ne doit pas être un outil au service de regroupements systématiques.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – L'amendement COM-8 de coordination vise à conserver le même niveau de textes réglementaires actuellement prévu à l'article L. 411-1 du code de l'éducation, en transformant les décrets en « décrets en Conseil d'État ».

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Je suis convaincu de la nécessité pour les directeurs d'école de bénéficier d'une formation aux nouvelles missions qui leurs sont confiées avant leur prise de poste. Toutefois, la rédaction de l'Assemblée nationale risque de conduire à des difficultés d'application. Elle ne prend pas en compte une réalité parfois préoccupante : de plus en plus d'écoles ont un poste de directeur vacant après les demandes de mobilité. Je vous propose par l'amendement COM-5 d'assouplir le dispositif et ainsi permettre de continuer à recourir à des enseignants faisant fonction de directeur, quitte à ce que nous trouvions une formulation d'ici à l'examen en séance, pour à la fois garder cette exigence en matière de formation préalable et donner la souplesse nécessaire en fonction de la taille de l'école par exemple.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je suis d'accord avec vous, mais le seul bémol reste la question des remplacements. À l'heure actuelle, compte tenu d'une carte scolaire contrainte, c'est souvent dans la poche des remplaçants que les Dasen piochent. Il faut donner les moyens, et surtout remplacer ceux qui partent en formation.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – L'amendement COM-6 est relatif à l'introduction par le texte d'un dialogue annuel avec l'inspecteur académique sur les missions d'enseignement pouvant être confiées à un directeur d'école n'exerçant pas ses missions à temps plein, ou encore sur des missions de formation et de coordination. Les directeurs déchargés totalement ne seraient pas concernés, et ne pourraient donc pas se voir confier des missions de coordination ou de formation, dans le cadre d'un dialogue avec l'inspection académique.

D'une part, cet amendement tend à porter la périodicité du dialogue entre le directeur et l'inspecteur académique à deux ans, ce qui permettra au directeur d'école de se projeter dans ses missions à moyen terme, et, d'autre part, à étendre au directeur d'école bénéficiant d'une décharge totale la possibilité de se voir confier des missions de coordination et de formation.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – L'amendement COM-7 est rédactionnel : les compétences exercées par le directeur d'école fixées à l'article L. 411-1 du code de l'éducation sont claires. La précision apportée par l'article 2 du texte ne nous apparaît donc pas nécessaire.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

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

### **Articles 2 bis (nouveau) et 3**

*Les articles 2 bis et 3 sont successivement adoptés sans modification.*

### **Article 4**

**M. Max Brisson.** – Cet article peut poser problème. Il inquiète les collectivités territoriales et l'Association des maires de France. Je m'abstiendrai sur cet article – que le rapporteur n'y voit aucune défiance. Nous avons besoin de purger le dialogue avec les

collectivités et les maires jusqu'à la séance. Restons vigilants, car nos collègues et les maires nous ont récemment alertés sur ces dispositions. Parfois, les meilleures volontés ont des effets pervers, qui n'étaient d'ailleurs pas voulus par le législateur à l'origine.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Il y a une ambiguïté à la fois sur les responsabilités et sur les contributions financière, budgétaire et humaine.

L'interaction est réelle : en périscolaire, dans le cadre des contrats éducatifs locaux, des projets éducatifs locaux, etc. Pour autant, je pense qu'il faut traiter le plus précisément possible ce sujet, pour sécuriser les collectivités locales. Une fois encore, c'est une question d'équité, car les moyens ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre.

Aussi, nous nous abstenons. Il faut retravailler cet article en séance.

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Je prends bonne note de ces remarques. Visiblement, la rédaction n'est pas parfaitement claire... Quoi qu'il en soit, il y aura un débat en séance.

*L'article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 4 bis (nouveau)**

*L'article 4 bis est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Le texte introduit la possibilité d'avoir recours au vote électronique pour l'élection des parents d'élèves. L'amendement COM-9 ajoute que la décision du directeur d'école à ce titre soit prise après consultation du conseil d'école, réunissant les parents d'élèves, les élus locaux, les enseignants et l'inspecteur de l'éducation nationale.

**M. Jacques Groperrin.** – S'il n'y a qu'une seule liste, cette modification vaut-elle vraiment la peine, dans la mesure où la consultation risquera d'alourdir les choses ?

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – Aujourd'hui, il y a bien un vote, même s'il n'y a qu'une seule liste. Et le conseil d'école n'est consulté que pour un simple avis...

*L'amendement COM-9 est adopté.*

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

#### **Article 6**

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – L'amendement COM-10 est relatif aux plans de sécurité. Tel que l'article est rédigé, le directeur d'école risque de se retrouver dans une situation similaire à celle qui existe, à savoir prendre seul des décisions d'adaptation d'un plan type de sécurité pour intégrer les spécificités de son école.

L'amendement vise à prévoir explicitement pour le directeur d'école la possibilité de s'appuyer sur des personnes compétentes en matière de sécurité, susceptibles de l'aider à intégrer les caractéristiques propres de son établissement au plan type.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 6 bis (nouveau)**

**M. Julien Bargeton, rapporteur.** – L'amendement COM-11 vise à supprimer une demande de rapport, introduite au cours des débats par l'Assemblée nationale. La commission avait souligné les effets négatifs qu'avait pu entraîner le développement des outils numériques sur les tâches des directeurs d'école. Le Sénat n'est traditionnellement pas favorable aux rapports, et le Gouvernement n'a pas besoin d'une demande du législateur se pencher sur ce sujet.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'article 6 bis est supprimé.*

**Article 7 (supprimé)**

*L'article 7 est supprimé.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Je rappelle que l'amendement COM-1 portant article additionnel après l'article 2 *bis* a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution.

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

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

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	3	amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	2	suppression de l'absence d'autorité hiérarchique	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	4	conditions d'avancement des directeurs d'école	<b>Adopté</b>
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	8	amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	5	assouplissement des modalités de nomination des directeurs d'écoles	<b>Adopté</b>
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	6	dialogue entre le directeur d'école et l'inspecteur académique sur des missions d'enseignement, de formation et de coordination	<b>Adopté</b>

<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	7	amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	9	rôle du conseil d'école sur le recours au scrutin électronique pour l'élection des parents d'élèves.	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	10	élaboration des plans de sécurité	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b>			
<b>M. BARGETON, rapporteur</b>	11	suppression d'une demande de rapport	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 10 h 45.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 17 février****- Présidence de M. Claude Raynal, président -**

**« Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? » - Audition de MM. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française (FBF) et directeur général de Crédit agricole S.A., Olivier Mareuse, directeur de gestion des actifs et directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et des consignations, Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor, et Mme Valérie Plagnol, économiste, présidente du Cercle des épargnants**

**M. Claude Raynal, président.** – La crise sanitaire que traverse notre pays s'est traduite par une hausse historique du taux d'épargne des ménages, liée à la fois à la diminution des opportunités de consommation – ce que l'on qualifie parfois d'« épargne forcée » – et à la montée de l'incertitude économique, qui conduit à une épargne de précaution. À l'issue de l'exercice 2020, la Banque de France estime ainsi le surplus d'épargne financière à 130 milliards d'euros, en écart à un scénario sans crise sanitaire.

Si l'on peut espérer que cette « sur-épargne » soit un jour consommée, cela ne devrait pas être le cas à brève échéance. Ainsi, la Banque de France anticipe que le taux d'épargne des ménages devrait rester supérieur à son niveau d'avant-crise en 2021, ce qui porterait la « sur-épargne » à 200 milliards d'euros à la fin de cette année.

À défaut de pouvoir être consommé, l'enjeu immédiat est donc que ce surplus d'épargne soit utilement mobilisé par les intermédiaires financiers pour soutenir l'économie – et ce d'autant plus que cette épargne a jusqu'à présent été accumulée sur des supports *a priori* peu favorables au financement sous forme de fonds propres ou de prêts à long terme, à savoir les comptes courants et les livrets d'épargne réglementée.

Pour faire le point sur ces enjeux et dégager des solutions qui permettraient de mieux mobiliser l'épargne financière au service de la relance économique, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin quatre intervenants, que je remercie pour leur présence à ce débat. J'ai assisté pour la première fois il y a quarante ans à un débat analogue sur la façon de mieux orienter l'épargne des Français vers l'économie. Ce n'est donc pas un sujet nouveau, et je vous remercie donc de votre présence pour nous apporter enfin des propositions de solution.

Nous accueillons donc Mme Valérie Plagnol, économiste et présidente du Cercle des épargnants ; M. Emmanuel Moulin, actuel directeur général du Trésor – que je me permets de féliciter en votre nom à tous puisque c'est la première fois que nous le recevons depuis sa nomination ; M. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française (FBF) et directeur général de Crédit agricole S.A., qui interviendra à distance et M. Olivier Mareuse, directeur des gestions d'actifs et des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

Je cède la parole à M. Emmanuel Moulin pour un propos liminaire sur l'évolution de l'épargne depuis la crise sanitaire et les mesures engagées par le Gouvernement pour répondre aux besoins de financement des entreprises.

**M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor.** – Je vous remercie de cette invitation pour évoquer le thème traditionnel de l'orientation de l'épargne des ménages. Il y a 40 ans, l'existence du circuit du Trésor facilitait les choses, puisque mes prédécesseurs avaient le pouvoir d'orienter l'épargne. Nous avons maintenant un pouvoir d'incitation mais plus vraiment de direction. Nous essayons de traiter ce sujet, au cœur des préoccupations de la direction générale du Trésor.

Nous partageons avec vous le constat d'une sur-épargne, observée en 2020 à hauteur de 90 milliards d'euros. Les prévisions pour 2021 indiquent encore un taux d'épargne des ménages élevé, et même une sur-épargne plus élevée lorsqu'on regarde la seule épargne financière, car les projets d'investissement des ménages ont localement été affectés en 2020 par la crise sanitaire.

Bien que les chiffres soient en partie provisoires, on peut s'intéresser aux caractéristiques de cette sur-épargne. Elle se distingue d'abord par sa liquidité. C'est l'épargne liquide qui a augmenté, donc l'épargne à vue. Dans une moindre mesure et de façon surprenante, les titres ont également bénéficié de cette sur-épargne. L'assurance-vie en euros, qui est la moins risquée et la moins rentable, a subi une forte décollecte de 25 milliards d'euros, tandis que l'assurance-vie en unités de compte (UC) a crû significativement, de 18 milliards d'euros. Cela correspond aux orientations fixées par les pouvoirs publics en faveur d'une assurance-vie plus orientée vers le financement de l'économie.

Cette sur-épargne concerne surtout les ménages aisés. Selon le Conseil d'analyse économique (CAE), qui a fait des études à partir des données de comptes bancaires, les 20 % des ménages aux revenus les plus élevés concentrent 70 % de l'épargne supplémentaire. Cette tendance correspond aux flux observés hors crise, puisqu'en 2017, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les 20 % des ménages aux revenus les plus élevés représentaient 68 % des flux d'épargne. On n'observe donc pas de déformation, mais avec le confinement et la baisse de la consommation, ce sont les ménages les plus aisés qui ont le plus épargné.

En revanche, les 20 % des ménages aux revenus les plus faibles ont vu leur épargne diminuer en 2020. Cela justifie pleinement la politique du Gouvernement de soutien envers ces populations, notamment à travers l'aide exceptionnelle aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et des aides personnalisées au logement (APL) – y compris les étudiants.

Il peut enfin être utile de regarder les grandes masses. Les 110 milliards d'euros d'épargne supplémentaire constituent une somme limitée par rapport au patrimoine financier des ménages, qui s'élève à environ 4 000 milliards d'euros. La sur-épargne représente donc 2,25 % de ce patrimoine financier.

J'en viens maintenant aux incitations que nous devons mettre en place afin que ces montants soient les plus utiles au financement de notre économie. L'idéal serait que cette épargne se déverse sur la consommation afin de soutenir la reprise, dès que l'offre sera moins contrainte par les mesures de restriction liées à la situation sanitaire. La politique très active

du Gouvernement en faveur de l'économie et de l'emploi doit permettre de réduire les incertitudes et de redonner de la confiance aux ménages pour qu'ils consomment. Un autre facteur important est celui de la numérisation des entreprises.

Néanmoins, au vu de la faible propension à consommer des ménages les plus aisés, notre enjeu est de réussir à orienter cette épargne, aujourd'hui concentrée sur des supports liquides, vers des produits plus adaptés au financement de l'économie, en particulier pour répondre aux besoins en fonds propres des entreprises.

Je voulais aborder trois points : le cas de l'épargne réglementée et des difficultés qu'elle pose, les mesures prises avant la crise dans le cadre de la loi Pacte pour mieux orienter l'épargne financière des ménages, et les mesures prises en 2020 pour nous adapter à cette crise exceptionnelle.

Je commence d'abord par un premier rappel : l'épargne liquide et sans risque des Français est attractive et bien rémunérée. Selon la Banque de France, le taux de rémunération moyen des livrets ordinaires s'élevait à 0,12 % en décembre 2020 alors que les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire (LDDS) permettent de placer jusqu'à 34 950 euros à un taux de 0,5 %, soit un taux quatre fois plus élevé que celui du marché. À l'inverse, dans certains pays d'Europe, comme en Allemagne, des banques commencent à appliquer des taux négatifs aux dépôts des clients les plus aisés, ce que nous n'avons heureusement pas vu en France. Ceci explique l'attrait et le succès des livrets d'épargne réglementée en France. Leur encours s'élève à environ 450 milliards d'euros, dont 264 milliards sur les fonds d'épargne de la CDC, et la croissance moyenne annuelle de ces encours, sur les dix dernières années, était de 3,7 %, pour une inflation de l'ordre de 1 %. En 2020, l'augmentation assez forte des encours, de près de 6,5 %, a placé le fonds d'épargne en situation de surliquidité.

Pour les banques, comme pour le fonds d'épargne et la CDC, l'épargne réglementée est une ressource chère, durablement non compétitive, et qui ne peut pas être investie dans des actifs risqués. Il s'agit en effet d'une épargne à vue, que les Français peuvent retirer à tout moment, et qui est encadrée par des règles prudentielles. Elle n'est pas, pour nous, un instrument adapté pour soutenir l'économie en sortie de crise, ce que je précise afin de prévenir toute tentation de « livret covid ».

Deuxièmement, les objectifs poursuivis par la loi Pacte ont permis de favoriser d'abord l'épargne retraite, qui permet d'investir sur le temps long sans impératif de liquidité. La loi Pacte a renforcé l'attractivité des Plans d'épargne retraite (PER) avec l'harmonisation des règles, la déductibilité fiscale à l'entrée, la liberté de choix de sortie, la portabilité, le déblocage anticipé possible. C'est un premier succès : les nouveaux PER concentrent un encours de 12 milliards d'euros, liés à de nouveaux flux mais aussi à la transformation d'anciens Plans d'épargne retraite populaires (PERP) en PER.

Nous avons ensuite souhaité réorienter les 1 800 milliards d'euros d'assurance-vie vers des produits mieux connectés au financement des entreprises. La loi Pacte a modernisé le contrat eurocroissance, a assoupli les règles d'investissement dans le capital-investissement et a facilité les transferts de contrats. Nous avons aussi désiré renforcer l'attractivité du plan d'épargne en actions (PEA) classique et de celui destiné au financement des PME et des ETI (PEA-PME) avec des règles de fonctionnement assouplies : suppression de la clôture du plan en cas de retrait entre cinq et huit ans, création de cas de retrait à moins de cinq ans, hausse du plafond de versement, plafonnement des frais, *etc.*

De nouvelles mesures ont été mises en place en 2020, dont deux en particulier.

D'une part, le label « Relance », lancé le 19 octobre, vise des fonds d'investissement, des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et des fonds de capital-investissement qui respectent des critères précis en matière de quotas d'investissements en fonds propres des entreprises et dans des PME et des ETI françaises. Les fonds labellisés doivent en outre respecter un socle minimal de critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (ESG). Ce label rencontre un grand succès auprès des sociétés de gestion : 133 fonds ont pu être labellisés pour un montant de 12,5 milliards d'euros, investis à 55 % dans des PME et ETI françaises. Il est par nature peu coûteux, puisqu'il ne comporte pas d'éléments de fiscalité. En revanche, pour les gestionnaires de fonds, il est très attractif d'obtenir ce label, pour lequel nous avons fait face à une forte demande.

D'autre part, le fonds « Bpifrance Entreprises 1 », d'un montant de 100 millions d'euros, est ouvert aux particuliers et est destiné à des fonds de capital-investissement français, en particulier pour les PME et les *start-up*. Cela représente une possibilité, pour les Français – à partir d'un certain niveau de revenu il est vrai –, d'accéder au portefeuille d'actifs que détient Bpifrance dans ces entreprises.

Au niveau fiscal, de grandes mesures ont été adoptées par le Gouvernement. Celui-ci a créé le prélèvement forfaitaire unique (PFU) à 30 %, soit 17,2 % de prélèvements sociaux et 12,8 % d'impôt sur le revenu, tout en conservant des dispositifs plus favorables pour le PEA, le PEA-PME, l'épargne salariale, et l'IR-PME qui est une réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées. Parmi les mesures prises pour renforcer les incitations à investir dans les entreprises, le taux d'IR-PME a été majoré à 25 % en août 2020, les transferts des placements en assurance-vie vers un PER ont été encouragés par un doublement de l'abattement à 9 200 euros au lieu de 4 600 euros, et les abondements de l'employeur sur un plan d'épargne d'entreprise sont exonérés du forfait social pour 2021 et 2022.

La question de l'orientation et de la mobilisation de l'épargne des ménages est donc au cœur des réflexions, des actions et du travail du Trésor. Le sujet est complexe car nous ne pouvons agir que par l'incitation et que les comportements d'épargne et d'investissement, qui dépendent d'une multiplicité de facteurs, sont longs à faire évoluer. Ce qui guide notre action, c'est la volonté autant de soutenir la consommation des ménages en garantissant la confiance afin de conforter la reprise, que d'orienter l'épargne des Français vers le financement des entreprises françaises, en visant les fonds propres, et les PME et ETI.

**M. Claude Raynal, président.** – Je donne la parole à Mme Plagnol, qui reviendra peut-être sur les préférences des épargnants français et fournira sans doute des pistes de réflexion pour mettre davantage l'épargne au service de la reprise économique.

**Mme Valérie Plagnol, présidente du Cercle des épargnants.** – Je vous propose, d'une part, quelques éléments d'illustration qui vont dans le sens de l'exposé précédent. Par ailleurs, pour la dix-neuvième édition de notre baromètre annuel sur le comportement des Français, l'épargne et la retraite, nous avons fait réaliser par Ipsos un sondage. Je pense qu'il constituera un élément intéressant d'observation et, en partie, de confirmation de ce qui a été dit sur le comportement des ménages et leurs préférences en matière d'épargne.

Je vous propose de regarder brièvement les choses du point de vue conjoncturel. Bien que le niveau d'incertitude soit redescendu par rapport aux moments les plus critiques de la crise sanitaire, nous restons dans un univers très incertain, comme l'indique l'indice global d'incertitude du FMI. Cela se reflète dans les sondages et le comportement des ménages. Pour illustrer les propos de M. Moulin, on observe une hausse inédite de l'épargne des ménages, non seulement en France, mais également en Allemagne et en Italie, dans des proportions assez similaires. De façon frappante, le taux d'épargne des ménages en France atteint déjà en temps normal – donc hors de cette période exceptionnelle – des niveaux record. C'est une constante que nous voyons depuis de nombreuses années. Par ailleurs, l'accumulation de « *cash* » sur les comptes courants est assez spectaculaire, plus que sur d'autres produits d'épargne. L'ensemble des produits d'épargne réglementée a vu son encours croître.

Vous avez évoqué, M. Moulin, la nécessité et l'espoir de voir une partie de cette épargne revenir vers la consommation. Je crois que nous l'avons déjà constaté : la contribution de la consommation des ménages au PIB a enregistré une forte progression au troisième trimestre de l'année 2020. On l'a observé de nouveau en décembre. Dès que ménages sont en capacité de consommer, une partie de cet argent accumulé de manière forcée est réinjectée dans la consommation. De plus, au long de cette période particulière, la consommation de biens manufacturés a été particulièrement affectée, avec une forte baisse lors des deux confinements puis un retour à la normale, alors que pour des raisons bien connues, les services souffrent encore. Cependant, pour le dire simplement, dès que les restaurants ouvrent, nous nous précipitons tous à leurs terrasses. Cette épargne accumulée recèle donc un caractère assez provisoire, puisque les ménages sont prêts à consommer lorsqu'ils en ont la possibilité.

Le taux d'épargne a d'ailleurs déjà baissé. Selon les chiffres de l'Insee, il se situait au deuxième trimestre de l'année 2020 autour de 27 % et il est retombé au troisième trimestre aux alentours de 17 %. Certes, nous ne sommes pas revenus au niveau d'avant-crise – en décembre 2019, le taux d'épargne était de 14,9 % – mais nous penchons vers cette norme.

Il faut également souligner le haut niveau de l'endettement. L'endettement des ménages, en tendance longue, est important depuis de nombreuses années, celui des entreprises a également progressé, au même titre que l'endettement public. Je crois savoir que vous avez récemment organisé un débat sur le sujet.

Il n'en reste pas moins que les ménages restent inquiets, ainsi que le montrent clairement les indicateurs de confiance. Les perspectives de chômage sont en hausse, ce qui signifie que les gens s'attendent à ce qu'il y ait plus de chômage. Ce facteur d'inquiétude majeur se traduit par une forte progression de l'intention d'épargner dans les douze prochains mois. Sous l'effet des mesures qui ont été prises, la capacité à épargner progresse également.

Je passe maintenant au point fort de notre baromètre annuel.

Dans un précédent baromètre, réalisé avant la pandémie, nous avons posé la première question : « avez-vous l'intention de dépenser et de profiter du présent, puisqu'on ne sait pas de quoi est fait l'avenir ? ». L'équilibre montre un tiraillement entre ceux qui sont prêts à épargner et ceux qui veulent consommer. La proportion de personnes qui disent vouloir consommer est en forte augmentation, de plus de 4 points par rapport à l'année dernière. On observe des fossés générationnels et en termes de revenus : les personnes de moins de 35 ans sont plus à même de vouloir consommer, et les personnes dont les revenus sont les plus élevés manifestent une propension à épargner plus importante.

Nous constatons année après année la prudence, voire la frilosité des ménages. Toujours présente, elle a légèrement progressé dans ce sondage. Les personnes retraitées à revenus modestes et celles qui détiennent uniquement un livret A sont plus enclines à chercher une rémunération faible mais une épargne disponible immédiatement et liquide. C'est moins le cas pour les personnes plus confiantes dans leur retraite ou qui préfèrent profiter du temps, donc les générations un peu plus jeunes.

Nos données sur le choix entre placement liquide et placement rentable sont légèrement contre-intuitives. Les jeunes générations semblent être assez enclines à regarder du côté de la prise de risque et des rendements, et peut-être un peu moins du côté de l'ESG. Les « *millenials* » sont sans doute soucieux de l'investissement durable, mais cela ne se voit pas tout à fait dans notre sondage. Je pense que cela demande confirmation. Donc les jeunes cherchent plutôt un placement très rentable, et les personnes âgées plutôt un placement responsable. Mais les portefeuilles ne sont pas de taille équivalente.

La taxation des placements reste un critère central, et la question de la fiscalité des successions est particulièrement citée. On observe une grande allergie à toute fiscalité sur les successions en matière d'épargne, notamment dans la partie la plus âgée de la population.

Je souhaite par ailleurs nuancer la vision d'une épargne supplémentaire très abondante. En fait, l'intention d'épargner se stabilise globalement par rapport aux années précédentes. Elle ne semble pas augmenter de manière permanente dans une tendance de fond, mais de façon circonstancielle, alors même que nous avons déjà des taux d'épargne très élevés en France.

Les raisons pour lesquelles on détient un produit d'épargne sont aussi intéressantes à analyser, et on voit un effet de la crise sanitaire. L'épargne de précaution reste le motif de détention le plus important, mais elle ne progresse pas par rapport aux années précédentes. En revanche, les solidarités familiales mêlées à l'inquiétude pour les jeunes générations se font sentir. Cet aspect monte, dans notre sondage, par rapport aux autres motifs. Alors qu'on a récemment vu monter l'inquiétude pour la dépendance, il en est moins question ici.

Nous nous intéressons aussi à la question de savoir si les faibles taux d'intérêts incitent les Français à se tourner vers une épargne plus longue et mieux rémunérée. Même si les tendances sont peu marquées, l'effet des taux bas sur l'incitation à épargner sur des placements mieux rémunérés, quitte à ne pas toucher son argent pendant quelques années, augmente de 3 points par rapport à l'année dernière. La baisse lente des taux d'intérêt, qui a agi sur les Français et la sortie des fonds en euro, se retrouve dans cette intention particulière. L'immobilier est à peu près stable, et on observe une tendance à épargner sur les produits financiers. L'Autorité des marchés financiers (AMF) a en effet rapporté l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, mais cette tendance demeure marginale.

Vous avez évoqué les nouveaux produits. La cote du PER progresse. Le focus que nous avons effectué cette année sur ce plan montre que sa croissance et sa reconnaissance en tant que produit d'épargne est assez spectaculaire. Même si l'assurance-vie demeure en tête des produits d'épargne détenus par les Français, le PER progresse tellement qu'il est déjà le plus reconnu – c'est la deuxième année où nous en parlons – comme produit d'épargne pour la retraite. Il est véritablement identifié comme le produit d'épargne de long terme sur lequel se placer.

En ce qui concerne les caractéristiques du PER, sa souplesse, les réformes qui y ont été apportées, relatives à la capacité à sortir en capital, aux raisons pour lesquelles on peut sortir et à la fiscalité, ont véritablement touché et atteint leur public. Cela se retrouve sur l'épargne salariale.

Je souhaite apporter un élément de contexte sur les Français et la retraite : l'inquiétude reste très forte et a progressé avec la crise sanitaire. 78 % des Français sont inquiets pour l'avenir du système de retraite. Cela les incite à épargner. Lorsqu'on analyse les craintes par rapport à la retraite, on observe un effet particulier de la crise sanitaire. Alors qu'en général, la crainte immédiate pour les actifs est de manquer d'argent au moment de la retraite, en 2020 celle de se sentir moins utile et isolé a augmenté – même si la retraite demeure considérée comme un moment de grande liberté. Pour les non-retraités, le calcul du montant de la retraite reste très compliqué, ce qui constitue une source d'inquiétude, laquelle s'estompe une fois qu'on est à la retraite. À peu près 6 non-retraités sur 10 indiquent épargner. Il faudrait plus de données pour savoir si cela est dû à un effet du confinement.

Le financement du système de retraite est une priorité pour les Français, mais la question du chômage, de l'aide au logement ont pris le pas sur ce sujet, ce qui est normal au regard des circonstances. Les Français restent très allergiques à l'idée de repousser l'âge de la retraite, ou bien de diminuer le montant des pensions. En revanche, ils se font progressivement à l'idée qu'il faudra augmenter les cotisations voire recourir à des fonds de pension. Les chiffres, à cet égard, sont en très forte progression. Cela peut expliquer, ou corroborer, l'intérêt pour le PER et pour une épargne longue.

Pour conclure, il est clair que les Français pensent à leur retraite, et ce, de plus en plus tôt, autour de 40 ans. Cela signifie que l'horizon de placement est très long, ce qui peut permettre, dans le cadre d'incitations, d'envisager d'investir dans des placements plus risqués que les simples assurances-vie. La question se pose doublement : il existe d'abord un dilemme entre consommer et soutenir l'activité d'une part, et, d'autre part, envisager d'orienter l'épargne vers des fonds propres et le déploiement de l'investissement privé. Ensuite, du point de vue des épargnants, cette incitation est en grande partie liée aux produits qui existent, à la durée, et à une forme de lisibilité et de constance en matière fiscale.

**M. Philippe Brassac, président de la Fédération bancaire française (FBF) et directeur général de Crédit agricole S.A.** – Je vais fournir quelques explications sur l'architecture globale qui permet de relier un euro d'épargne à un euro de financement de l'économie, je ferai ensuite quelques constats sur la sur-épargne qui s'est créée, et je terminerai par deux ou trois pistes de réflexion, ou de conviction.

Il faut bien avoir en tête l'architecture globale de l'épargne dans le système financier, qui se divise en deux grandes catégories.

D'une part, l'épargne bilancielle se situe dans le bilan des banques : il s'agit essentiellement des dépôts à vue aujourd'hui, des dépôts à terme, peu nombreux car leur rémunération est faible, et d'une partie de l'épargne réglementée. Quelle que soit sa liquidité et son caractère de court terme, cette épargne permet de longue date de financer tous les crédits à l'économie, et ce à toutes les échéances : cela s'appelle le risque de transformation. L'idée selon laquelle l'épargne située sur les dépôts à vue ne concourrait pas au financement de l'économie est, au moins mécaniquement, fautive. Nous utilisons toute l'épargne au passif des banques, en prenant en compte non pas simplement son échéance mais aussi sa stabilité statistique. Nous sommes encadrés par des règles de gestion actif-passif, pour transformer le

passif vers l'activité. Il faut donc se retirer de la tête que si l'épargne est très courte, ou sur un dépôt à vue, elle ne serait pas mobilisée dans le financement de l'économie. Comme l'épargne bilantielle est insuffisante pour les banques, elle est complétée par des ressources de marché : *grosso modo* l'épargne dite financière est placée en produits monétaires que les « *asset managers* » prêtent aux banques, et parfois directement par la Banque centrale européenne (BCE) sous forme de financements exceptionnels. Sa caractéristique essentielle est qu'elle est non fléchée : le client nous la confie en espérant juste qu'on la sécurise et que, selon la formule, on la rémunère en fonction de la durée. Elle n'est reliée à aucun type de risque.

D'autre part, l'épargne hors-bilan, parfois appelée épargne financière, se compose largement des assurances-vie, en euros ou unités de compte (UC), de l'activité en propre des « *asset managers* » et des OPCVM de façon générale – même si ces activités se superposent parce qu'une grande partie des fonds d'assurance-vie sont gérés par des « *asset managers* » – ainsi que des valeurs mobilières, plus ou moins en vif, comme les actions et les obligations, qui ne constituent pas le réemploi le plus significatif de l'épargne des ménages. Cette épargne est, quant à elle, totalement fléchée. Si le système fait bien son travail, l'épargnant sait exactement vers quel type de réemploi va son épargne et quel type de risque il prend en la souscrivant.

Les volumes sont plutôt stables en France : 60 % d'épargne va vers le bilan des banques, pour accorder des crédits à l'économie, et 40 % va vers l'épargne dite hors-bilan. Pendant la crise, la répartition est plutôt passée à deux tiers-un tiers, car la part bilantielle, en raison de phénomènes de sur-encours des dépôts à vue, a légèrement crû par rapport au reste. Je me permets de souligner ce point : il n'y a pas un euro d'épargne qui ne soit pas réemployé, d'une façon ou d'une autre, vers le financement de l'économie. Il n'y a pas d'argent qui dort, à la petite exception près des réserves obligatoires que nous devons nous constituer auprès des banques centrales – mais c'est mineur, et c'est une contrainte compréhensible. Qu'on soit dans le bilan des banques ou hors bilan, toute l'épargne retrouve son emploi dans quelque chose : ou bien dans les crédits à l'économie lorsqu'elle est une banque, ou bien dans les financements des États – un fonds en euros de l'assurance-vie investit dans des obligations d'États – ou bien encore dans toute autre destination définie par les UC ou les OPCVM... La question est celle de l'orientation, et non de la nécessité ou de la quantité.

Dernier élément de cadrage : le client doit choisir son type d'épargne. Il doit être correctement éclairé sur l'amplitude des choix, leurs contraintes et leurs conséquences, ce qui comporte une vraie difficulté. Il s'agit d'abord d'une question d'éthique dans le conseil, laquelle est soutenue par de nombreuses réglementations, notamment les directives MiFID ou MiFID 2. Elles nous imposent des lourdeurs administratives mais justifiées pour qualifier le souhait du client, sa capacité et ses connaissances. *In fine*, aujourd'hui, pour investir dans autre chose que des produits de taux, donc sur des produits risqués de fonds propres, il faut plutôt s'adresser à des clientèles patrimoniales qui peuvent prouver administrativement ou réglementairement qu'elles ont la faculté de s'intéresser à ce type de placement.

Dernier élément contexte : nous sommes situés dans un paradigme de taux bas, voire très bas, depuis quatre ou cinq ans, du côté du crédit et du côté de l'épargne. Les conséquences en sont structurelles. Cela suscite d'abord un goût particulier pour l'immobilier, car, dans ces conditions, l'accès au crédit immobilier a trouvé une quantité d'emprunteurs nouvellement solvables qui n'existait pas lorsque les taux étaient significativement plus hauts. Cela touche des clientèles qui veulent un maximum de crédit avec peu d'apport d'épargne. Le crédit immobilier est très demandé, puisque, au moins dans la tête du client, c'est le

placement le plus important, notamment pour la retraite. C'est un premier phénomène structurel, sans lien avec la crise sanitaire. À cela se conjugue le fait que, pour l'épargne qui reste – l'épargne financière au sens large –, on note une préférence assez globale et moyennée pour la sécurité et liquidité, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, nous sommes dans un environnement d'incertitude. Ensuite, les taux ne sont pas simplement bas, mais la courbe des taux est plate. Cela signifie que pour prendre des risques, il faut investir sur des durées plus longues pour avoir des rémunérations faiblement plus élevées, ce qui conduit à une préférence pour la liquidité. Cela pouvait expliquer, dès avant la crise sanitaire, le fort poids des dépôts à vue dans le bilan des banques, à la place d'une épargne placée à échéance dans des dépôts à terme.

Je souhaite aborder un deuxième thème : la sur-épargne. Les chiffres ont été donnés par le gouverneur et confirmés par le directeur général du Trésor : même s'ils ne sont pas si faciles à évaluer, on convient qu'elle se situe entre 110 et 130 milliards d'euros. Si j'en juge par mon établissement qui est représentatif de ce qui existe en France, on peut répartir ainsi les 110 à 120 milliards d'euros supplémentaires : la moitié, plus de 60 milliards, se situe sur les dépôts à vue, un quart – 25 à 30 milliards – sur l'épargne réglementée, et le dernier quart sur les produits de fonds propres, c'est-à-dire côté hors-bilan, vers les UC mais aussi les PEA-PME qui ont plus récolté de souscriptions. Au total, la part de l'épargne de bilan non risquée a augmenté par rapport au hors-bilan, mais la quantité d'épargne risquée a également augmenté. Par le hasard des chiffres, ces 110 ou 120 milliards d'euros d'épargne supplémentaire représentent quasiment la même somme que la quantité de prêts garantis par l'État (PGE) que les banques ont distribués sur la période et qui se trouvent dans leur bilan. Les 60 milliards de dépôts à vue, que nous amalgamons avec d'autres, ont été très utiles pour nourrir ces 120 milliards d'encours supplémentaires du côté « emplois » du bilan bancaire, et ont également participé à notre capacité de financement, sécurisée par des ressources de marché.

Des variations sont constatées. Au Crédit agricole, où je peux regarder les chiffres plus précisément qu'en tant que président de la FBF, nous avons observé un surcroît d'épargne dans toutes les catégories socioprofessionnelles (CSP), mais davantage encore chez les CSP+ (catégories socioprofessionnelles supérieures) que chez les CSP moins favorisées. Il s'agit d'un phénomène général qui concerne toutes les classes d'âge, même si on l'observe plus chez les seniors – qui, à plus de 55 ans, concentrent 70 % de l'épargne financière – que chez les jeunes.

Notre horizon s'apparente à ce qui s'est produit pendant la crise, où nous avons vécu une succession de confinements et de déconfinements : l'économie repart à chaque fois très vite, de même que la consommation. On l'a observé en juin et juillet 2020 puis lors de la deuxième quinzaine de décembre. À l'évidence, une partie de la sur-épargne n'attend qu'une occasion de libération matérielle et psychologique pour retourner vers la consommation.

Désormais, et ce sont des débats que nous avons avec nos autorités, nous devons mobiliser, conformément aux règles, plus d'épargne dans la constitution d'un crédit immobilier pour respecter des critères de taux d'endettement apparent. Les banques consommeront donc, conformément aux recommandations établies par le Haut conseil de stabilité financière, plus d'épargne des ménages pour constituer 10 à 25 % des projets immobiliers, alors que jusqu'à présent, nous mettions, à la demande du client, un maximum de crédit, compte tenu des taux très bas.

Je finis par trois remarques.

L'orientation de l'épargne est une question non seulement légitime, mais aussi très importante, qu'il faut examiner régulièrement. Pour autant, faisons très attention à la stabilité du système. On sait que, côté passif, ou côté épargne, elle est largement statistique, donc liée à la confiance. Les ménages doivent avoir confiance dans l'épargne confiée aux banques, sinon elle peut être retirée. Par chance, la crise actuelle n'est pas accompagnée d'une crise de défiance sur le système bancaire. Des enquêtes d'opinion montrent ainsi que la cote de confiance sur l'épargne confiée aux banques est aujourd'hui plus élevée qu'en 2018. Je ne dis pas que cette confiance est fragile, mais la capacité de financer l'économie est au moins aussi importante que la voie que prend l'épargne pour le faire. Quelle qu'elle soit, il faut que le système soit en confiance.

Deuxième remarque, de la part du banquier de proximité, universel, que je suis, c'est-à-dire qui opère sur tout territoire et pour tout type de client : il faut participer à un élan de confiance vers la relance et le rebond. Pour autant, je ne pense pas que des financements doivent être qualifiés comme participant à la relance alors que d'autres ne le seraient pas. Je pense que tous les financements, qu'il s'agisse de crédits à la consommation, à l'investissement ou participant au financement de fonds propres, pour tout type de clientèle, sont utiles à la relance de l'économie. Dire que des choses seraient plus utiles que d'autres peut induire un biais. Il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment de l'économie globale.

Je me dois enfin d'utiliser cette opportunité pour vous dire ma conviction personnelle. Les systèmes bancaires n'ont pas aujourd'hui de contrainte quantitative pour financer l'économie – qu'on le fasse bien ou mal est un autre débat. En revanche, la régulation prudentielle est orientatrice et mordante. C'était peut-être légitime, mais les Accords de Bâle III ont tué les prêts participatifs qui existaient il y a dix ou quinze ans dans le système bancaire et permettaient de financer à quasi-fonds propres les PME. Les surcharges prudentielles que nous prenons sur les prêts participatifs font qu'aujourd'hui, pour les relancer, ils doivent être soutenus par l'État. Je ne juge pas si c'est bien ou mal, il s'agit d'un standard. Mais les sénatrices et les sénateurs doivent prendre en considération que, si la régulation prudentielle vise à rendre le système plus solide et prudent, elle présente, par les choix organiques qu'elle fait, un caractère orientateur. Dans le cadre de Bâle IV, qui est la finalisation de Bâle III, nous sommes très préoccupés, notamment du fait de financements particuliers que nous savons organiser en France, et qui pourraient, par l'internationalisation des règles, nous mettre beaucoup plus en difficulté pour financer l'aéronautique, la chimie ou les infrastructures, spécialités des banques françaises qui se distinguent largement du système anglo-saxon.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci, Monsieur le président, de l'avoir précisé, et d'avoir terminé en parlant d'aéronautique : vous savez parler à un sénateur de Haute-Garonne ! Nous terminons ce tour de table avec Olivier Mareuse, sur la question de la collecte de l'épargne réglementée et son utilisation par la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Olivier Mareuse, directeur des gestions des actifs et directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.** – Nous partageons le constat qui a été fait sur l'existence d'une épargne supplémentaire et exceptionnelle liée à la crise sanitaire. Ce supplément est de nature mixte : il comporte une composante de consommation empêchée ou entravée, et probablement différée, ainsi qu'une composante d'épargne de précaution, liée à une inquiétude sur la dégradation des conditions économiques. Il est difficile de faire la part entre les deux motivations, ce qui est pourtant une question très importante car elle conditionne l'avenir de cette épargne additionnelle et ce que les Français vont en faire.

Cette épargne additionnelle s'est dirigée, de façon caractéristique, vers les supports les plus disponibles et les plus souples, et ne s'est pas déversée vers des supports d'épargne qui supposent un engagement. Les dépôts ont recueilli l'essentiel de cette augmentation d'épargne de même que, dans une moindre mesure, les livrets fiscalisés et réglementés. En revanche, les produits qui supposent un engagement dans la durée, comme le plan d'épargne logement (PEL) ou l'assurance-vie, n'ont pas vu leur collecte augmenter. Au contraire, l'assurance-vie a connu une collecte négative en 2020, même si, comme l'a noté M. Brassac, la collecte négative globale recouvre des réalités différentes, entre les unités de compte et les fonds en euros. Cette épargne, qui ne s'engage pas dans la durée, se range donc plutôt du côté de la consommation différée, ou du moins de la volonté de garder une souplesse pour l'avenir.

Ce surcroît d'épargne débouche sur une nouvelle épargne réglementée, qui s'élève en 2020 à 35 milliards d'euros, contre 16 milliards en 2019. Sur ce supplément de 19 milliards, environ 12 milliards sont centralisés à la CDC. Ce gain de 12 milliards est exceptionnel mais peut-être relativisé. En effet, cela représente seulement 4 % de l'encours et n'entraîne donc pas un bouleversement de la taille du bilan des fonds d'épargne. En outre, la part des livrets réglementés dans l'épargne financière des Français est à peu près stable, à 9 % en 2020 contre 8,5 % en 2019. Enfin, et heureusement, on observe dans la deuxième partie de l'année 2020 un tassement de ce surcroît d'épargne et une tendance, certes un peu chaotique, à un retour vers des rythmes de collecte plus proches de la normale. Je signale en particulier, à la fin décembre, des sorties très importantes, de plus de 4 milliards d'euros, en une dizaine de jours. Cela montre une capacité et probablement une volonté de revenir à des niveaux de consommation plus élevés, même si début 2021, les chiffres de collecte seront élevés, et le paraîtront d'autant plus que l'effet de base jouera en ce sens.

L'évaluation de la part stable de ce surcroît d'épargne, qui conditionne son utilisation, est donc une question importante, et difficile.

De ce point de vue, des éléments montrent une part importante de consommation reportée : tout d'abord, la vigueur du redémarrage de la consommation dès que cela est possible – on l'a vu au troisième trimestre – ; ensuite, une tendance à conserver l'épargne supplémentaire sur des supports liquides qui doivent être mobilisés rapidement. Il y a également quelques expériences historiques, et la CDC a une longue histoire. Même si ces précédents ne sont pas très comparables, lors des grandes grèves de 1968 ou 1995, il y a eu des périodes où il était difficile de consommer, après lesquelles on a vu des sorties assez importantes. On peut penser, et souhaiter, que ce sera également le cas.

Cette épargne supplémentaire, qu'ont recueillie les livrets réglementés et qui, pour une partie, est centralisée à la CDC, n'est pas de l'argent qui dort. Le livret A n'est pas de l'argent qui dort, comme on peut malheureusement l'entendre, mais au contraire une ressource qui finance l'économie réelle. Il le fait dans les limites de son modèle, qui repose sur la transformation d'une ressource liquide en prêts à long terme.

À cet égard, la CDC s'est engagée très fortement dans le plan de relance présenté par les pouvoirs publics. Elle a annoncé un effort de financement en fonds propres de 26 milliards d'euros sur les prochaines années, dont 20 d'ici à 2022 – ce sont des délais très brefs. En matière de prêts, ce qui concerne davantage les livrets réglementés et le fonds d'épargne, ce sont 75 milliards d'euros qui vont être déployés d'ici 2024.

Au cours de l'année 2020, nous avons reçu de nouvelles autorisations du ministre de l'économie et de finances pour développer et renouveler nos offres de prêts, en particulier sur la base de nouvelles doctrines d'emploi qui permettent un élargissement des thèses d'emploi des ressources du fonds d'épargne au profit, notamment, de la transition écologique et énergétique et du secteur public local. Toute une gamme de nouveaux prêts a été mise en place à partir de septembre 2020 – ce qui correspond à une utilisation du surcroît d'épargne dont nous parlons – avec une tarification améliorée, plus compétitive, des conditions d'éligibilité de certains prêts, et plus généralement des modalités assouplies et simplifiées. Ces nouvelles offres de prêts vers le secteur public local, et spécialement sur la thématique de la transition énergétique, recouvrent une enveloppe de 12 milliards d'euros, désormais rendue disponible et dont la commercialisation a débuté *via* la Banque des territoires dans les dernières semaines de 2020. Nous observons d'ailleurs les premiers résultats puisque notre production de prêts vers le secteur public local a augmenté en 2020 de 22 % par rapport à 2019. Nous espérons que ce succès va se confirmer et s'amplifier, avec en particulier deux offres : l'offre pour le renouvellement des réseaux d'eau, qu'on nomme « Aqua Prêt », et une offre pour la réhabilitation thermique des écoles, qui est une thématique prioritaire.

Mais notre mission principale est et demeure le financement du logement social. En 2020, nous avons distribué 12 milliards d'euros de prêts dans ce secteur, un chiffre malheureusement en recul par rapport à 2019, puisque nous avons distribué un peu plus de 13 milliards d'euros. Ce recul est lié, semble-t-il, en grande partie, à un ralentissement des agréments des autorisations d'urbanisme. Nous sommes en mesure de faire plus. Nous pourrions développer notre volume de prêts au logement social. Le ministre du logement a annoncé vouloir accélérer le rythme de construction des logements sociaux : le fonds d'épargne de la CDC est tout à fait en mesure d'accompagner l'accroissement des volumes produits dans ce domaine, avec des prêts longs, voire très longs, puisqu'ils vont jusqu'à 80 ans pour le foncier dans le domaine du logement social.

Nous sommes un modèle essentiellement de transformation : à partir d'une ressource très liquide, nous produisons des prêts de longue et de très longue durée. Cet aspect est d'autant plus utile dans la période actuelle, où nous avons à la fois une épargne liquide abondante, liée à une propension des ménages à conserver sous cette forme des montants très importants, et des besoins d'investissement. Cette dimension de transformation doit être, encore plus que d'habitude, une thématique prioritaire.

Ce modèle implique qu'une partie des dépôts soient placés dans des actifs financiers qui assurent la liquidité du système et qui permettent de faire face aux aléas et aux variations de la collecte. Ce portefeuille d'actifs financiers apporte aussi une contribution importante au financement de l'économie et des entreprises : il permet à la CDC d'être actionnaire central des entreprises françaises, avec des limites soulignées par le directeur général du Trésor et liées au modèle prudentiel et au besoin de fonds propres, mais nous avons une position importante au capital des entreprises françaises et CDC figure souvent parmi les premiers actionnaires français des grands groupes cotés.

Au cours de l'année 2020, je voudrais signaler deux éléments plus précis. Tout d'abord, la collecte importante que nous avons reçue nous a permis d'investir beaucoup plus que les années précédentes en obligations d'entreprises, et en particulier dans la période où le marché obligataire était perturbé, voire fermé, pendant quelques semaines à la fin du mois de mars. Nous avons pu investir près de 3 milliards d'euros en obligations d'entreprises entre mars et mai, et typiquement dans la période la plus tendue sur les marchés, auxquels de nombreuses entreprises avaient du mal à accéder. On voit là une illustration du rôle

contracyclique que peut avoir un dispositif comme le fonds d'épargne. Puis nous avons lancé, avec les compagnies d'assurance, une initiative pour le financement de la relance, qui a permis de flécher plus de 2 milliards d'euros d'investissement, en fonds propres essentiellement, vers les PME et les ETI, en privilégiant deux secteurs qui nous ont paru stratégiques dans le contexte actuel : celui de la santé, qui a concentré plus de 800 millions d'euros d'investissement en fonds propres, qui sont en train d'être déployés, et celui tourisme, auquel ont été affectés plus de 300 millions d'euros d'investissement.

Voilà des initiatives qui ont été permises par ce surcroît de collecte et qui pourront contribuer, nous l'espérons, à la relance de notre économie.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons eu, grâce à ce panel, une vision assez exhaustive et large des questions liées à l'épargne des Français.

Comme l'a dit très justement le président Brassac, la question est celle de l'orientation : comment répartit-on les priorités entre la relance de la consommation et celle de l'investissement ?

La question des prêts participatifs et des entreprises non cotées est plus compliquée. M. Brassac a souligné que Bâle III n'avait pas été d'une grande aide à cet égard, même s'il aurait pu indiquer que Bâle III a apporté de la confiance dans le système bancaire. Comment peut-on orienter l'épargne vers les entreprises non cotées et le financement de fonds propres, si tant est que les propriétaires et actionnaires des entreprises souhaitent voir arriver de nouveaux actionnaires ? Car il s'agit souvent de fonds propres sans pouvoir d'actionnaires, c'est-à-dire vraiment des financements de long-terme, des quasi-fonds propres.

Je poserai cette question au directeur du Trésor : à la façon des tentatives de fonds de fonds qui ont pu être effectuées dans ce sens – vous avez indiqué, M. le directeur, 100 millions de première tranche pour « Bpifrance Entreprises 1 », n'y a-t-il pas un intérêt pour l'État à apporter sa garantie, à un niveau à définir, sur ces fonds de fonds qui interviendraient sur les fonds propres des petites entreprises, pour inciter les investisseurs à se placer sur ces sujets ? Cette garantie en capital est en effet leur grande question, quand bien même cela ne pourrait pas être une garantie à 100 %.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le débat d'aujourd'hui sur l'épargne est une deuxième étape, après le travail de la semaine passée sur la dette, évoqué par Mme Plagnol. Nous nous faisons l'écho des questions et des enjeux soulevés par les Français de toutes conditions. Les statistiques du Crédit agricole présentées par son directeur général M. Brassac me confirment l'importance du sujet et la responsabilité des élus pour contribuer à ce que la France soit au rendez-vous de la reprise et de la relance dans les meilleures conditions possibles. J'aurais tendance à penser qu'avec une épargne très liquide, comme c'était le cas dans les deux temps de reprise consécutifs aux confinements, cela est possible.

Ma première question porte sur la fiscalité. Ces dernières années, nous avons essayé d'orienter l'épargne des ménages vers des produits jugés favorables au financement de l'économie, avec la création du PEA-PME et des contrats eurocroissance par exemple. De mon point de vue, eurocroissance est plutôt un échec. Vous semblez observer un frémissement du côté du PEA-PME, mais je ne suis pas encore convaincu. Pensez-vous que le levier fiscal demeure un outil légitime et efficace pour orienter le comportement d'épargne des ménages ? J'observe à ce titre que, dans son dernier rapport sur le sujet, le Conseil

d'analyse économique conclut que le rôle des pouvoirs publics est d'accompagner les ménages plutôt que de déformer leurs aspirations.

Ma deuxième question porte sur la mobilisation de l'épargne existante. Ne faudrait-il pas revoir les règles prudentielles applicables aux banques et aux assureurs ? Pouvez-vous nous dire où en sont les discussions sur la révision de la directive Solvabilité 2 ?

Enfin, ma dernière question, qui s'adresse plus particulièrement à M. Emmanuel Moulin, porte sur les prêts participatifs. Nous avons adopté, dans la loi de finances pour 2021, des dispositions qui autorisent l'État à accorder sa garantie à hauteur de 35 % pour couvrir les pertes des secteurs financiers qui investissent à long terme dans les PME et ETI sous forme de prêts participatifs, dans la limite de 20 milliards d'euros. Mais ce dispositif n'est toujours pas entré en vigueur, faute d'accord de la Commission européenne. Pouvez-vous nous faire un point sur l'état des négociations ? Ne faudrait-il pas revoir à la hausse le plafond de 20 milliards d'euros, pour tenir compte du maintien des restrictions sanitaires depuis lors ?

**M. Rémi Féraud.** – À la suite de l'ensemble des constats qui ont été faits sur la situation de l'épargne et les modalités du financement de la reprise, si on veut aller plus loin et être plus volontariste, ne faut-il pas aussi passer par une mobilisation publique de l'épargne privée, dont l'augmentation, dans cette crise sanitaire, a d'abord concerné les plus aisés et a fortement contribué à l'accroissement des inégalités ? Ne faut-il pas, pour financer la relance et les grandes transitions que nous avons à mener, notamment écologique, passer par des démarches de grande ampleur beaucoup plus contraignantes, ou incitatives, comme la fiscalité ou un grand emprunt, de façon à mobiliser cette épargne plus utilement que par de simples placements liquides ? Nous avons par ailleurs vu la semaine dernière que la soutenabilité de la dette publique ne posait pas de problème.

**M. Thierry Cozic.** – Je fais le constat aujourd'hui que le sauvetage de l'économie a été permis par les milliards distribués par l'État dans le cadre du plan de relance. La phase de redémarrage économique ne pourra se mettre en œuvre sans faire appel au marché des investisseurs privés. À la lumière de la crise que nous traversons, comment financer le rebond et permettre aux entreprises de redémarrer de manière écologique et sociale ? Il paraît déraisonnable que le financement de cette phase de redémarrage puisse se faire à crédit. N'aurait-on pas intérêt aujourd'hui à se tourner vers les fonds propres extérieurs ? Les fameux 100 à 130 milliards d'épargne que les Français se sont constitués pendant la crise ne doivent-ils pas être considérés comme des fonds de guerre et être réinjectés dans l'économie par le prisme de nouveaux produits fiscalement avantageux et socialement éthiques ?

À ce titre, sensibles aux préoccupations environnementales, de nombreux épargnants ou investisseurs souhaitent que leur épargne ait un effet positif sur la planète, en ayant notamment la possibilité de souscrire des contrats d'assurance-vie – compte-titre, plan d'épargne d'entreprise (PEE) ou PER – qui contiennent des fonds d'investissement socialement responsable (ISR). En ce sens, la loi Pacte de mai 2019 a imposé que les contrats d'assurance-vie multisupport souscrits à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 contiennent au moins un fonds labellisé « ISR », « Greenfin » ou « Solidaire. » À compter de 2022, ces contrats devront posséder au moins une unité de compte dans chacun des trois fonds. Quel dispositif vous apparaît le plus opportun et le mieux placé pour encourager le recours à ces types de fonds ?

**M. Éric Bocquet.** – J’aurai une brève question, à laquelle M. Mareuse a déjà en partie répondu. Je pense que la CDC constitue un atout à notre disposition, au même titre que les collectivités territoriales, qui représentent encore 70 % de l’investissement public en France. Nous sommes au début du mandat municipal : les projets et les dossiers sont prêts ou en cours d’élaboration. Ne serait-ce pas le moment, comme l’évoquait Rémi Féraud, d’organiser un emprunt exceptionnel avec des conditions de taux et des durées exceptionnelles – M. Mareuse en a évoqué la possibilité sur des dizaines d’années pour les collectivités – pour vraiment relancer concrètement l’économie ? Les populations sur le terrain verraient en outre concrètement l’effet immédiat de ces opérations.

**M. Didier Rambaud.** – Après la question de savoir comment mobiliser cette sur-épargne pour la reprise, je souhaitais faire un point sur le lien entre l’épargne et les territoires. De plus en plus de citoyens ont envie d’investir là où ils habitent, et je prendrai deux exemples que je viens de découvrir. D’abord le concept de centrale villageoise : ce sont des sociétés locales qui se sont créées sur la base d’actions, à gouvernance citoyenne, et qui portent des projets en faveur de la transition énergétique. Comment développer ce gisement formidable ? Autre exemple : l’opticien Krys a fait le choix de relocaliser une partie de sa production d’Asie vers les Yvelines. Comment encourager la mobilisation de l’épargne en faveur de la reprise tout en œuvrant au retour des industries sur le territoire ?

**M. Stéphane Sautarel.** – Ma question porte également sur les prêts participatifs. Face à une préoccupation ancienne et structurelle de notre économie, à savoir la faiblesse des fonds propres ou quasi-fonds propres des TPE et PME, la mobilisation de cette épargne peut permettre de trouver une opportunité de réponse dans cette sortie de crise. Je lierais volontiers la question de l’épargne et de l’endettement avec la sortie des PGE. Pour certains secteurs d’activité, celle-ci ne peut-elle pas permettre un accompagnement en fonds propres ou quasi-fonds propres *via* des prêts participatifs, ce qui permettrait de redonner une capacité d’investissement, plutôt que de maintenir l’endettement de nos petites entreprises ?

Je fais le lien avec la territorialisation, qui peut donner du sens, de la visibilité à l’investissement et à l’épargne, peut-être *via* un nouveau dispositif de fonds régionaux qui pourrait compléter cette approche des prêts participatifs, avec des conditions réglementaires et d’assouplissement. Ces conditions à remplir permettraient de donner de la confiance, ce qui pourrait s’obtenir *via* la garantie de l’État et qui mérite peut-être aujourd’hui d’être intensifié ou réinterrogé, mais aussi en rendant traçable et lisible cet investissement à travers une approche régionale qui permettrait à l’épargnant de voir où est orientée son épargne.

**M. Emmanuel Capus.** – J’ai bien compris qu’on avait 100 à 120 milliards d’euros d’épargne supplémentaire, voire 200 milliards à la fin 2021. Mais comment fait-on, et l’État a un rôle à jouer, pour que cette sur-épargne soit investie, non seulement dans la relance mais fléchée et injectée vers l’avenir, c’est-à-dire vers l’innovation ? Rémi Féraud a très bien introduit la question. Comment fait-on, en termes de recherche collaborative, pour ne pas revivre ce que nous avons vécu, ce que nous vivons quotidiennement, notamment avec Valneva, quand des sociétés qui ont besoin de 60 millions d’euros pour investir dans les biotechs préfèrent s’implanter en Écosse plutôt que dans les Pays de la Loire ? J’aimerais qu’on réponde à cette question concrète : quels sont les mécanismes nouveaux qu’on peut mettre en place, rapidement, pour flécher l’épargne disponible dans l’innovation publique ou privée, dans les territoires ? Cela constituerait l’occasion pour nous sortir de cette crise renforcés avec des nouveaux outils pour investir dans notre avenir.

**M. Michel Canevet.** – J’ai entendu le directeur général du Trésor nous rappeler la manière dont certains outils et dispositifs pouvaient fonctionner, le directeur de la gestion des actifs de la CDC nous renseigner sur les moyens importants dégagés par son organisme en prêts et en fonds propres, et le président de la FBF nous dire que les banques n’avaient aujourd’hui pas de contraintes pour financer l’économie.

Pourtant, nous avons des besoins très significatifs. Certaines entreprises, souvent situées dans des filières innovantes, ont du mal à obtenir des financements pour mener leurs projets de développement. Je pense aussi aux opérations nécessaires pour réindustrialiser la France, en particulier la mobilisation de financements sur des filières bien identifiées, comme le numérique, qui supposent des moyens pour développer la recherche et renforcer la place de la France dans l’économie mondiale.

Nous avons aussi des problèmes de logement : la production de logements a baissé de 6,7 % l’an dernier et, plus grave encore, le nombre de permis de construire a baissé de 14,7 %, principalement pour les immeubles. Les besoins des Français sont donc très conséquents, et nous devons les accompagner plus activement. La politique publique du logement, et notamment l’accès à la propriété, requiert une action plus volontariste pour lever les freins sur le sujet. À ce propos, je me permets une remarque incidente à la CDC : nous devons faire attention aux financements des organismes de logement social par des prêts à 50 ou 60 ans, avec la garantie des collectivités locales. Leur durée me semble disproportionnée par rapport la durée de viabilité des logements, sachant qu’une rénovation significative de ceux-ci est obligatoire avant le terme de ces prêts. Comme Didier Rambaud et Stéphane Sautarel, je pense qu’il existe un besoin, que la CDC pourrait combler, en matière d’accompagnement d’initiatives locales, comme le développement de l’achat local et des actions de verdissement. À côté de la mobilisation d’épargne locale, la CDC pourrait apporter son soutien pour l’orienter plus encore vers des projets d’avenir. L’État pourrait aussi augmenter le plafond du livret de développement durable. Voilà quelques idées que je voulais évoquer.

**M. Vincent Segouin.** – Ma première question s’adresse plutôt à M. le directeur général du Trésor. J’ai entendu dans vos propos introductifs qu’il fallait pousser les Français à réutiliser leur épargne de précaution pour la consommation, et sûrement *via* la confiance. Pour cela, vous avez parlé de l’éventualité de taux négatifs sur les produits réglementés et d’une imposition supplémentaire du capital. J’ai aussi en mémoire la loi Sapin 2 qui comprenait des mesures restrictives en matière d’assurance-vie. Quel outil réel allez-vous activer pour utiliser cette épargne de précaution ? Ou bien allez-vous simplement rétablir la confiance que les Français attendent ?

J’ai une deuxième question. Vous ne nous avez pas parlé de l’or, et seule l’introduction du Cercle des épargnants a évoqué l’immobilier. Si vous allez vers une imposition du capital, quels en seraient les effets sur l’or et l’immobilier et avez-vous effectué des prévisions en ce sens ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Je pense que la période est une occasion historique de reconstruire des pans entiers d’activité économique que nous avons littéralement abandonnés depuis 30 ou 40 ans. Pour ce faire, chaque euro public devra avoir un effet de levier public maximal sur les euros privés. Cette mobilisation de l’épargne privée est primordiale : elle va définir le futur de notre pays ainsi que sa capacité à avoir toujours une existence à l’échelon mondial et à donner du travail à ses enfants.

Selon moi, il faut penser l'hybridation entre deniers publics et privés. Je voulais sonder les cibles destinataires de ces investissements. Elles pourraient être à la fois publiques, pour remettre à niveau certaines infrastructures dans les territoires, mais aussi privées, pour consolider nos nombreuses PME innovantes mais trop petites et ainsi faire ce qu'on appelle du « *build-up* » pour créer des acteurs pertinents. Je pense qu'à cette fin, il faudrait se doter de véhicules souverains à l'échelon de chaque région française, pour dégager des compétences d'excellence et orienter l'épargne localement, afin que les gens voient où va leur argent et comprennent qu'il est productif pour leur territoire.

**Mme Christine Lavarde.** – J'ai été assez interpellée par un des résultats présentés par le Cercle des épargnants, illustrant le ressenti des Français sur le meilleur mécanisme d'épargne, et qui montre la croissance très forte des livrets A, qui sont sans risques et aujourd'hui ne rapportent pas ou très peu. On a observé en 2020 une décollecte très forte sur l'assurance-vie. Une partie de cette épargne est allée chez les ménages les plus aisés et constitue une épargne forcée qui ne va pas se retraduire immédiatement par de la consommation. Comment explique-t-on ce succès le livret A ou du livret jeune, et pas des placements plus risqués mais avec un rendement plus important en moyenne ? Est-ce que cela voudrait dire que les Français n'ont pas une bonne connaissance des mécanismes économiques ?

**M. Olivier Mareuse.** – Je crois que la question des normes prudentielles et comptables applicables aux établissements de crédit et d'assurance est un point très important pour l'orientation future de l'épargne. S'il est souhaitable que les épargnants français, pour une part croissante, investissent directement dans des actifs risqués, nous ne devons pas nous abuser quant à leur capacité à s'orienter vers des supports en actions, car ils conservent une certaine aversion pour le risque. Les institutions financières doivent jouer un rôle d'intermédiation et de transformation consistant, à partir d'une épargne sécurisée, à investir dans des actifs plus risqués. Cette capacité de transformation est largement conditionnée par les régimes prudentiel et comptable. Les normes en vigueur, souvent assez récentes, n'ont pas été dans le sens d'un accroissement de la capacité de ces institutions à investir dans des actifs risqués. On a cité Solvabilité 2, mais des discussions relatives aux normes bancaires sont en cours, avec le paquet Bâle IV, qui comporte des dispositions défavorables à la détention d'actifs risqués. Dans un système d'épargne largement intermédié, cette dimension ne doit pas être sous-estimée.

En ce qui concerne ce qui pourrait être un grand emprunt, j'aurais tendance à dire que l'épargne réglementée et le fonds d'épargne de la CDC sont comparables à un grand emprunt en permanence ! Nous avons les dépôts (livret A et LDDS) de 55 millions de Français, avec un encours moyen inférieur à 5 000 euros. C'est donc un produit d'épargne très largement diffusé et très populaire. Avec ces ressources, des prêts à long terme sont mis en place en faveur de thématiques correspondant aux priorités des politiques publiques : logement social, transitions énergétique et écologique et plus largement développement durable. Je souhaite souligner à cet égard que les taux applicables sont les mêmes pour tous les territoires et tous les intervenants, quelle que soit leur condition géographique ou financière. L'unicité des conditions de prêt est une caractéristique très forte de ce dispositif.

En ce qui concerne la durée des prêts au logement social, je comprends qu'ils puissent paraître un engagement très long, notamment pour les collectivités appelées à les garantir, mais je crois dans le même temps que ce long terme présente beaucoup de vertus. Dans sa politique de diffusion des prêts au logement social, la Banque des Territoires de la CDC a le souci de caler la durée des prêts sur l'amortissement des actifs, et donc de ne pas

créer, en cours d'exploitation, des problèmes de refinancement qui pourraient affecter les organismes de logement social en les obligeant à se refinancer dans une période éventuellement défavorable. Nous calibrons cela projet par projet pour assurer le meilleur adossement possible, en examinant ce qu'on appelle « l'équilibre à terminaison », c'est-à-dire la bonne congruence entre l'amortissement du prêt et la vie de l'actif financé. Face à une offre de crédit très abondante et disponible du système bancaire, le fait que nous nous placions sur des maturités longues, voire très longues, constitue aussi la valeur ajoutée de ce système.

Je voudrais enfin souligner que les prêts de la CDC sont orientés vers le développement des projets dans les territoires, avec un taux de retour très important de l'épargne collectée vers ces projets. Nous sommes très attentifs à la répartition de nos financements et à la couverture de l'ensemble des territoires, à travers la présence de nos directions régionales de la Banque des Territoires. Pour nos offres sur les thématiques prioritaires (éducation, tourisme, sanitaire, rénovation thermique des bâtiments publics, notamment scolaires, équipements d'eau et réseaux de distribution d'eau, transports propres), le ministre de l'économie a décidé un abaissement du taux des prêts et une augmentation de la quotité pouvant être prise en charge par la CDC, portée à 100 % du montant finançable pour les thématiques de transition énergétique. Il a également décidé un élargissement des entités ayant accès à ces prêts, en particulier les agences de l'eau, les fondations et les associations reconnues d'utilité publique et qui contribuent à l'action pour la transition énergétique et écologique.

**M. Philippe Brassac.** – Il faut d'abord distinguer deux questions : d'une part, celle qui consiste à s'interroger sur les moyens dont on dispose pour renforcer l'orientation vers la prise de risque, tant du point de vue du système bancaire pour les crédits que de celui des épargnants pour leur épargne non bancaire qui finance l'innovation ou la RSE, et, d'autre part, celle qui consiste à se demander quel type de rebond favoriser. La question de savoir comment orienter cette épargne vers un risque typé est une question structurelle, qu'on peut décorrélérer de la question de savoir comment utiliser cette sur-épargne de crise. Je répète que cette épargne n'est pas disponible ou en attente de quelque chose, mais qu'elle est déjà réemployée à cet instant. On aurait tout intérêt, selon moi, à ce que cette sur-épargne conjoncturelle et non souhaitée revienne le plus vite possible et sans rupture anxiogène vers l'économie par la consommation. Il faudrait que ce surplus permette de doper la relance, par l'économie, la confiance et la consommation. Je comprends le lien entre ces deux thèmes mais ils doivent être distingués.

En ce qui concerne la première question, j'ai bien entendu, Monsieur le président, que Bâle III, en sécurisant le système bancaire, sécurise tous les acteurs autour des banques. C'est vrai : toute réglementation prudentielle comporte un bénéfice pour le système. Mais une question a été posée sur Solvabilité 2, qui concerne la réglementation assurantielle, laquelle touche le plus l'épargne hors bilan. Je n'en fais pas une obsession personnelle, mais je voudrais que vous ne sous-estimiez pas ce qui va se passer avec Bâle IV. C'est le financement de l'économie qui servira de levier d'adaptation, et pas les banques en tant que telles, qui respecteront toujours la réglementation. Je vous donne un autre exemple que celui des prêts participatifs : dans le projet Bâle IV, le financement des entreprises non cotées sera beaucoup plus coûteux en fonds propres, non pas pour des raisons de prudence, mais car ces réglementations s'inscrivent d'abord dans un but d'harmonisation des règles internationales entre des systèmes très différents. À la différence de ce qu'on observe en France, on compte aux États-Unis d'Amérique très peu d'entreprises non cotées, qui le sont souvent pour des raisons malsaines. Elles constituent un risque particulier et donc subissent, par défaut, une grande sévérité prudentielle. Appliquer les mêmes évaluations de risques aux entreprises non

cotées américaines et françaises signifie dans le meilleur des cas que le système bancaire français va devoir adopter la façon de financer à l'américaine.

Il en va de même pour le crédit immobilier. Ne sous-estimez pas le fait que le bilan des banques françaises est occupé par moitié par le crédit immobilier. Il est accordé à taux fixe et le risque de transformation est pris par les banques, alors qu'il est massivement reporté sur les marchés chez les Américains. Cela évoque la genèse des « *subprimes* », qui ont été diffusés par le crédit immobilier titrisé. Quand les réglementations se mettent en place, deux choses se produisent : premièrement, une harmonisation de fait, qui devrait d'abord renvoyer à la question politique du type de financement de l'économie que nous souhaitons, ce qui ne se résout pas simplement au moyen de régulations, et, deuxièmement, l'augmentation de l'exigence prudentielle envers les banques.

Mais il faut trouver un équilibre avec la façon dont on fait prendre un peu plus de risque au système. Cet équilibre ne peut être donné que par le politique et pas uniquement par le prudentiel. Nous sommes à votre disposition pour vous donner des indications très concrètes sur le sujet.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci Monsieur le président. Ce que vous appelez Bâle IV est nommé par le gouverneur de la Banque de France « la poursuite de Bâle III ». Ce sera sans doute l'un des thèmes importants auxquels nous nous intéresserons à l'avenir avec le rapporteur général. Nous en reparlerons bientôt, et je pense que la direction générale du Trésor sera également sollicitée. Nous poursuivons avec Mme Valérie Plagnol.

**Mme Valérie Plagnol.** – En ce qui concerne le résultat qui a interpellé Mme la sénatrice Christine Lavarde, je n'ai fait qu'illustrer le constat général établi par les intervenants, selon lequel cette épargne s'est fixée sur les comptes courants.

Plus généralement, je voudrais en premier lieu souligner, comme m'y dispose ma position de présidente du Cercle des épargnants, que la question de l'épargne se comprend surtout comme un projet de vie. L'épargnant se demande d'abord comment, quand et dans quel but il va utiliser son épargne, et s'inscrit moins dans un projet de rendement ou d'impact. Il se demande ce qu'il peut en faire pour la suite de sa vie. Cela explique en grande partie l'attentisme actuel, lié à la difficulté de se projeter dans l'avenir et à l'inquiétude pour soi-même et pour les siens face à la situation pandémique et à la crainte en matière d'augmentation de la dette publique et de la fiscalité qui pourrait arriver ultérieurement – c'est ce qu'on appelle en économie l'équivalence ricardienne. La baisse constante des rendements a pesé et pèse encore sur les choix en matière d'épargne, en renforçant la nécessité de sécuriser ses revenus d'épargne à long-terme pour soi-même et pour sa retraite.

L'importance des conseils et de l'intermédiation est capitale pour les épargnants, de même que le rôle de la confiance autour de la fiscalité. Moins que son niveau à proprement parler, c'est la clarté, la simplicité et la constance de la fiscalité qui comptent pour les épargnants. La mesure du PFU, par sa simplicité aux yeux des épargnants, s'est avérée un bon moyen de les ramener vers une épargne plus risquée.

En second lieu, je voudrais rappeler que l'orientation de l'épargne dépend aussi du contexte économique propre à notre pays. De ce point de vue, nous sommes confrontés à un problème d'organisation de notre économie. La question de l'organisation et du coût du travail fait aussi douter de la réalité de la relocalisation. C'est un sujet très évoqué, mais en aurons-nous les moyens ? Serons-nous compétitifs par rapport à nos voisins européens

immédiats ? La question de la formation se pose également. Ces éléments participent d'un processus de confiance, susceptible à la fois de relancer la consommation mais aussi de renforcer la volonté d'épargner dans le long-terme et de pouvoir prendre plus de risques grâce au conseil et à l'intermédiation.

**M. Claude Raynal, président.** – Je donne, pour conclure cette audition, la parole à M. Emmanuel Moulin, qui nous a dit en introduction qu'il ne dirigeait plus l'épargne, comme il y a 40 ans, et ne pouvait que l'orienter. J'ai senti que certains d'entre nous croyaient que le Trésor pouvait encore organiser l'épargne des Français. Vous allez devoir répondre à ces interrogations.

**M. Emmanuel Moulin.** – Je vais faire deux remarques préliminaires.

Premièrement, dans le sondage du Cercle des épargnants, on n'observe pas de modification dramatique du comportement d'épargne à moyen terme des ménages, ce qui est très intéressant. On a constaté en 2020 que la sur-épargne était clairement liée à l'impossibilité de consommer. Le niveau du revenu disponible brut des ménages n'a baissé que de 0,5 %, tandis que la consommation a baissé de 7 %. Par définition, tout ce qui n'a pas pu être consommé s'est retrouvé dans l'épargne. Ainsi, alors que les chiffres trimestriels moyens sont normalement de l'ordre de 370 milliards d'euros pour le revenu disponible brut, qui se répartissent en 313 milliards pour la consommation et 55 milliards pour l'épargne, on a observé, au deuxième trimestre 2020, un chiffre similaire pour le revenu disponible brut, mais une baisse de quasiment 60 milliards pour la consommation et un doublement de l'épargne par rapport à la moyenne trimestrielle. Comme le disait M. Brassac, toute cette épargne est utilisée. D'un point de vue macroéconomique, la capacité de financement des ménages permet de financer les besoins de financement des entreprises et de l'État, qui ont augmenté.

Je réponds maintenant à la question concernant les négociations avec la Commission européenne sur les prêts participatifs. Vous avez voté, dans la loi de finances pour 2021, un programme de prêts participatifs dans le cadre du plan de relance, qui permet de mobiliser 20 milliards d'euros pour offrir aux entreprises des financements de long terme pour investir et se développer sans impliquer une modification de leur gouvernance. Vous avez souligné à juste titre que les dirigeants des entreprises ne souhaitent pas ouvrir leur capital. Il aurait d'ailleurs été compliqué de demander à l'ensemble des investisseurs de devenir actionnaires. C'est la raison pour laquelle nous avons conçu ce dispositif de prêt participatif. Le soutien de l'État prendra la forme d'une garantie de première perte aux investisseurs et les prêts seront distribués par les réseaux bancaires à des entreprises fiables, sur la base d'un plan d'affaires ou d'investissement garantissant leur intention d'utiliser ces financements pour se développer. Après l'urgence des PGE, qui constituaient plutôt un instrument de trésorerie, on passe le relais à des instruments orientés vers le développement et la reprise des entreprises.

La Commission européenne a accepté de considérer ce dispositif comme un soutien à l'investissement pouvant déroger à certains paramètres de l'encadrement temporaire sur les aides d'État lié à la crise sanitaire, qui demeure le cadre de référence. Les discussions se sont concentrées sur les propositions et les paramètres de ce dispositif. Concernant, d'une part, sa durée, nous voulions garantir des prêts jusqu'à fin 2022, alors que l'encadrement temporaire ne permettait d'effectuer des opérations impliquant une aide d'État que jusqu'au 31 décembre 2021. Concernant, d'autre part, la maturité des financements, nous avons proposé 10 ans, tandis que l'encadrement temporaire limitait les dispositifs à 6 ans. Au terme de longues négociations, la Commission a approuvé un dispositif qui serait mis en œuvre

jusqu'au 30 juin 2022, pour accorder à des PME et des ETI des prêts d'une maturité maximale de 8 ans.

Le dispositif se met en place. Dans l'attente de l'accord formel de la Commission, nous avons préparé le décret de mise en œuvre des prêts participatifs, qui a été présenté au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF). Nous maintenons un dialogue constant avec les banques, les investisseurs, et la Fédération française des assurances, qui nous a fait connaître l'intérêt que portaient les assureurs à ce produit garanti dont le rendement sera attractif dans l'environnement de taux actuel.

Vous m'avez interrogé sur la révision de la directive Solvabilité 2. Elle a débuté en février 2019 mais a été légèrement retardée par le contexte sanitaire. L'Autorité européenne des assurances (EIOPA), qui est l'organisme de supervision de l'assurance au niveau européen, a publié un avis le 17 décembre et la Commission devrait proposer un nouveau texte à la fin du premier semestre 2021 au lieu de fin 2020. Il sera donc en cours de négociation lors de la présidence française de l'Union Européenne (UE), ce qui peut être un avantage mais aussi un inconvénient, puisque la présidence a un devoir de neutralité. Nous serons en tout état de cause très attentifs aux évolutions. Notre principale préoccupation concerne, dans ce cadre, le traitement prudentiel de l'investissement à long terme, et en particulier des investissements en actions, actuellement très pénalisés par la directive Solvabilité 2 – nous avons négocié quelques exceptions mais nous voulons aller plus loin. Nous visons aussi l'amélioration de la supervision des activités transfrontalières et de la capacité de l'UE à gérer les difficultés dans le domaine de l'assurance.

Vous m'avez interrogé sur un troisième point : la fiscalité. Je n'ai parlé à aucun moment d'augmentation d'impôt. Le Gouvernement a mis en place un PFU, dans l'idée de conserver une certaine neutralité de la fiscalité à l'égard des différents placements, avec certains avantages spécifiques. Le PFU devait donc concerner l'ensemble de l'épargne, et visait essentiellement à diminuer la très forte taxation pesant sur les produits, notamment en actions.

Je reviens enfin sur certains sujets évoqués par les sénateurs.

L'épargne locale et la relocalisation sont des préoccupations importantes pour nous. Dans le cadre du label « Relance », qui oriente l'investissement en particulier vers les ETI et les PME, nous avons demandé un « *reporting* » pour l'ensemble des investissements réalisés sur les territoires.

Vous avez évoqué, sur les territoires également, la nécessité de se doter de véhicules souverains. Au niveau national, Bpifrance joue un rôle majeur dans le financement des entreprises, que ce soit en prêts ou en fonds propres, et constitue un catalyseur d'investissements en fonds propres dans des entreprises allant de la plus grande à la plus petite.

Vous avez soulevé l'idée d'un grand emprunt. Pour reprendre les propos M. Mareuse sur la CDC, on peut considérer que l'État est un grand emprunt à lui tout seul. En effet, en 2020, le besoin de financement de l'État a augmenté, passant de 230 milliards à 360 milliards d'euros. Le plan de relance de 100 milliards d'euros est un grand emprunt, puisque 40 milliards seront financés par l'UE et 60 milliards par l'emprunt. Ce n'est pas une augmentation des impôts, au demeurant plutôt en baisse, mais bien l'emprunt qui finance ces priorités. Celles-ci comportent notamment un aspect relatif à la résilience de l'économie

française. Ainsi, les entreprises qui effectuent des investissements de relocalisation sont accompagnées par un dispositif de financement dédié. De même, nous avons organisé des dispositifs de financement de la recherche et de l'innovation, en particulier dans des nouvelles technologies comme l'hydrogène, les biotechnologies ou la microélectronique.

L'investissement socialement responsable (ISR) est une thématique centrale, y compris aux yeux du ministre, qui est bien conscient du fait que les épargnants cherchent à donner du sens à leur épargne. Le label « ISR », en particulier pour l'assurance-vie, a très bien marché, puisque le nombre de fonds labellisés « ISR » a doublé, passant d'un encours de 150 milliards d'euros à 300 milliards d'euros depuis que nous avons mis en place ces dispositifs.

Pour répondre à la question de Mme Lavarde, le livret A et le LDDS sont en fait très bien rémunérés pour des placements garantis et à vue. Dans un environnement de taux négatifs, bénéficier d'un taux de 0,5 % sans impôt est une excellente rémunération, qui explique leur attractivité. Je pense qu'il n'est pas souhaitable d'augmenter les plafonds, comme cela a été fait en 2012 pour le livret A. Les emplois qui peuvent être réalisés par le livret A, qui est une ressource chère comme le LDDS, ne sont pas suffisants pour justifier une augmentation des plafonds.

*La réunion est close à 12 h 30.*

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

### **Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Transformation des services bancaires et conditions de leur accès - Audition de M. François Asselin, président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), MM. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France, et Matthieu Robin, chargé de mission banque et assurance à l'UFC-Que Choisir**

**M. Claude Raynal, président.** – Notre matinée est consacrée à l'évolution des services bancaires et à l'avenir de la banque de détail, autour de deux tables rondes successives.

Avant la crise sanitaire, la profession bancaire faisait l'objet de transformations profondes, sur lesquelles notre commission a déjà travaillé à plusieurs reprises. Les facteurs sont connus : les évolutions réglementaires, l'apparition de nouveaux acteurs, le contexte durable de taux bas ou encore la transition numérique.

La période que nous traversons depuis un an accélère encore cette mutation. Une étude récente du cabinet de conseil *Boston Consulting Group* (BCG) estime qu'avec la crise

sanitaire, l'évolution des services bancaires vers des canaux digitaux s'opère trois à quatre fois plus rapidement.

Certaines évolutions peuvent correspondre aux demandes des consommateurs, aux nouveaux usages des outils numériques, mais elles peuvent résulter aussi d'une démarche des acteurs bancaires eux-mêmes pour améliorer leur rentabilité. Ainsi, en novembre dernier, à l'occasion d'un discours sur les institutions financières françaises face à la crise, le gouverneur de la Banque de France, M. François Villeroy de Galhau, a souligné que, pour les banques françaises, « *la bataille doit porter sur la rentabilité plus que sur la solvabilité* », appelant pour cela à « *l'adaptation des modèles d'affaires* ».

La recherche d'une rentabilité accrue risque de se répercuter sur le consommateur en termes de coût et de facilités d'accès aux services bancaires et il appartient au législateur de rester vigilant face aux carences et exclusions qui pourraient en résulter.

Notre matinée s'organisera en deux temps : un premier temps sera consacré aux services bancaires et à leur accessibilité, en s'intéressant en particulier à la demande des clients particuliers et professionnels et à la manière dont les acteurs bancaires y répondent ; un second temps se concentrera sur le modèle bancaire en lui-même, en associant les banques dites traditionnelles et les acteurs innovants qui les concurrencent.

Pour faire le point sur la transformation de l'offre et de la demande de services bancaires, nous avons le plaisir d'accueillir quatre intervenants, que je remercie pour leur présence : M. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France ; Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF) ; et, en visioconférence, M. François Asselin, président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ; et M. Matthieu Robin, chargé de mission banque et assurance à l'UFC-Que Choisir.

Je cède tout d'abord la parole à M. Denis Beau pour un bref propos liminaire sur les évolutions structurelles et conjoncturelles observées par la Banque de France en matière de services bancaires.

**M. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France.** – Dans le cadre de la mission que leur a confiée le législateur de soutenir l'inclusion financière, la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) suivent l'évolution des services bancaires avec pour objectifs de veiller à l'équité de leur accès et de prévenir les difficultés financières pour leurs souscripteurs les plus fragiles.

J'organiserai mes observations sur l'évolution des services bancaires les plus courants – comptes, moyens de paiement, crédit – au regard de ces deux objectifs, en soulignant les points forts et d'amélioration de la situation actuelle et les opportunités et les risques créés par l'accélération en cours de la numérisation des services financiers.

En termes d'équité d'accès, une récente enquête du Credoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie) pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) montre que la quasi-totalité de la population française dispose aujourd'hui d'un compte de paiement et que cette situation s'est améliorée depuis vingt ans. C'est le résultat combiné d'une offre large des établissements bancaires français, qui s'est encore enrichie avec l'apparition de nouveaux acteurs et de l'attention constante des pouvoirs publics à ce sujet.

Dès 1984, la loi a institué le droit au compte, dont la mise en œuvre a été confiée à la Banque de France et qui concerne tant les particuliers – qui représentent 80 % des bénéficiaires – que les professionnels ou personnes morales. L’an passé, un peu plus de 36 000 désignations de banques ont été réalisées par la Banque de France au titre du droit au compte. Avec son corollaire, les services bancaires de base, c’est un outil d’inclusion financière qui demeure indispensable.

La dynamique positive en termes d’équité d’accès bénéficie également de l’action de la Banque de France en matière de moyens de paiement ; nous veillons à ce que tous nos concitoyens aient une liberté de choix et bénéficient pleinement et en toute sécurité des innovations technologiques dans ce domaine. C’est tout l’objet également de la stratégie portée par le Comité national des paiements scripturaux, qui réunit l’ensemble des parties prenantes, dont d’ailleurs les entités présentes à cette table ronde, et qui vise à stimuler et à faciliter la modernisation des paiements au bénéfice de tous.

S’agissant des financements, il n’existe pas de droit au crédit, mais un accès large qui favorise l’activité économique et l’insertion sociale. La Banque de France promeut le microcrédit pour les ménages, qui trouve une traduction tant pour des projets d’insertion sociale que pour des projets professionnels. Mais l’attention de la Banque de France est également forte vis-à-vis des entreprises et notamment des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) : ces dernières années, les entreprises ont toujours eu un large accès au financement bancaire, et à des conditions de taux très favorables, y compris au regard des autres pays européens.

Pour les entreprises qui ne parviennent pas à obtenir la mise en place ou le renouvellement d’un crédit, la Banque de France assure la mission de médiation du crédit qui a connu une forte poussée des saisines en 2020 avec un taux de succès d’environ 50 %. Notre action a complété une couverture déjà très large de distribution des prêts garantis par l’État (PGE) en soutien aux entreprises pendant cette crise : plus de 130 milliards d’euros ont été accordés à 650 000 entreprises – à 94 % des TPE ou PME.

Le travail de prévention des difficultés financières réalisé depuis 2013 par l’Observatoire de l’inclusion bancaire (OIB) a permis de sérieuses avancées, *via* la promotion et la mise en œuvre attentive d’un dispositif institué par la loi : l’identification des clients en situation de fragilité financière, le plafonnement des frais d’incident, qui a progressé à compter de 2019 avec les engagements des professionnels au profit des clients fragiles et de ceux titulaires de l’offre spécifique, et une offre spécifique de services bancaires. Cette volonté commune des pouvoirs publics et des acteurs privés a fait avancer ce sujet important : plus de 3,4 millions de clients étaient identifiés comme fragiles fin 2019, bénéficiant ainsi des mesures de plafonnement des frais d’incidents pour ceux d’entre eux payant de tels frais, et 512 000 d’entre eux avaient souscrit l’offre spécifique, soit une hausse de 46 % en deux ans, et qui devrait se poursuivre.

Quel impact anticiper de l’accélération de la digitalisation en cours des services financiers ? Cette accélération impulsée par la demande et par l’offre a été encore intensifiée par la crise sanitaire. Elle peut contribuer à améliorer encore l’accès aux services financiers, par exemple *via* des appareils mobiles, et grâce à la collecte et au traitement sécurisés de données de plus en plus nombreuses et de meilleure qualité, à concevoir des produits mieux adaptés et mieux tarifés au bénéfice des clients fragiles.

Mais l'accélération de la digitalisation est également porteuse de risques. Le premier a trait à la fracture numérique. Même si l'usage du digital s'est sensiblement accru au sein de la population française, il y a une fraction de la population pour laquelle la possibilité d'accéder aux services financiers de proximité, en présentiel, demeure non seulement importante mais parfois nécessaire. C'est pourquoi en matière de traitement du surendettement, de droit au compte, d'information générale du public sur les opérations et les pratiques bancaires, d'accompagnement des TPE et PME, de médiation du crédit, la Banque de France conserve pour sa part une pluralité de canaux : internet, courrier, téléphone mais aussi présence dans chaque département.

Si on élargit le champ aux services bancaires, maintenir un bon équilibre entre numérique et proximité apparaît utile et légitime, même si naturellement les décisions relatives à l'organisation des réseaux bancaires relèvent de la responsabilité des établissements eux-mêmes. Garantir l'accessibilité de tous aux moyens de paiement fait également partie intégrante de la stratégie nationale des paiements, dans un contexte où la sophistication des modes de paiement ou de leur sécurité ne doit pas compromettre leur utilisation par les populations les plus fragiles.

La qualité du service apporté au client ne doit pas être remise en cause. L'ACPR veille à ce que la même qualité de conseil soit apportée lors des décisions d'investissement, de souscription de produits d'assurance, ou de crédits quel que soit le canal de distribution retenu ou la technologie utilisée.

La cyber sécurité des acteurs financiers est essentielle, en particulier celle des sites web et des applications pour *smartphones* sur lesquelles les clients passent leurs ordres et consultent leurs comptes. Plus généralement, c'est l'ensemble des environnements informatiques des établissements financiers qui requiert une protection élevée face aux risques d'intrusion informatique. L'ACPR, soit au titre de ses missions nationales, soit en soutien de la Banque centrale européenne, pousse donc les établissements financiers à disposer d'un niveau de sécurité élevé.

L'ACPR contribue aussi à la lutte contre les arnaques financières, en mettant en garde le public contre les offres frauduleuses. Ces arnaques sont en forte augmentation, l'usage des vecteurs digitaux constituant un terreau favorable à la démultiplication des sites frauduleux, utilisant pour certains des visuels et caractéristiques très proches de ceux des acteurs dûment agréés, quand ils n'en usurpent pas carrément l'identité. Les entreprises comme les particuliers sont visés. En 2020, 1 081 sites frauduleux ont été inscrits sur les listes noires des acteurs non autorisés publiées par l'ACPR.

**Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF).** – Je vous remercie pour cette invitation à une table-ronde qui nous permettra d'aller vraiment au fond du sujet et d'échanger sur les services bancaires du quotidien pour accompagner les citoyens dans leurs projets.

Les banques sont des acteurs indispensables de notre société et de notre économie. Je centrerai mon propos sur trois termes : solidité, utilité et proximité de nos services.

Il est important d'avoir des acteurs bancaires sources de confiance et qui ont un dispositif d'évolution continue de leurs services, que ce soit spontanément dans la relation commerciale ou dans le cadre des très nombreuses instances d'échange entre les parties prenantes, comme le Comité national des paiements scripturaux, l'OIB ou le CCSF. C'est une

partie de la spécificité française. Le service bancaire est d'abord une réponse aux besoins de la population et à la façon dont la banque voit évoluer ses clients au quotidien. Cela se construit également dans un cadre collectif, comme le montre la présence de la CPME et d'UFC-Que choisir : nous devons écouter les demandes et les critiques, et rester au contact.

Cette façon de faire « à la française » est à la fois une relation commerciale mais aussi une relation de parties prenantes. Ce modèle français est singulier par sa très forte couverture et son universalité. Ne le remettons pas en cause aujourd'hui, alors que cette solidité et cette confiance sont reconnues par les Français qui ont une bonne image de leur banque à 89 % et des banques françaises en général à 68 %. Le rôle de financeur et de bonne réponse au service est reconnu par 82 % des Français, selon le sondage de l'Institut français d'opinion publique (Ifop) que nous commandons chaque année. Cette enquête montre aussi une attente importante de banques fournissant des services à la fois en proximité physique et en digital : 83 % des clients des banques souhaitent que leur banque continue à offrir les deux ; environ 9 % souhaitent uniquement des services physiques, 8 % uniquement des services digitaux – mais 15 % chez les jeunes.

L'objectif des banques françaises est de répondre à ces attentes extrêmement diversifiées. On ne peut pas parler de standardisation totale des services : nous avons la chance d'avoir un secteur bancaire fort concurrentiel avec de grandes banques. Cette concurrence s'exprime de multiples manières, par des tarifs faibles et qui diminuent – 0,4 % du budget des ménages, contre le double il y a une dizaine d'années. Les taux sont également bas en raison de l'environnement général de taux, mais aussi de cette concurrence. Or il nous faut pouvoir continuer à fournir l'ensemble de ses services et à financer une présence physique très exigeante. Tout l'enjeu des banques françaises, c'est de maintenir cet équilibre et cette approche de services massifs à la population, tout en continuant à dégager des résultats pour pouvoir cumuler des fonds propres. Il y a donc une boucle vertueuse – services, tarification adaptée, couverture générale de la population, résultats et solidité financière – qui permet aux banques de fonctionner au bénéfice de l'ensemble de leurs clients.

Permettez-moi quelques chiffres sur l'utilité des banques, et notamment pour le financement des entreprises : 1,3 million de PME sont financées par le crédit, pour un encours de plus de 500 milliards d'euros, avec des taux favorables. Au total, les prêts à l'habitat s'élèvent à 1 100 milliards d'euros. Actuellement, un nombre record de ménages détiennent un crédit et ont pu accéder ainsi à la propriété.

Nous avons également de très nombreux services bancaires innovants dans le domaine des paiements. Nous sommes fiers d'avoir des services de paiement et un traitement des données personnelles qui inspirent confiance. Parmi l'ensemble des acteurs économiques, c'est aux banques que les Français accordent le plus leur confiance en matière de sécurisation de leurs données personnelles.

Notre enjeu est donc de rester au niveau de l'ensemble de ces exigences.

Vous connaissez peut-être notre brochure *Banques et territoires* illustrant la diversité de notre présence sur tous les territoires. La France est l'un des pays dans lequel le nombre d'agences diminue le moins – nous sommes d'ailleurs parfois critiqués pour cela : pourquoi conserver une présence physique alors que tout peut se faire à distance ?

Cette présence évolue avec les Français : vous aurez des créations d'agences dans les bourgs nouveaux et des fermetures – tout en cherchant des solutions de compensation –

dans les lieux dans lesquels la population diminue ou utilise moins ces services. Les points alternatifs d'accès ont augmenté de plus de 10 % l'année dernière. Les services bancaires s'adaptent à la vie des Français, à leur âge, à leur localisation. Nous avons actuellement 36 000 agences, chiffre qui s'est érodé de quelques points de pourcentage depuis dix ans, alors qu'en moyenne cette baisse a atteint 30 % chez nos voisins européens.

Solidité, proximité et utilité des services sont au cœur de notre évolution. Il serait extrêmement dommageable de renoncer à cette approche inclusive très importante.

**M. Claude Raynal, président.** – Monsieur François Asselin, qu'attendent les petites et moyennes entreprises en matière de services bancaires et de relations à la banque ? Je vous demanderai, ainsi qu'à M. Matthieu Robin, de vous positionner par rapport au cadre général et au fonctionnement des banques présenté précédemment. Correspondent-ils bien aux besoins des entreprises et des ménages ?

**M. François Asselin, président de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME).** – La relation des banques avec leurs clients, qu'ils soient particuliers ou entreprises, relève presque de l'intérêt général, puisqu'ils ne peuvent avancer dans la vie sans compte bancaire.

Pousser jusqu'au bout la numérisation ne répond pas complètement à cette mission d'intérêt général, parce qu'à certains moments, il faut se parler. Cette numérisation a été incroyable : qui aurait pu imaginer, il y a vingt ans, avoir dans sa poche un central bancaire décentralisé ? C'est impressionnant. Pour autant, la numérisation galopante n'a pas vraiment enlevé le lien physique que les particuliers ou les entreprises peuvent avoir avec leur banquier. Selon un sondage Ifop, plus une entreprise grandit, plus elle a des relations qualitatives avec son banquier. À l'inverse, plus l'entreprise est petite, plus la relation est perfectible. Cela vient des deux côtés : peu d'entrepreneurs savent organiser la relation avec leur banquier et mettre en place une sorte de rituel pour inviter régulièrement son banquier et lui présenter son entreprise et son avenir. Faire le point, ce n'est pas très compliqué et malheureusement peu de chefs d'entreprise sont sensibilisés à cela. De l'autre côté, certains banquiers ne savent pas se tourner vers leurs clients.

Toutefois, depuis mars 2020, nous avons collectivement – avec la FBF et la Banque de France – réussi quelque chose d'incroyable ; sans mouvement volontaire dynamique des banquiers en direction de leurs clients, cela aurait pu mal se passer, car une énorme inquiétude montait dans les entreprises. Finalement, tout s'est passé paisiblement. Là où cela a été plus tendu, la médiation du crédit a bien travaillé.

Les mesures qui maintiennent aujourd'hui les acteurs économiques en suspension vont progressivement être débranchées, et la relation client-banque risque de se tendre. Nous allons donc avoir besoin de beaucoup de bienveillance de la part de nos banquiers. Un sondage réalisé à la mi-janvier auprès de nos adhérents a montré que 220 000 entreprises avaient activé leur PGE, mais que 80 000 à 100 000 d'entre elles commençaient à avoir des doutes sur leur capacité de remboursement de ce « mur de dettes ». Cela n'est pas surprenant, car la sinistralité a été particulièrement basse en 2020 et elle va bien évidemment augmenter en 2021. Nous avons besoin que l'on élargisse la palette des mesures de soutien pour permettre à ces entreprises viables de rebondir.

Il faut aussi s'occuper de l'entrepreneur lui-même. Nous avons fait une série de onze propositions, parmi lesquelles la non-automaticité de l'inscription au fichier des

incidents de paiement en cas de défaillance – notamment lorsqu’il n’y a pas eu de faute de gestion –, le droit des cautions ou encore l’intégration de la dette sociale – qui est aujourd’hui considérée comme une dette personnelle du dirigeant – dans la procédure de défaut de paiement.

Globalement, la présence physique bancaire se maintient et les banquiers continuent de se déplacer, certes sur des territoires plus grands. Nous sommes très sensibles à la stabilité de la relation humaine et le *turn over* des chargés de clientèle n’est pas très apprécié.

Le taux auquel les entreprises françaises empruntent est très compétitif en Europe, mais l’on constate des hausses de tarification de la gestion de compte dans certaines banques. Cette tarification manque souvent de transparence.

**M. Matthieu Robin, chargé de mission banque et assurance à l’UFC-Que Choisir.** – Je vous remercie de votre invitation. Nos 140 associations locales nous font des remontées de ce qui se passe sur le terrain. La technologie évolue et les usages des consommateurs aussi. Mais leurs attentes restent immuables : disposer d’une information claire sur la nature et le coût des services financiers ; avoir un accès simple au relevé annuel de frais sur l’ensemble des applications ; payer le juste prix pour des prestations conformes à leurs attentes ; être en sécurité avec leurs dépôts, dans un contexte marqué par l’augmentation des fraudes ; avoir accès à des conseils suffisants, alors que les souscriptions en ligne, sans conseiller, se développent ; et enfin, pour les personnes vulnérables, avoir accès aux services financiers à un coût modéré. À cet égard, le plafonnement des frais d’incidents bancaires est une mesure utile. Malheureusement, certains critères – comme le revenu à prendre en compte pour donner droit à ce plafonnement – sont laissés à l’appréciation des banques. Nous regrettons aussi l’érosion du nombre d’agences bancaires et les difficultés d’accès aux points de retrait d’espèces, par exemple lorsque le distributeur automatique installé dans votre commune n’est pas celui de votre agence.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le Sénat s’intéresse de longue date à la question de l’accessibilité aux services bancaires sur le territoire, en particulier pour l’accès aux espèces. Les travaux conduits jusqu’à présent sous l’égide de la Banque de France insistent sur le caractère ponctuel des carences identifiées. Pourtant, nous sommes nombreux ici à avoir en tête des situations locales problématiques. Surtout, les analyses convergent pour considérer que le mouvement de réduction du nombre d’agences en France, moins marqué jusqu’à présent que dans d’autres pays européens, pourrait s’amplifier au cours des prochaines années. Face à cette situation, comment pouvons-nous anticiper pour garantir un égal accès aux services bancaires sur tout le territoire ?

La transition vers le numérique ne saurait être intégrale : l’agence reste un moyen de tisser une relation de proximité. Dans d’autres pays, les banques ont fait un choix différent, afin d’utiliser la connaissance de leur clientèle, en complétant la nature des services proposés en agence : conseils aux PME, réservation de billets de train, service aux personnes âgées, etc. Une telle évolution en France vous semblerait-elle pertinente ?

L’ACPR a récemment constaté que l’absence de plateformes dédiées aux services financiers constituait une singularité française. Cela pose la question de l’ouverture des données et des interfaces bancaires. Quelle est la demande des clients pour de tels services ? En quoi les nouveaux acteurs bancaires répondent-ils mieux à certains besoins que les banques traditionnelles ?

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons aborder la phase très délicate, mais qui risque aussi d’être très brutale, de la sortie des PGE : comment bien analyser la viabilité des entreprises ? Avec qui cette analyse est-elle conduite ? Les experts-comptables sont-ils sollicités ?

**M. Hervé Maurey.** – Je m’étonne du tableau idyllique brossé par la directrice générale de la FBF : il me semble en décalage avec ce que l’on observe dans les territoires ruraux. Le nombre de banques y a considérablement diminué et 80 % des communes ne disposent pas de distributeur automatique de billets, ce qui a pu poser des problèmes pendant la période de confinement. Des entreprises de transport de fonds commencent à se positionner sur ces distributeurs : comment l’expliquez-vous ? Ne pourrait-on pas trouver de solutions pour installer des distributeurs dans les communes qui souhaitent offrir ce service à leur population, quitte à ce que le déficit de fonctionnement soit partagé entre la banque et la commune ?

**M. Claude Nougein.** – Il faut bien reconnaître que les banques font des efforts en matière de taux, à l’exception toutefois des PGE pour lesquels il est envisagé un taux de 2 % à 2,5 %, alors qu’il pourrait n’être que de 1 % pour correspondre aux conditions de marché. Certes, les entreprises sont nombreuses à n’avoir pas consommé leur PGE, mais c’est problématique pour les autres.

La relation bancaire est d’intérêt général et la banque n’est pas un commerce comme les autres. La tarification de la gestion de compte est un maquis impressionnant. En janvier dernier, une banque parisienne spécialisée dans les hôtels-restaurants a augmenté ses frais administratifs de 61 euros à 75 euros, soit 23 % de hausse en un an ! Et les frais de virement sont passés de 17 centimes à 20 centimes, soit plus de 17 % de hausse ! C’est certes légal, mais est-ce bien moral ? On ne change pas de banque aussi facilement que de supermarché...

**M. Antoine Lefèvre.** – En tant que président du groupe interparlementaire d’amitié France-États-Unis, je m’inquiète de la situation des 40 000 Français qui sont Américains accidentels et qui se trouvent confrontés à l’extra-territorialité de la législation fiscale américaine. Or, depuis mars 2020, l’ambassade américaine a fermé ses services et ne délivre plus les documents qui leur permettraient de conserver leurs comptes ouverts ou de souscrire des produits d’épargne. Quels assouplissements sont envisageables ?

Une étude de l’association 60 millions de consommateurs a souligné l’opacité des commissions bancaires prélevées sur les dossiers de succession des clients décédés. Ces commissions s’échelonnent de 75 euros à 450 euros. Ces tarifs ne pourraient-ils pas être régulés ?

**M. Michel Canevet.** – En tant que rapporteur pour la commission des finances sur la proposition de loi du groupe socialiste relative au plafonnement des frais bancaires examinée l’an dernier, j’ai pu constater que les tarifs bancaires étaient bien souvent opaques. Depuis, une nouvelle grille tarifaire a été diffusée, mais les associations de consommateurs ne semblent pas considérer qu’elle soit beaucoup plus lisible...

Lors de la crise des « Gilets jaunes », les banques s’étaient engagées à plafonner leurs frais au profit des 3,4 millions de personnes en situation de fragilité financière. Quelles tendances avez-vous observées en 2020 ? Les engagements pris fin 2018 ont-ils été tenus ?

**M. Éric Bocquet.** – Le nombre de distributeurs automatiques de billets ne cesse de baisser : rien qu'en 2019, 2 100 distributeurs automatiques de billets (DAB) ont été supprimés.

Certaines communes s'efforcent d'obtenir la réinstallation d'un distributeur dans le cadre d'une politique de redynamisation des commerces de centre-bourg. Dans le Nord, une de ces communes, après s'être heurtée au refus de toutes les banques, a conclu une convention avec la Brink's, mais à des conditions contraignantes : 1 300 euros mensuels à sa charge, majorés de 200 euros si le nombre minimal de retraits n'est pas atteint. Ainsi, c'est la collectivité qui doit supporter une charge et un risque, parce que les banques n'ont pas répondu présent...

Cette dérive, qui touche notamment les territoires ruraux, est inquiétante du point de vue de l'aménagement du territoire !

**M. Vincent Segouin.** – Dans le cadre du PGE, certaines entreprises ont emprunté jusqu'à 25 % de leur chiffre d'affaires. Les PME réalisant un bénéfice de l'ordre de 2 % à 4 %, j'ai beau tourner l'équation dans tous les sens, je ne vois pas comment elles pourront rembourser leur PGE en cinq ans...

Par ailleurs, on a de plus en plus l'impression que les banques se concentrent sur l'activité de dépôt, plus rentable, et cherchent à supprimer les charges et effectifs liés à la banque de détail. Cette tendance, préjudiciable aux services du quotidien pour les entreprises et les territoires, va-t-elle se poursuivre ?

**M. Jérôme Bascher.** – Jusqu'à présent, on avait peu à peu renforcé la sécurité des moyens de paiement des particuliers : avec les chèques d'abord, qui exigent une signature, avec les cartes bancaires ensuite, qui nécessitent un code. Désormais, n'importe qui peut, en s'emparant de votre téléphone portable, prendre en main votre compte bancaire ! Le risque cyber pesant sur le consommateur n'est-il pas excessif ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – Ma vision du secteur bancaire est un peu moins positive que celle de Mme Atig... En ce qui concerne les DAB, j'ai eu, moi aussi, une expérience très décevante. Et l'année dernière, lorsque l'association des maires de mon département, que je préside, a voulu acheter un stock de masques, aucune banque n'a consenti à lui accorder un prêt – sauf une, à condition que le prêt soit garanti par le département à hauteur de 80 %. Quand on a besoin d'elles, les banques ne jouent pas toujours leur rôle d'entreprise citoyenne...

Le secteur bancaire n'échappe pas à la numérisation généralisée, mais quel rôle joue-t-il dans la lutte contre l'illectronisme ? Vos guichets sont-ils capables de repérer les clients qui rencontrent des difficultés ? Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), près de 14 millions de Français ne sont pas à l'aise avec les outils numériques. Pouvez-vous les identifier pour les orienter vers des lieux de médiation numérique ?

**M. Victorin Lurel.** – Seuls deux réseaux bancaires sont encore présents sur mon territoire : la Banque postale et le Crédit Agricole. Toutes les communes ne disposent pas d'un distributeur, faute d'une coordination entre les banques.

En outre, les prestations bancaires sont toutes plus chères dans les outre-mer que dans l'Hexagone, malgré les mesures que, ministre, j'avais prises pour une convergence des tarifs. Or ces différences de coût ne s'expliquent pas par la distance : sont-elles liées à un risque plus élevé ?

Comme la plupart des filiales ont perdu leur autonomie, à partir de 50 000 euros, les décisions se prennent à Paris. Résultat : les services manquent de rapidité – les entreprises ultramarines en savent quelque chose... Le Médiateur du crédit a un rôle éminent à jouer dans les outre-mer, où son action pourrait être plus efficace.

Enfin, les frais liés aux successions posent problème. Lorsque j'ai perdu mon fils, le Crédit Agricole a mis neuf mois pour régler une succession d'à peine 5 000 euros, en prenant 400 euros de frais... L'association UFC-Que Choisir a publié un bon dossier sur la question. Il y a matière à légiférer ou à régler !

**M. Philippe Dallier.** – En Seine-Saint-Denis aussi, les fermetures d'agence s'accroissent. Dans ma commune, il n'y en a plus que deux, contre cinq il y a une quinzaine d'années ; on se demande ce qu'il en sera dans deux ans... Cette évolution est particulièrement inquiétante sur un territoire dont les populations sont souvent très fragilisées et accèdent plus difficilement au numérique.

La FBF mène-t-elle une réflexion en la matière ? Serait-il possible de traiter différemment les départements ruraux et ceux, comme le mien, confrontés à des problématiques particulières ?

**Mme Maya Atig.** – La diversité de vos questions reflète toutes les exigences que vous défendez : maintien d'une présence territoriale constante, voire accrue, innovations, lesquelles supposent des investissements et de la formation, permanence des services classiques, tarifs faibles pour tous et à tout moment... Au même moment, le renforcement des exigences prudentielles impose de réaliser plus de résultats ou de baisser davantage les coûts pour disposer des coussins de fonds propres permettant de maintenir l'activité à haut niveau.

Il n'y a pas de plan prédéfini pour fermer des agences à tel ou tel endroit. Les évolutions – généralement, des regroupements – sont décidées selon une approche plus dynamique. Par exemple, les conseillers professionnels peuvent avoir leur bureau à un endroit, mais se déplacer auprès de leurs clients. Ce qui compte, ce sont les services rendus par une agence, indépendamment d'une localisation.

Au demeurant, le nombre d'agences bancaires baisse de seulement 1,9 % sur un an. En Espagne, il a baissé de 46 % en dix ans, et aux Pays-Bas de 60 % ! Dans notre pays, le mouvement est beaucoup moins volontariste et tient compte de l'évolution de la fréquentation des agences et de leurs services.

S'agissant des distributeurs de billets, c'est l'évolution de leur usage qui conduit à des décisions. Étant entendu que le niveau global de services reste considérable, puisque 99 % de la population métropolitaine réside dans une commune disposant d'un automate ou située à moins de quinze minutes en voiture de la commune équipée la plus proche. Certes, quinze minutes, ce n'est pas rien, mais il est rare qu'on se déplace uniquement pour retirer des espèces. Par ailleurs, le paiement sans contact est en train de changer considérablement la donne dans les commerces, même si les retraits de petits montants ne disparaîtront pas.

Sans remplacer tout à fait un DAB, les services alternatifs répondent à une très grande majorité des besoins. Par exemple, j'ai vu, en Auvergne, une banque conclure un accord avec l'épicier le plus proche de l'agence fermée, dont le DAB était utilisé à 80 % par les clients de la banque ; les 20 % restants auront au maximum quinze minutes de voiture à faire, comme lorsqu'ils vont aux courses. En somme, nous nous efforçons de trouver un équilibre pour adapter l'accès à nos services, sous leurs multiples formes, en tenant compte de l'évolution des clients eux-mêmes.

S'agissant de l'illectronisme, 10 % environ de la population n'est pas à l'aise avec les innovations. Quand un client n'utilise pas un service ou ne le télécharge pas, il est assez facile de le repérer. Les conseillers passent du temps avec ces clients pour les aider à se familiariser. Par ailleurs, les informaticiens travaillent à rendre les outils digitaux toujours plus simples d'utilisation. D'après le sondage Ifop que j'ai déjà cité, 96 % des Français consultent régulièrement le site internet ou l'application de leur banque. Les banques françaises offrent le choix entre les deux options, car les populations utilisatrices ne sont pas exactement les mêmes, notamment en termes d'âge.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la possibilité de mettre les agences à la disposition d'autres activités, d'en faire des sortes de tiers lieux. Les initiatives locales en la matière sont assez nombreuses ; nous en parlons dans notre brochure *Banques et territoires*. À Montpellier, par exemple, j'ai visité une agence qui met régulièrement ses locaux à la disposition d'associations, ce qui est extrêmement apprécié dans le quartier.

S'agissant enfin des PGE, nous avons bien perçu la nécessité de nous mobiliser collectivement et fortement. C'est une fierté pour nos 360 000 concitoyens qui exercent le métier de banquier de voir leur utilité reconnue. Des discussions ont eu lieu, en amont même de la médiation du crédit, sur la nécessité d'expliquer les mécanismes en cas de refus de crédit et de minimiser le nombre de ces refus. On anticipait 10 % de dossiers de PGE examinés au cas par cas, et beaucoup pensaient que nous n'y arriverions pas. Or les banquières et les banquiers l'ont fait, avec une grande énergie : la semaine dernière, nous avons dépassé le 800 000<sup>ème</sup> dossier examiné !

Banques et clients sont donc capables de se parler, dans les bons comme dans les mauvais moments. Il est important qu'on n'ait pas peur d'entrer dans une agence, même avec un dossier compliqué à présenter – surtout au début d'une période où nombre d'entreprises auront besoin de sécurité.

En matière de PGE, les entreprises disposent de deux grandes souplesses : amortir sur six ans – beaucoup le feront sans doute, même quand elles n'en auraient pas besoin – et reporter d'un an le début de l'amortissement.

Quant aux frais de succession, c'est un sujet que nous allons regarder très attentivement, en liaison avec les parlementaires qui l'ont soulevé.

**M. Denis Beau.** – Pour ce qui est du risque cyber, soulevé par M. Bascher, un effort collectif constant doit être mené pour limiter l'impact de la digitalisation sur la sécurité des particuliers. La Banque de France, responsable de la sécurité des moyens de paiement, veille à ce que dispositifs techniques appropriés soient mis en place, à l'instar de l'authentification forte, qui permet d'initier une opération sans risque d'usurpation d'identité.

Parallèlement à ce renforcement des méthodes d'authentification, les utilisateurs doivent faire preuve de vigilance. L'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement, présidé par le gouverneur de la Banque de France, rappelle régulièrement les bonnes pratiques en la matière.

En ce qui concerne les PGE, dans le premier temps de la gestion de la crise, un soutien massif en liquidités a été assuré à tous ceux qui en avaient besoin – le gouverneur a parlé d'un « pont de liquidités ». Je remercie M. Asselin pour son appréciation positive sur l'engagement de la Banque de France, notamment à travers la médiation du crédit, mais aussi notre action d'accompagnement auprès des entreprises. Dans un second temps, ce soutien devra évoluer pour devenir plus sélectif et centré sur le renforcement de la structure financière des entreprises, notamment en termes de fonds propres. Des dispositifs sont en cours d'élaboration, importants pour assurer la solidité de notre système économique et financier.

**M. Claude Raynal, président.** – Les questionnements de M. Robin ont été relayés par nombre de nos collègues. De fait, en ce qui concerne la tarification, sa transparence et l'accès à l'information, même si des améliorations ont pu être réalisées, j'ai l'impression qu'on peut encore mieux faire...

**M. Mathieu Robin.** – En matière de lisibilité, force est de constater qu'il ne reste plus grand-chose des efforts qui avaient été engagés : l'extrait standard des tarifs ne figure plus dans de nombreuses brochures.

S'agissant du risque cyber, la Banque de France s'est dotée d'un plan d'action, mais, aujourd'hui, seul un consommateur sur deux bénéficie d'un dispositif d'authentification renforcée.

S'agissant de l'accès aux espèces, il faut s'intéresser à la tarification des retraits déplacés. Quant aux points de retrait privés, ils sont, en effet, une piste intéressante pour les usagers, notamment dans les territoires ruraux.

Les frais sur les successions, très variables, sont opaques. Il y a sans doute matière à mieux les encadrer.

La concurrence de nouveaux acteurs est tout à fait bénéfique pour les consommateurs : elle élargit leur choix pour des services parfois de niche, mais dont la tarification est très opaque – je pense aux transferts d'argent internationaux.

Enfin, il est fâcheux que, en matière de plafonnement des frais d'incident bancaire, certains critères soient laissés à la main des banques, notamment celui du revenu, parfois extrêmement restrictif : dans certains établissements, le seuil de fragilité est fixé à 1 100 euros mensuels, ce qui exclut nombre de clients du bénéfice du plafonnement.

**M. François Asselin.** – Ma conclusion portera sur le PGE. Certaines entreprises, pourtant viables avant la crise sanitaire, ne pourront faire face au report de charges fiscales et sociales, qui s'ajoute au report de loyers ou de remboursements d'emprunt et à l'amortissement du PGE, bref à un mur de dettes. La situation sera très compliquée pour elles, même si le remboursement du PGE est étalé sur quatre ou cinq ans, et celui des charges fiscales et sociales sur trois ans. C'est pourquoi la CPME milite pour le regroupement de tout ou partie des dettes dans un prêt de consolidation, afin de les étaler pendant dix ans si nécessaire. Mais, comme cela a été souligné, comment fait-on pour sélectionner, si je puis

dire, les entreprises qui pourraient bénéficier de cette facilité ? On pourrait recourir à des tiers de confiance, à savoir les experts-comptables et les commissaires aux comptes, pour apprécier la situation de l'entreprise. Toutefois, le législateur ou le Gouvernement doit prévoir ce nouvel outil qu'est le prêt de consolidation.

Demain matin, Bruno Le Maire va annoncer la mise en place de prêts participatifs. Nous considérons qu'il s'agit d'un autre outil financier tout à fait intéressant pour les PME, sur lequel nous avons beaucoup travaillé avec l'exécutif. Il importe que ces prêts soient rapidement mis en place, à des taux d'intérêt qui ne soient pas usuraires.

Mesure de soutien et mesure d'abondement en fonds propres sont les deux leviers à actionner. Mais n'oublions pas la méthode...

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en sommes tous conscients, nous entrons dans une phase sensible pour les entreprises.

Merci à tous de votre participation à cette table ronde.

*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](#).*

**Évolution du modèle bancaire et avenir de la banque universelle - Audition de Mme Maya Atig, directrice générale de la fédération bancaire française (FBF), MM. Denis Beau, premier sous-gouverneur de la Banque de France, Paul de Leusse, directeur général d'Orange Bank, et Alexandre Prot, cofondateur et président-directeur général de Qonto**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous poursuivons notre matinée consacrée à l'évolution des services bancaires, en nous concentrant désormais sur les professionnels du secteur eux-mêmes.

Le modèle traditionnel de la banque universelle est mis à mal par l'émergence de nouveaux acteurs. En concurrençant les banques sur des segments ponctuels, ils menacent les péréquations de marges sur lesquelles repose la banque universelle. En réaction, les banques traditionnelles s'interrogent sur le maintien d'infrastructures qu'elles assument et sur lesquelles les acteurs innovants viennent souvent s'appuyer.

C'est pourquoi, en tant que législateurs, nous nous questionnons sur l'équilibre à trouver pour assurer la coexistence de ces opérateurs et préserver un égal accès aux services bancaires pour tous nos concitoyens. Nous avons eu le débat lors de l'examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance ayant transposé la deuxième directive sur les services de paiement, dite « DSP 2 » : où placer le curseur pour l'accès aux données bancaires ?

Pour faire le point sur ces questions, nous retrouvons M. Denis Beau, en qualité de président désigné de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), et Mme Maya Atig, directrice générale de la fédération bancaire française, qui ont déjà participé à notre premier échange. Nous avons également le plaisir d'accueillir deux autres intervenants, que je remercie pour leur présence : M. Paul de Leusse, directeur général d'Orange Bank et M. Alexandre Prot, cofondateur et président-directeur général de Qonto, une néobanque pour les petites et moyennes entreprises (PME) et travailleurs indépendants.

Sans plus tarder, je cède la parole à M. Denis Beau pour connaître le regard du régulateur sur les perspectives du modèle bancaire.

**M. Denis Beau, président désigné de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.** – Depuis la grande crise financière, les activités d'intermédiation financière ont repris leur développement à un rythme soutenu, de l'ordre de 4 % en France, comme en Europe. Mais cette croissance s'accompagne d'une évolution des services, d'une diversification des intermédiaires qui les fournissent et d'une complexification de leurs relations.

Ces transformations soulèvent de nombreuses questions d'intérêt général. Je voudrais partager quelques observations sur trois d'entre elles qui, de mon point de vue de superviseur et de banquier central, sont importantes : va-t-on vers la fin de la domination en Europe d'une intermédiation centrée sur les banques ? Quelles conséquences sur l'efficacité et la stabilité de notre système financier ? Faut-il faire évoluer le cadre de régulation du système financier ?

En réponse à ma première question je voudrais faire trois observations. La première observation concerne le dynamisme des acteurs non bancaires de l'intermédiation financière depuis la crise financière de 2008. Ce dynamisme s'est d'abord traduit par le développement du financement non bancaire qui a progressé dans la zone euro à un rythme annuel de 7,5 % en moyenne entre 2013 et 2019. Depuis 2002, la part des crédits bancaires dans l'endettement de la zone euro a été divisée par deux et ne représentait plus que 37 % de l'endettement de la zone euro en 2019. Ce dynamisme s'est accompagné de l'émergence de nouveaux acteurs, en particulier les entreprises technologiques. Le modèle de ces entreprises se fonde sur la décomposition des activités de la banque universelle traditionnelle en une série de fonctions essentielles distinctes, telles que l'acheminement des paiements, la fourniture de financements, le partage des risques et la répartition des capitaux, qui sont réassemblées sur une plateforme en ligne, qui assure l'interface avec l'utilisateur. Dans ce modèle, le contrôle de la plateforme est plus stratégique que l'offre de services financiers elle-même, qui peut être externalisée à des tiers, comme les banques.

La seconde observation concerne l'impact, qui s'annonce différencié, des fintech et des Bigtech sur l'intermédiation financière. Les start-ups du secteur de la fintech n'ont pas les ressources en capital suffisantes pour perturber les acteurs en place et leur rôle sera probablement déterminé par l'alternative suivante : coopérer voire passer sous le contrôle d'un acteur établi ou entrer en concurrence sur des segments de niche, tel que le financement participatif, l'activité de prêt en ligne ou les paiements. L'impact s'annonce tout autre avec les Bigtech qui disposent de ressources financières massives, d'une forte image de marque, d'une clientèle constituée à l'échelle mondiale et d'un accès privilégié aux technologies de pointe.

La troisième observation concerne l'avenir de l'intermédiation bancaire, en particulier dans le monde de la vente au détail : si les Bigtechs disposent des capacités nécessaires pour remodeler significativement l'intermédiation financière, cela ne signifie pas que les banques seront nécessairement évincées, mais qu'elles pourraient être interfacées par les plateformes des Bigtech. Cette évolution est par exemple déjà bien engagée en Chine.

Au lieu d'éliminer l'intermédiation, la force exercée par les entreprises technologiques, si on lui laisse le champ libre, peut plus probablement conduire à rebattre les cartes de l'intermédiation financière, autour de la combinaison de plusieurs modèles qui incluraient le modèle traditionnel d'intermédiation bancaire, le modèle d'intermédiation

financière non bancaire mis en œuvre par le secteur de la gestion d'actifs, notamment pour financer le secteur des entreprises, un modèle dit « réintermédié », dans lequel fintech et Bigtech jouent le rôle d'intermédiaire pour les banques, vis-à-vis de la clientèle de détail en particulier, et un modèle intégralement désintermédié reposant sur la technologie *blockchain*.

J'en viens maintenant aux conséquences de ces transformations sur l'efficacité et la stabilité de notre système financier. Ces transformations, dans la mesure où elles s'accompagnent effectivement de meilleures « expériences-utilisateurs » et d'un financement plus diversifié de l'économie, sont susceptibles d'avoir un impact positif à la fois sur l'efficacité et la stabilité de notre système financier. Mais elles sont également porteuses de risques.

Concernant les acteurs bancaires, un risque important concerne leur rentabilité. L'environnement de taux bas dans lequel nous évoluons désormais, pour des raisons conjoncturelles et structurelles, réduit les perspectives de marge de revenu net d'intérêt et contribue à expliquer l'érosion de la valorisation des banques européennes sur les marchés financiers. Les banques européennes disposent néanmoins et heureusement de leviers pour faire face à ce défi. Ils reposent en particulier sur la réduction des frais généraux, *via* notamment l'ajustement de la taille des réseaux et les investissements dans les technologies digitales. La consolidation du système financier européen constitue un levier additionnel pour permettre des économies d'échelle et un meilleur amortissement des coûts fixes d'innovation et d'investissement.

Concernant l'intermédiation financière non bancaire, force est de constater que son développement a augmenté le caractère systémique de ses activités et les interconnexions, avec des désordres possibles, vis-à-vis du financement de l'économie réelle, comme en attestent les tensions intervenues en mars et avril derniers sur les fonds monétaires.

Cette observation m'amène à mon dernier point : quelles conséquences en matière de régulation du système financier et de contribution des banques centrales ? J'en retiens trois principales. La première conséquence concerne le périmètre de la réglementation. Du fait de la conjonction d'interconnexions croissantes – financières et opérationnelles – entre acteurs, dont une partie seulement est régulée, et de la digitalisation en cours du système financier, l'exposition du système financier au risque cyber s'accroît. En outre, son exposition à de nouveaux risques apparaît, comme le risque de stabilité financière et de souveraineté monétaire associé à la diffusion de nouveaux crypto-actifs comme les « *global stable coins* ». Dans ce contexte il serait utile de déployer un cadre réglementaire et de surveillance applicable aux principaux prestataires de service informatiques, notamment les fournisseurs de service de *Cloud*, ainsi qu'aux émetteurs et distributeurs de *stablecoins*, indexés sur une ou plusieurs devises. La Commission européenne a pris au niveau européen des initiatives avec les propositions de règlements DORA et MiCA qui apparaissent de ce fait bienvenus.

La seconde conséquence concerne le contenu de la réglementation applicable aux intermédiaires non bancaires. Une intermédiation financière non bancaire solide offre une alternative aux services offerts par les banques, à condition que sa résilience soit renforcée et que les fonds ne soient pas un facteur d'amplification procyclique des chocs. C'est dans cette perspective qu'un renforcement de la réglementation et une approche macroprudentielle étendue aux intermédiaires financiers non bancaires pour mieux encadrer leurs risques de liquidité seraient utiles pour éviter des comportements procycliques qui pénaliseraient le financement de l'économie.

La troisième conséquence concerne les conditions dans lesquelles les banques centrales donnent accès à la monnaie qu'elles émettent, pour préserver le rôle d'ancrage que celle-ci joue pour assurer la stabilité du système financier. La numérisation des marchés financiers et des paiements doit les conduire à réfléchir aux conditions de mise à disposition de leur actif de règlement. C'est le sens des expérimentations que la Banque de France a engagées pour mettre à disposition des intermédiaires financiers une monnaie numérique de banque centrale (MNBC), et des travaux que conduit la Banque centrale européenne (BCE), auxquels la Banque de France participe, sur une MNBC à destination du grand public.

**M. Claude Raynal, président.** – Je cède désormais la parole à Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), pour connaître le point de vue des banques dites « traditionnelles » sur ce sujet – même si elles sont capables de modernité !

**Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF).** – Je suis ravie de retrouver un adhérent de la FBF, Orange Bank : c'est une de nos particularités, la fédération ne représente pas que les banques traditionnelles, même si le marché français comprend six très grands groupes bancaires, qui comptent parmi les premiers mondiaux. Étant par ailleurs directrice générale de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI), je suis fière que le secteur financier fasse l'objet d'une unité de représentation par-delà les modèles économiques des entreprises. C'est une chance pour les Français, qui ont accès à une gamme étendue de services.

Je voudrais commencer mon propos en revenant sur les innovations du secteur bancaire. Les services bancaires relèvent de canaux très différents, avec des outils variés et en évolution. Comme l'a montré notre dernier sondage réalisé par l'Institut français d'opinion publique (IFOP), 85 % des Français considèrent que les banques intègrent de plus en plus de nouvelles technologies. Pour 81 % d'entre eux, les Français estiment que cela va dans le bon sens, ce qui signifie que 19 % de nos concitoyens restent attachés aux techniques traditionnelles. Il faut donc répondre à leurs attentes.

La question soulevée par Denis Beau d'une évolution possible vers des acteurs universels proposant l'ensemble des services, et, en parallèle, des acteurs spécialisés les grignotant sur différents segments, se pose dans tous les pays européens. Face à cette situation, l'approche prise par les banques françaises est plutôt positive : loin d'être perturbées, elles évoluent sur un large panel de services. Pour cela, il est important de mesurer dans le temps comment ces services évoluent. Je prendrais un exemple : les solutions de portefeuille électronique – ou « *e-wallet* » –, qui étaient initialement développées par des entités en dehors du système bancaire, sont aujourd'hui développées par certaines banques françaises. Or, il est intéressant de voir que seulement 50 % des Français affirment avoir confiance dans de tels outils. Il faut donc faire en sorte que les systèmes institutionnels donnent confiance pour développer ces innovations et ainsi éviter la coexistence de deux mondes distincts. Il en va de même pour les robots conseillant les personnes, qui ne recueilleraient la confiance que de 35 % des Français aujourd'hui. Cela ne veut pas dire que les banques traditionnelles ne doivent pas le proposer, mais elles doivent le développer dans les conditions adéquates.

Comme le président de la FBF, Philippe Brassac, a eu l'occasion de vous l'indiquer il y a deux semaines, l'enjeu central est de définir le modèle de financement que l'on souhaite promouvoir. Laissez-moi vous présenter quelques chiffres : le financement des entreprises s'élève à 1 200 milliards d'euros quand le financement participatif correspond à quelques centaines de millions d'euros. Ce type de financement répond certes à des besoins et

génère des idées, mais selon une ampleur nettement plus restreinte. Il faut donc savoir si l'on souhaite, sur l'économie traditionnelle très cantonnée, multiplier les règles et contraindre la rentabilité de ces services – ce qui conduira nécessairement à fermer davantage d'agences qu'aujourd'hui – ou si l'on privilégie un équilibre entre activités, ce qui justifie de définir des règles comparables à activités comparables.

Cet enjeu de régulation s'exprime d'autant plus fortement que les règles prudentielles définies à l'occasion de la finalisation des accords de Bâle III, qui diffèrent sensiblement du modèle européen, vont bientôt s'appliquer. Il est essentiel que la transposition au sein de l'Union européenne prenne en compte les spécificités du financement européen.

Je conclurai mon propos en soulignant que toutes les banques françaises vont continuer à innover au bénéfice de leurs clients, avec une attention cruciale à la sécurité. C'est bien la boucle vertueuse sécurité, confiance et innovation, qui permettra de développer de nouvelles entreprises.

**M. Claude Raynal, président.** – Je cède désormais la parole à M. Paul de Leusse, directeur général adjoint du groupe Orange, en charge des services financiers mobiles. Il nous précisera le point de vue sur ces questions d'une néobanque, qui, ces derniers jours, a fait l'actualité.

**Paul de Leusse, directeur général adjoint du groupe Orange, en charge des services financiers mobiles.** – Je souhaite commencer par un mot rapide d'introduction, afin de présenter l'activité d'Orange Bank. Au total, Orange Bank compte 1,3 million de clients en Europe et, après six mois d'exploitation en Afrique, 500 000 nouveaux clients sur ce continent. Le lancement des activités bancaires d'Orange répond à un objectif de démocratisation de l'innovation, qui constitue l'une des racines du groupe.

En France, les trois quarts des ouvertures de compte ont lieu au sein de nos boutiques et points de vente physiques. Le profil des clients procédant à des ouvertures de comptes en boutique est assez différent de celui des clients captés par le canal digital. Pour l'essentiel, ce sont des clients qui n'auraient pas forcément fait le choix d'une banque digitale sans une prise de contact physique en boutique.

En Afrique, Orange a développé une offre à destination des 80 % d'Africains qui n'ont pas accès aux services bancaires. Il s'agit de démocratiser le crédit et l'épargne en les rendant accessibles avec un simple téléphone à touche sans nécessité de disposer d'un *smartphone*.

De plus, nous pensons qu'il est possible de réaliser une hybridation entre le monde des télécoms et le monde bancaire. Nous avons ainsi pu mettre en œuvre des solutions de financement et d'assurance mobile mais également exploiter, avec l'accord du client, la donnée télécom dans une optique d'octroi de financements. Alors que la France est un des pays les plus régulés en la matière, nous sommes très heureux de pouvoir octroyer des prêts sur la base du comportement télécom des utilisateurs.

Par ailleurs, je ne pense pas qu'il faille opposer néobanques et banques traditionnelles. Il me semble plutôt que l'opposition à faire aujourd'hui est celle qui distingue les acteurs installés en France, régulés selon les normes nationales et les acteurs étrangers qui ne sont pas soumis aux régulations françaises mais peuvent opérer sur le territoire. L'écart de

niveau d'exigences de régulation est nuisible tant aux néobanques qu'aux banques traditionnelles.

Par exemple, sur l'entrée en relation, les règles applicables aux acteurs établis en France et à l'étranger divergent. Les banques installées dans certains autres États membres bénéficient en effet de contraintes documentaires plus souples.

Un deuxième exemple d'asymétrie concerne la réglementation applicable au métier de banquier *stricto sensu*. Plusieurs entreprises de fintech offrent des services que l'on qualifie de parabancaires. Alors que le métier de banquier est très régulé, les professions parabancaires le sont en réalité très peu. Les conseillers Orange réalisant l'ouverture d'un compte Orange Bank doivent ainsi avoir suivi quatre-vingts heures de formation. Si Orange s'était limité à des offres parabancaires comme des prestations de paiement, les collaborateurs n'auraient eu à suivre aucune formation. Sur ce point également, il y a une asymétrie nuisible par rapport aux entreprises installées à l'étranger.

Enfin, mon dernier exemple concerne l'Afrique où Orange a été approché par l'un des principaux acteurs mondiaux du numérique pour lancer une monnaie adossée au dollar. Orange a refusé de participer à cette association mais il s'agit d'un exemple d'innovation non régulée qui peut conduire à un affaiblissement des monnaies nationales.

**M. Claude Raynal, président.** – Je passe la parole à M. Alexandre Prot, cofondateur de l'entreprise Qonto, afin qu'il nous en dise davantage sur les conditions de développement d'une fintech. Quels sont vos objectifs et quelles sont, selon vous, les avantages d'une néobanque par rapport au secteur traditionnel ?

**Alexandre Prot, cofondateur de l'entreprise Qonto.** – Qonto étant sans nul doute moins connu qu'Orange Bank, je vais d'abord revenir rapidement sur nos activités et notre développement. Qonto est un établissement de paiement réglementé, basé à Paris.

Il s'agit d'un établissement de paiement actif depuis désormais quatre ans, servant 120 000 clients qui sont essentiellement des TPE, des PME et indépendants à la fois en France mais aussi en Allemagne, en Italie et en Espagne. Les effectifs de Qonto représentent près de 300 personnes à Paris.

L'entreprise connaît un très fort développement de son chiffre d'affaires et du nombre de clients. Cette croissance nous a valu d'être intégrés en début d'année dans le *Next 40*, indice créé par le Gouvernement français pour identifier les futures licornes, soit les entreprises en forte croissance, dont la valorisation parvient à dépasser le milliard d'euros. L'objectif affiché par le président de la République est d'atteindre la création de vingt-cinq licornes françaises d'ici 2025.

Qonto vend à ses clients la mise en place d'un compte courant qui permet de réaliser des paiements et des prélèvements et qui est associé à une offre de cartes de paiement, simple ou premium, avec des plafonds et des assurances différenciés.

Les procédures se font intégralement en ligne, soit sur le site internet, soit sur les applications mobiles. Que ce soit l'ouverture de compte, les échanges avec les conseillers, ces opérations sont réalisées à distance et dans cinq langues différentes : français, allemand, espagnol, italien et anglais.

Selon nous, la raison de l'afflux de clients tient à trois éléments : d'abord, la fluidité des applications qui rend très simple l'ouverture du compte, l'ajout de bénéficiaire ou encore la réalisation de virements.

De plus, le service client est particulièrement réactif et disponible. Le support client est ouvert sept jours par semaine, de neuf heures à dix-neuf heures les jours ouvrés et sur des plages plus restreintes le week-end. Le service est disponible quand le client en a besoin.

Concernant la tarification, celle-ci est particulièrement simple : tous les tarifs sont directement accessibles sur le site internet. Proposant une offre plus restreinte que les banques traditionnelles, il est aussi plus simple d'avoir une offre plus claire pour les clients, sans surprises et sans commissions qui ne soient pas comprises. Notre force réside dans la combinaison d'une application très fluide, un support particulièrement disponible et une tarification transparente.

Parmi les clients de Qonto, 70 % d'entre eux sont des entreprises existantes au moment de l'ouverture du compte et qui disposaient déjà d'un compte dans une banque traditionnelle. La moitié d'entre elles a ensuite fait le choix de ne conserver que leur compte Qonto. Les 30 % d'entreprises restant se créent et s'immatriculent directement avec Qonto. En France, 800 000 entreprises se créent par an et notre objectif est de leur offrir un outil simple et fluide pour se lancer et facturer leurs clients rapidement.

Afin de financer cette forte croissance, alors que nous ne sommes pas encore rentables, nous avons déjà levé un total de 136 millions d'euros, avec des profils d'investisseurs assez divers, français, américains, anglais, et même chinois avec un investissement en capital du géant technologique chinois Tencent.

Qonto reste cependant un acteur indépendant des grands groupes traditionnels, et souhaite le rester. Parmi nos investisseurs, nous comptons notamment le directeur financier d'Adyen, entreprise néerlandaise qui montre bien le succès que peuvent atteindre certaines entreprises de la fintech avec une valorisation de plus de 65 milliards d'euros. Notre objectif est de rester indépendant sans d'adosser à un grand groupe.

Pour moi, il est particulièrement important de veiller à la compétitivité des entreprises françaises et du marché français par rapport aux autres acteurs européens ou basés dans un autre État membre. Le dispositif de passeport européen permettant d'opérer dans tous les États membres, cela crée une asymétrie de concurrence pour les entreprises installées en France. Il est nécessaire que les règles imposées aux acteurs basés en France soient similaires à celles imposées aux acteurs basés à l'étranger. Alors que nous avons fait le choix de nous localiser en France, certains acteurs réalisent des choix différents et il est indispensable de parvenir à uniformiser les règles.

Un second point de vigilance concerne les types d'acteurs ou d'agrément : il me semble incohérent de constater qu'en tant qu'établissement de paiement, nous ne pouvons pas réaliser un certain nombre d'opérations qui relèvent exclusivement des établissements de crédit. Tel est notamment le cas des dépôts de capital social des entreprises donnant à lieu à une attestation de dépôts des fonds, et qui ne peuvent être réalisés qu'au sein des établissements de crédit. C'est un exemple de ce qui pourrait être ajusté pour faciliter l'innovation et pour encourager davantage la création d'entreprises en France.

Pour conclure, je souhaite simplement rappeler que la frontière entre banque et néobanque n'est pas toujours parfaitement nette mais qu'il y a bien une continuité dans les services apportés.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Puisque l'on parle de modèle bancaire, ma première question portera sur la rentabilité des banques : comment expliquer la faible rentabilité des banques européennes – et françaises en particulier – par rapport aux banques américaines ?

J'observe par ailleurs une segmentation des usages bancaires : les clients recourent de plus en plus à des acteurs innovants pour leurs opérations quotidiennes, tandis que les banques traditionnelles restent les interlocuteurs privilégiés pour certaines grandes étapes de la vie – emprunt pour un achat immobilier, constitution d'une épargne. Cependant, les nouveaux acteurs s'appuient bien souvent sur le maillage territorial des banques traditionnelles pour proposer leurs services, sans en assumer les contraintes – je pense par exemple à la distribution des espèces, que nous avons évoquée lors de la première table-ronde. En quoi les nouveaux acteurs contribuent-ils à maintenir ce réseau ? N'y a-t-il pas là une stratégie de « coucou » qui pourrait être dommageable ?

Enfin, lors de notre première table-ronde, j'ai rappelé le constat dressé par l'ACPR de la singularité française tenant à l'absence de plateformes dédiées aux services financiers. En la matière, M. Denis Beau a rappelé les enjeux de sécurité. Ces derniers sont souvent invoqués par les banques pour justifier des restrictions à l'ouverture de l'accès aux données bancaires. Ma question s'adresse donc directement aux représentants des nouveaux acteurs : quelles sont les difficultés constatées en la matière ? Plus largement, l'affirmation croissante des géants du numérique sur le secteur des paiements ne risque-t-elle pas de bouleverser la donne ?

**M. Vincent Segouin.** – On distingue deux métiers au sein de la banque : le dépôt et le détail. Il apparaît clair que la banque de dépôt offre la meilleure rentabilité, là où la banque de détail doit supporter un certain nombre de contraintes et de charges. Je relève que la banque à distance limite ce type de coût mais conduit inévitablement à un appauvrissement des territoires et accélère le phénomène de déshumanisation du paysage bancaire français. Le premier sous-gouverneur de la Banque de France nous a indiqué qu'il apparaissait nécessaire de réguler rapidement ce secteur. Je partage ce point de vue.

J'ai bien entendu le cofondateur et président-directeur général de Qonto nous indiquer que sa banque n'était pas encore rentable. Je m'interroge sur ce point alors que Qonto n'a pas à supporter de frais importants ni mis d'importants moyens en œuvre. Nous échangeons par ailleurs beaucoup avec les représentants d'Orange sur nos territoires. Ceux-ci nous font régulièrement part de leurs impératifs d'économies afin de mieux résister à la concurrence internationale... au risque d'accélérer cette terrible déshumanisation.

Je suis très inquiet d'une telle évolution. Il me semble indispensable que le législateur intervienne.

**M. Marc Laménie.** – Je suis très attaché à la présence de la Banque de France au sein de nos territoires. Dans le département des Ardennes, les élus sont régulièrement consultés par le directeur de l'antenne locale sur l'accès au financement des entreprises par exemple.

Ma question portera sur les conditions d'accès au crédit. Les taux d'intérêts diminuent mais le phénomène de surendettement subsiste. Que justifie notamment l'écart entre les taux de crédits pour des prêts immobiliers par exemple et ceux constatés pour les crédits à la consommation ? Je note par ailleurs que l'obtention d'un prêt pour les particuliers et les entreprises peut relever du parcours du combattant, au regard du nombre de documents à fournir.

Les collectivités territoriales n'ont pas été abordées dans nos échanges. Mais celles-ci, en tant que donneurs d'ordres, ont un rôle important à jouer dans la relance économique, notamment en faveur de la reprise au sein du secteur du bâtiment et des travaux publics. Or je note là encore que l'accès au crédit peut être difficile, avec un écart entre les analyses financières sur la solvabilité des collectivités territoriales fournies par la direction générale des finances publiques et celles élaborées par les banques...

Je profite également de la présence d'un représentant d'Orange pour aborder la question de l'accès aux services de base en matière de téléphonie. Le parti pris en faveur de la fibre ne doit pas rendre difficile l'accès aux services de base pour les petites communes qui n'y sont pas éligibles. Nombre de leurs habitants, souvent des personnes âgées, utilisent leurs téléphones pour des services d'alarme et se retrouvent confrontés à des difficultés d'accès à ces prestations essentielles.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Je ferai pour ma part un focus sur les fintech. Il existe un mouvement tectonique, qu'il convient de mettre en lumière tant il rappelle celui ayant abouti à l'affirmation des GAFAM et que nous n'avions pas vu venir. Je relève ainsi que Tencent est montée au capital de Qonto. L'ambition de Tencent est claire : elle veut s'affirmer comme la banque mondiale de la donnée personnelle. Son entrée au capital d'une banque en ligne n'est donc pas anodine. Pourquoi les pouvoirs publics mais aussi les investisseurs ne s'alarment-ils pas d'une telle montée en puissance ?

**M. Philippe Dominati.** – Ma question portera sur la Bourse d'Amsterdam. Dans le contexte post-*Brexit*, celle-ci tend à venir concurrencer la place financière de Paris, jugée insuffisamment compétitive et attractive. Je comprends que certaines difficultés financières concourent à cette appréciation. Quel regard portent les représentants des nouvelles technologies sur cette concurrence ?

**M. Victorin Lurel.** – Le premier sous-gouverneur de la Banque de France pourra peut-être nous indiquer quel est, selon lui, l'avenir de la banque universelle. J'ai, pour ma part, l'impression que son temps est compté. Une partie du secteur a été réglementée en 2013 à l'occasion de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires. Il reste les *hedge funds* ou fonds de gestion alternative, toujours peu contrôlés. La politique accommodante de la BCE a favorisé un phénomène de surliquidité, facilitant le refinancement des établissements bancaires et la possibilité pour eux d'investir dans le secteur non-réglementé. Un risque de spéculation avec les dépôts des particuliers n'est-il pas à craindre ? Il convient sans doute de mieux séparer les secteurs à l'image de ce qu'ont réalisé les autorités américaines.

**M. Claude Raynal.** – Je vais d'abord me tourner vers M. Alexandre Prot. Les interrogations soulevées ne l'ont probablement pas étonné compte tenu des préoccupations portées par le Sénat. Une des questions, qui a d'ailleurs été posée lors de la première table-ronde, a trait aux répercussions sur les territoires des modifications du fonctionnement des banques dont la présence physique constitue l'un des éléments importants de l'équilibre

de ces territoires. Est-ce que vous avez conscience des impacts territoriaux des évolutions en cours et avez-vous le sentiment d'y participer ? Avez-vous une réponse à apporter à ces préoccupations ?

Une autre question vous a également été posée sur la façon dont vous êtes en mesure d'assurer le contrôle des bases de données individuelles. Vous allez sans doute pouvoir nous rassurer sur ces sujets.

**M. Alexandre Prot.** – Sur le sujet des territoires et de la localisation des services nous n'avons pas la prétention de dire que nous allons régler tous les problèmes. En revanche, il y a un problème que l'on contribue à régler, c'est la question de la gestion financière des petites entreprises. Celles-ci y consacrent souvent beaucoup de temps et peut-être pas assez à développer leurs produits, leurs services et être au contact de leurs clients. Ce que nous apportons à ces petites entreprises c'est un service fluide, rapide, à un tarif simple et transparent, un service 100 % en ligne car c'est ce qui fonctionne le mieux aujourd'hui et d'autant plus dans un contexte de pandémie durant lequel les personnes ont été confinées chez elles pendant de longs mois au cours des derniers trimestres. Il y a un an j'aurais déjà eu le même discours mais l'importance de proposer un service en ligne est encore plus vraie aujourd'hui. Il apparaît évident qu'un service à distance a tout son sens, y compris, évidemment, pour des services financiers. Il est important de préciser le point suivant.

Nos 120 000 clients sont localisés dans quatre pays européens, en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne. Une très large majorité se situe en France, où nous servons des clients dans l'ensemble des régions, y compris évidemment dans les outre-mer ainsi que dans toutes les villes ou villages. Il n'est pas nécessaire d'avoir une agence bancaire au coin de la rue pour détenir un compte chez Qonto. Aussi, l'autre manière de voir les choses est de considérer que nous, nous sommes « à portée de clic » pour n'importe quelle personne qui dispose d'un *smartphone* ou d'un ordinateur.

Évidemment cela pose la question de l'accès à internet. Une question a notamment été posée sur le développement de la fibre et sur la problématique des déserts numériques. Je pense que c'est un sujet un peu différent. En ce qui nous concerne, il suffit de disposer d'un *smartphone* ou d'un ordinateur pour ouvrir un compte pour son entreprise et se lancer.

Nous fluidifions beaucoup l'accès ainsi que les conditions d'utilisation des services de paiement pour les entrepreneurs. Il se trouve d'ailleurs que nombreux sont ceux, parmi nos clients, qui n'ont pas pu ouvrir de compte dans une banque traditionnelle. Parmi nos clients, nous avons aussi des primo entrepreneurs, ou des entrepreneurs qui ont créé une nouvelle activité après avoir dirigé des entreprises qui n'avaient pas nécessairement bien fonctionné dans le passé. Pour ces entrepreneurs il n'est pas forcément évident d'ouvrir des comptes. Aussi, ils le font chez nous et sont très content de pouvoir le faire. Nous contribuons à aider et à fluidifier l'accès à des services de paiement pour de nombreuses entreprises et de nombreux entrepreneurs, justement car nos services ne nécessitent pas de se déplacer physiquement dans une agence qui a des horaires d'ouverture précis et suppose certaines contraintes. J'ai plutôt envie de voir le verre à moitié plein et de considérer que l'on intervient en complément d'autres offres, d'autres canaux déjà existants et, évidemment, notre activité répond à un vrai besoin.

Une deuxième question portait sur le fait que nous ne sommes pas encore rentables. Nous avons des coûts, des coûts de développement, des coûts liés à nos

300 personnes en contrat à durée indéterminée, des coûts de *marketing* et de développement de notre notoriété parce que nous ne sommes pas encore très connus du grand public et des entreprises en France et en Europe qui constituent notre marché potentiel. Cela nécessite de faire de la publicité, en ligne, à la radio et – bientôt – à la télévision. Tout cela nécessite des investissements.

Par ailleurs, comme pour toutes les entreprises innovantes, notre modèle économique consiste à lever des fonds, à les investir et à espérer que nous devenions rentables après quelques années. Nous nous sommes lancés il y a quatre ans et je compte bien que dans les prochaines années nous devenions rentables. C'est le modèle du capital risque : les investisseurs qui ont investi chez Qonto font le pari, comme nous, que, d'ici quelques années, nous serons rentables. Ce modèle est commun à de nombreux secteurs. Le fondateur français de Moderna le rappelle souvent : des investisseurs, notamment américains, ont investi un milliard de dollars avant qu'un jour, la société Moderna devienne rentable et s'apprête, grâce au vaccin à ARN messenger qu'elle a développé, à faire d'importants profits dans le cadre de la crise sanitaire actuelle. Dans un autre secteur, notre expérience est similaire. Nous avons levé des fonds et espérons devenir rentables.

Sur le troisième sujet relatif à la sécurité des données de nos clients, évidemment nous respectons toutes les réglementations françaises et européennes ainsi que toutes les préconisations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) puisque nous sommes basés en France. Je pense qu'il est important de mentionner que nos investisseurs, que ce soit Tencent, qui est très minoritaire, ou tous nos autres investisseurs, n'ont évidemment accès à aucune de nos données clients. Ils sont destinataires d'une déclaration mensuelle leur permettant de connaître le nombre de nos clients, notre chiffre d'affaires et notre avancée dans nos plans de développement, mais ils n'ont évidemment accès à aucune donnée de nos clients.

**M. Claude Raynal.** – Il me semble que notre collègue renvoyait plutôt à une préoccupation liée à un actionnaire dormant, par exemple un grand groupe, qui, à un moment donné, pourrait, de par sa position, prendre une place plus significative dans l'entreprise. L'idée, me semble-t-il, était de souligner qu'il convenait d'être attentif à l'actionnariat d'une entreprise comme la vôtre. C'est plutôt d'ailleurs vous reconnaître un certain talent.

**M. Alexandre Prot.** – La question est légitime. Étant une entreprise réglementée par l'ACPR, tout changement de contrôle de notre entreprise serait soumis à l'approbation de ce régulateur. Donc s'il y avait un jour un rachat, il serait soumis au régulateur et je suppose qu'à ce moment-là ces questions se poseraient. Mais actuellement la question ne se pose pas véritablement selon moi.

**M. Claude Raynal.** – Je voulais que l'appréciation de l'angle de la question soit bien claire. Il est à souligner par ailleurs que les données clients, confidentielles bien entendues, constituent la richesse et l'actif de l'entreprise.

Monsieur de Leusse, les questions vous concernant ont largement débordé le cadre d'Orange Bank. Mais, malgré tout, le sujet de l'accès aux services numériques reste important et en lien avec votre activité. Je vous laisse y répondre.

**M. Paul de Leusse.** – Je vais commencer par répondre à la question de l'accès aux services numériques puis, dans un second temps, je répondrai plus spécifiquement sur les sujets concernant directement Orange Bank. Je suis banquier depuis vingt ans et je ne suis

opérateur télécom que depuis deux ans, donc vous me pardonnerez le fait que je ne sois pas aussi sachant sur cette question que mes collègues du comité exécutif d'Orange ! Effectivement, des engagements ont été pris sur l'équipement en France et Orange est de très loin l'opérateur qui investit le plus pour « fibrer » la France en complément du réseau cuivre existant. Ces engagements, ils ont été pris et ils sont tenus. Ils représentent des milliards d'euros d'investissements pour Orange mais cela fait partie de ce que l'opérateur doit à ses clients et, à ce titre, cet investissement est justifié. Cela prend du temps mais, y compris pendant le confinement, nous avons continué à travailler pour « fibrer » la France. C'est un investissement pluriannuel qui mobilise des ressources extrêmement importantes chez Orange quand bien même toute la France n'est pas encore fibrée.

Je voudrais revenir sur le sujet des territoires. Nous avons effectivement la conviction que nous devons avoir une présence sur les territoires. En particulier car, nous le voyons, parmi les clients que nous gagnons, au nombre d'environ 40 000 nouveaux clients par mois, ceux que nous récupérons par le canal digital sont très différents que ceux que nous récupérons par le canal des boutiques. Sur le canal digital, nous récupérons des clients qui auraient pu aller dans la plupart des autres néobanques. Quand on regarde leur profil en termes d'âge, de genre ou de revenu, on retrouve un certain type de clients. Les clients que nous récupérons *via* les boutiques sont d'une sociologie très différente. Ils ont des revenus plus faibles, ils sont plus âgés et ce sont souvent des clients qui n'auraient pas spontanément choisi d'aller vers une banque digitale. Ils l'ont fait parce qu'un vendeur en boutique leur a expliqué les bénéfices associés à cette banque digitale. Donc, nous avons la conviction très forte qu'en France, et encore plus en Afrique, un réseau physique permet de toucher des personnes qu'autrement on ne toucherait pas. Nous avons aussi la conviction que nous créons de l'emploi en France. Orange Bank représente 750 emplois en France, dont 500 emplois à Montreuil, où est basé le siège, et 250 à Amiens où nous avons un centre d'appel. Je pense que le sujet n'est pas d'imaginer les néobanques comme des « coucou » qui viendraient profiter d'une infrastructure financée par les banques traditionnelles sans en payer le coût. Ce n'est pas du tout notre vision.

Toutefois, la forme d'injustice qui peut exister, c'est au regard de néobanques qui opéreraient depuis l'étranger et qui ne satisferaient pas aux exigences françaises, des néobanques qui, quand bien même elles ont des clients en France, et parce qu'elles opéreraient depuis l'étranger, ne seraient pas assujetties à la même réglementation. Là, je trouve qu'il existe une forme d'iniquité et ce, d'autant plus que si la réglementation européenne est uniforme en termes prudentiels, c'est à dire de fonds propres, elle ne l'est pas en termes de lutte anti-blanchiment. Cela signifie que des néobanques qui opèrent en France depuis l'étranger appliquent des critères moins-disants en termes de lutte anti-blanchiment que ce que nous essayons d'appliquer parce que nous opérons en France. Donc, la présence sur le territoire est nécessaire mais l'iniquité est très forte vis à vis de ces néobanques qui ne créent pas d'emplois en France. Sur cette question, je trouve que l'Europe ne joue pas pleinement son rôle.

Un mot sur la rentabilité. Nous ne sommes pas encore rentables, et pour des raisons qui sont exactement les mêmes que celles qu'évoquait Alexandre Prot, parce que nous avons beaucoup investi sur notre informatique et sur le *marketing* pour nous faire connaître auprès des clients. En plus, nous payons le réseau de boutiques lorsque nous l'utilisons, ce qui est normal puisque nous leur prenons du temps commercial. Nous ne sommes pas encore rentables mais nous avons fortement réduits nos pertes. Nos pertes en France ont été réduites de 25 % en deux ans. Nous nous acheminons vers la rentabilité et nous serons rentables un jour, c'est certain.

J'ai deux remarques par rapport à ce sujet. Le premier c'est que l'Europe ne nous aide pas non plus. Quand vous êtes une néobanque aux États-Unis, vous opérez sur l'ensemble du territoire américain. Quand vous êtes une néobanque en France vous pouvez opérer sur le territoire français. Mais lorsque vous voulez vous déployer dans un autre pays, sauf à procéder par le passeport européen mais avec les limites que j'ai évoquées sur la lutte anti-blanchiment, vous devez créer des succursales dans chaque pays. Et si vous voulez opérer sur le métier du crédit, qui n'est pas harmonisé au niveau européen, vous devez satisfaire aux réglementations de chaque pays. Celles-ci sont toutes différentes. Pour la même somme investie dans une néobanque, en France vous n'aurez accès qu'au marché français alors qu'aux États-Unis vous aurez accès à l'ensemble du marché américain.

Toujours sur le thème de la rentabilité, le deuxième élément qui me frappe toujours, c'est qu'on se félicite quand une fintech ou une néobanque lève de l'argent. On a raison parce que cela signifie que l'on draine de l'épargne qui va être productive, qui va être investie sur un actif, certes risqué, mais qui a toutes les chances de réussir, comme c'est le cas de Qonto. Mais quand une entreprise traditionnelle comme Orange investit dans Orange Bank, aucun journaliste ne se félicite de l'investissement de l'entreprise. Au contraire, nos pertes sont pointées alors que ce sont pourtant exactement les mêmes que celles d'une néobanque indépendante dans laquelle des investisseurs en capital-risque auraient investi. Mais dans la mesure où c'est l'argent d'Orange, la décision est mal considérée. Je trouve que c'est là un esprit un peu franco-français qui fait que l'on ne valorise pas le risque qu'une entreprise est prête à prendre pour se lancer dans un nouveau métier. D'un côté on déplore que les acteurs traditionnels ne soient pas aussi innovants que les acteurs fintech mais d'un autre côté, quand ils mettent un peu d'argent pour l'être, on estime que c'est dommage et qu'ils perdent de l'argent. Je trouve que l'on a le devoir de faire savoir que c'est une bonne chose lorsqu'une entreprise privée investit sur son propre métier, que c'est presque aussi positif que quand un capital-risqueur investit dans un nouvel établissement.

**Mme Maya Atig.** – Les différentes interventions permettent de compléter ce qui a été dit tout à l'heure. Notre activité s'effectue dans un cadre extrêmement exigeant, lié à l'exigence des clients. Les 360 000 banquiers sont exigeants avec eux-mêmes d'ailleurs. Couplés aux exigences de la réglementation, ces éléments peuvent conduire à une équation économique complexe. En huit ans, les banques françaises ont renforcé leurs fonds propres à hauteur de 40 milliards d'euros, qui ne seront donc pas servis aux actionnaires ou aux sociétaires. Ceci permet de renforcer la sécurité et la confiance. Nous cherchons un équilibre entre un modèle qui doit servir de manière universelle et pour lequel les actionnaires se contentent d'une rentabilité plus faible et un autre dans lequel ils se satisferont d'une absence temporaire, mais au prix d'une rentabilité supérieure par la suite.

Je tiens également à rappeler la nécessité d'avoir des règles comparables entre les pays. L'équation de la rentabilité n'est pas écrite pas de la même façon partout. L'activité bancaire nécessite intrinsèquement des sommes importantes. S'ajoute de surcroît, pour les acteurs bancaires, la contrainte d'être présents partout. Je voudrais donc signaler ce point qui sous-tend nos exigences réglementaires.

**M. Denis Beau.** – Sur la comparaison des rentabilités entre l'Europe et les États-Unis, il existe des différences significatives qui expliquent les écarts, comme la différence d'intégration du marché aux États-Unis et en Europe. D'autres facteurs d'explication tiennent au modèle d'activité et au modèle de revenu. Les acteurs américains sont par ailleurs mieux protégés contre l'environnement de taux bas. Il existe également un facteur, plus conjoncturel, lié aux fluctuations économiques, qui ne sont pas les mêmes et

affectent le potentiel de croissance, qui est plus fort aux États-Unis. Enfin, on constate que les coûts d'exploitation des acteurs bancaires sont moins élevés aux États-Unis qu'en Europe. Cela peut également résulter des stratégies de présence territoriale différentes.

En écho à ce que disait Maya Atig, sur le modèle de financement, je souligne également que nous sommes confrontés à une évolution qui nous éloigne du modèle de financement que nous avons connu il y a encore peu de temps, dans lequel l'Europe est dominée par le financement bancaire, à hauteur de 80 %, tandis que les États-Unis privilégient le recours au marché. La réalité est sensiblement différente. L'Europe n'a pas rejoint le modèle américain, loin de là, mais la part des acteurs non-bancaires augmente, avec différents types d'acteurs. Du point de vue du superviseur, cette diversification comprend un certain nombre de mérites.

L'enjeu aujourd'hui est aussi lié aux leçons tirées de la crise de 2008. La gestion du risque de liquidité des acteurs non-bancaires, notamment, est un sujet de préoccupation de notre part.

Sur l'avenir de la banque universelle, lorsqu'on regarde les modèles d'affaires des grandes banques européennes, elles ne sont pas les plus nombreuses mais restent de loin les plus importantes en termes d'actifs et de résultats. Elles interviennent dans un environnement plus concurrentiel qu'il y a dix ans.

Enfin, s'agissant de la compétitivité des places financières, il faut signaler le rôle de l'écosystème et d'une multitude de facteurs. À ce stade, la place de Paris fait partie des acteurs de la zone euro importants vers laquelle des actifs significatifs ont été relocalisés à l'issue du *Brexit*. On s'oriente vers un système financier multipolaire au sein de la zone euro. Cette diversification est encore un élément de solidité pour l'avenir.

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

### **Proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement - Désignation des candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Claude Raynal, Jean-François Husson, Albéric de Montgolfier, Vincent Segouin, Jean-Michel Arnaud, Mme Isabelle Briquet et M. Thani Mohamed Soilihi comme membres titulaires, et de M. Jérôme Bascher, Mme Christine Lavarde, MM. Arnaud Bazin, Bernard Delcros, Rémi Féraud, Christian Bilhac et Éric Bocquet comme membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.*

*La réunion est close à 12 heures.*

**Jeudi 4 mars 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

**Audition de Mme Mairead McGuinness, commissaire européenne chargée des services financiers, de la stabilité financière et de l'union des marchés des capitaux (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 35.*

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

**Mardi 2 mars 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

**Proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet, Alain Marc, de Mmes Brigitte Lherbier, Dominique Vérien, Marie-Pierre de La Gontrie, de MM. Jérôme Durain et de Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de MM. François Bonhomme, Stéphane Le Rudulier, de Mme Catherine Di Folco, de MM. Hervé Marseille, Didier Marie, de Mmes Maryse Carrère et Cécile Cukierman, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.*

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur sur la proposition de loi n° 362 (2020-2021) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, présentée par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues (procédure accélérée).*

**M. Patrick Kanner.** – Monsieur le président, mon intervention ne vous surprendra pas. Les semaines se suivent et se ressemblent concernant la façon dont l'opposition sénatoriale, notamment le groupe socialiste, écologiste et républicain, peut influencer sur les décisions collectives... Nous espérons être davantage associés à la démarche que vous avez engagée au travers de votre lettre du 19 février, même si vous n'aviez manifestement pas pu prendre connaissance en temps et en heure de notre lettre du 17 février que nous avons remise en main propre à votre secrétariat, dans laquelle nous vous demandions simplement de reconnaître un fait chronologique : c'est bien grâce à la question d'actualité au Gouvernement posée par Jean-Pierre Sueur à M. Dupond-Moretti le 3 février que ce dossier a pu sortir de sa léthargie.

De plus, le 10 février, lors de la Conférence des présidents, j'ai rappelé l'urgence de ce dossier qui, après avoir été constatée par le président Larcher, a fait l'objet d'un échange entre Marc Fesneau et vous-même, à l'issue duquel vous êtes tombés d'accord sur la nécessité de déposer en urgence une proposition de loi. On peut le dire, ce texte a été rédigé par le Gouvernement. Dans notre lettre, nous demandions simplement qu'un membre de notre groupe exerce les fonctions de rapporteur – une nouvelle fois, dirais-je – et à apporter quelques améliorations au texte avant son examen. La commission des lois du Sénat n'a pas à être le suppléant du Gouvernement, d'autant qu'il a manqué à ses devoirs, puisque la décision

du Conseil constitutionnel date du mois d'octobre, ce qui permettait d'envisager le dépôt d'un texte dans la foulée.

Je souhaite manifester ici notre regret, notre mécontentement. Alors que nous avons voulu être utiles – cette proposition de loi n'existe que du fait de la saisine officielle de la Haute Assemblée par notre collègue Jean-Pierre Sueur –, nous sommes aujourd'hui écartés tant sur la forme que sur le fond de la mise en œuvre de cette réponse gouvernementale au travers de votre personne. C'est pourquoi nous avons-nous-mêmes déposé une proposition de loi qui retrace notre positionnement politique sur cette question sensible. En outre, nous déposerons des amendements pour que notre voix soit entendue. Tel est le triste sort de l'opposition : tomber dans l'oubli ; or nous avons été habitués à mieux dans cette noble institution !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vous avez rappelé le contexte. J'ai bien eu votre courrier et y ai répondu. Nous avons effectivement rattrapé les choses au vol ! Néanmoins, je vous assure au nom de la commission que Jean-Pierre Sueur pourra s'exprimer sans aucune difficulté tout au long de la discussion. Et notre rapporteur m'a indiqué vouloir prendre contact avec vous de façon à éviter toute ambiguïté.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je prends acte de votre réponse à Patrick Kanner. J'ai présenté le sujet à M. Dupond-Moretti à cinq reprises : trois fois lors des auditions, une fois quand je suis allé le rencontrer personnellement, et enfin en séance publique. Il y a une carence du Gouvernement qu'il nous faut dénoncer. Il n'est pas normal que le Conseil constitutionnel l'enjoigne début octobre de publier des dispositions législatives pour le 1<sup>er</sup> mars et que rien ne se passe. Face à cette situation, l'initiative de la commission des lois est tout à fait satisfaisante. Et c'est une très bonne chose d'avoir cherché un texte consensuel. Mais il aurait fallu qu'on en parle. Or ce que je reproche, comme l'a souligné Patrick Kanner, c'est que vous ayez purement et simplement repris le texte qu'avait écrit le Gouvernement pour amender la loi relative au Parquet européen. Après hésitation et devant le refus de l'Assemblée nationale, l'exécutif a finalement reculé, alors qu'il avait toutes les cartes en main.

Compte tenu des carences importantes de ce texte, nous aurions dû discuter ensemble de la nature du texte. Or le Parlement n'a pas à être le passe-plat du Gouvernement ! C'est pourquoi nous avons rédigé une proposition de loi que j'ai l'honneur de vous remettre en mains propres, dont j'espère qu'elle sera prise en considération par le rapporteur dans son rapport. Il est très important pour la commission des lois que ses initiatives restent de nature parlementaire. Il ne nous appartient pas de reprendre tel quel un texte du Gouvernement pour lui sauver la mise.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je n'ai pas pour habitude de passer les plats à qui que ce soit.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'était une métaphore et en aucun cas une attaque personnelle.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous avons procédé dans l'urgence avec comme souci premier, soyons clairs, de reprendre la main, vous l'avez rappelé, sur une carence du Gouvernement qui, depuis la décision du Conseil constitutionnel, ne s'était pas donné les moyens – il pouvait les avoir, j'en conviens – de régler ces difficultés liées aux risques potentiels de la mise en liberté des détenus en l'absence de procédure. Si nous avons

repris le texte du Gouvernement, c'est pour une raison très simple : il fallait obtenir en urgence l'inscription du texte à l'ordre du jour des travaux du Parlement et l'engagement de la procédure accélérée, afin qu'il soit voté le plus rapidement possible – je le dirai en séance publique sans difficulté aucune.

Il nous faut maintenant avancer pour atteindre notre unique objectif, à savoir mettre en place une procédure pour que les magistrats et les détenus puissent faire prévaloir leurs observations et obtenir des réponses sans que cela entraîne le moindre risque pour le système judiciaire, qu'il s'agisse d'une autre condamnation ou de la mise en liberté de certaines personnes que l'on ne souhaite pas voir sortir. C'est plutôt à l'honneur du Sénat et de la commission – j'y inclus naturellement Jean-Pierre Sueur – de faire preuve d'initiative en la matière.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les centres d'éducation renforcée ne feront pas partie du dispositif.

### **Proposition de loi rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous en arrivons à l'examen du rapport de notre collègue Françoise Dumont sur la proposition de loi rénovant la gouvernance du service public d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – Cette proposition de loi répond à un problème d'une particulière urgence, à savoir les inacceptables difficultés que rencontrent au quotidien nos compatriotes guadeloupéens dans l'accès à une ressource aussi essentielle que l'eau. Le problème est pourtant connu de longue date. La Guadeloupe, territoire arrosé par des pluies abondantes, ne manque pas d'eau, tant s'en faut ; mais cette ressource y est mal répartie. Par conséquent, la structuration et la qualité du réseau conditionnent largement l'accès convenable des Guadeloupéens à l'eau, en qualité comme en quantité. Or cet approvisionnement est structurellement défaillant en raison de la mauvaise qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement.

En ce qui concerne le service public d'eau potable, la situation à laquelle sont confrontés les Guadeloupéens est proprement inacceptable : la pratique systématique des « tours d'eau », ces restrictions temporaires et localisées de l'accès à la ressource, s'apparente à l'institutionnalisation d'une pénurie permanente, dont les acteurs locaux semblent avoir perdu tout espoir qu'elle se résorbe un jour. En plus de mettre à rude épreuve les nerfs des usagers, cette pratique est contreproductive, puisqu'elle tend à entraîner, *via* la constitution de réserves, une surconsommation d'eau...

En ce qui concerne l'assainissement, la qualité des stations de traitement est notoirement médiocre et les installations guadeloupéennes ne sont pas, pour l'essentiel, conformes aux réglementations en vigueur. Les conséquences environnementales, mais également sanitaires, d'une telle situation doivent être prises particulièrement au sérieux, dans un territoire qui ne connaît que trop bien les scandales sanitaires.

Cette situation aboutit à une défiance et à un mécontentement légitimes des usagers. La colère de ceux-ci est alimentée par le prix élevé qu'ils paient pour accéder à l'eau

et qui apparaît déconnecté de la médiocre qualité du service rendu. Ainsi, ce prix n'est probablement pas étranger aux incivilités commises par les usagers sur le réseau ou au très fort taux d'impayés déploré par les autorités organisatrices, qui disposent de recettes insuffisantes pour financer la remise en état du réseau.

Face à ce que l'ancienne ministre des outre-mer, Annick Girardin, appelait elle-même une « spirale », l'État n'est certes pas resté complètement passif : un plan d'investissement, financé à hauteur de 71 millions d'euros, a été mis sur pied en 2018, et le plan Eau Dom a été lancé depuis 2017, avec un succès certes modéré en Guadeloupe. Bien qu'elles doivent être saluées, ces initiatives ont tout d'un pansement sur une jambe de bois : elles ne sauraient constituer qu'un palliatif temporaire à un problème structurel. Sur le terrain, la principale cause de ce problème est connue de tous : une gestion défaillante et éclatée entre une multiplicité d'acteurs des services publics d'eau et d'assainissement. Cet éclatement ne répond à aucune logique apparente et empêche les autorités organisatrices de bénéficier d'économies d'échelle permises par la mutualisation des coûts.

Aussi déconcertant que cela puisse paraître, la solution semble parfaitement identifiée : depuis 2014, la question de l'unification de la gouvernance et de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement revient avec insistance comme une condition *sine qua non* de l'amélioration de la situation. Initiée à plusieurs reprises, une telle unification n'a jamais eu lieu malgré le consensus partagé entre les acteurs locaux sur son principe. Les désaccords persistants sur les modalités de cette unification ne sauraient pourtant constituer une raison valable pour laisser perdurer un problème qui n'a que trop duré.

Cette proposition de loi tend à apporter une solution pragmatique et efficace à cette difficulté au travers de la création d'un syndicat mixte dit « ouvert » associant la région de Guadeloupe, le département de la Guadeloupe et les cinq communautés d'agglomération que compte la Guadeloupe dite « continentale ». Doté de missions étendues et cohérentes, le syndicat mixte serait créé le 1<sup>er</sup> septembre 2021. Cette échéance constitue un point d'équilibre satisfaisant entre une exigence de célérité, pour une structure si longtemps attendue, et le temps nécessaire aux travaux de préfiguration du syndicat mixte. Les statuts du syndicat mixte seraient arrêtés par le préfet de Guadeloupe après avis des organes délibérants des futurs membres. Cette procédure manifeste la nécessité d'une impulsion de l'État sur ce sujet épineux, mais elle ne doit pas se traduire par un défaut d'association des élus locaux. Nous demeurerons vigilants sur ce point.

La principale originalité de ce texte réside dans la création d'une commission de surveillance ayant pour mission de formuler des avis et des propositions sur l'activité du syndicat mixte nouvellement créé. Lors des auditions que j'ai menées, j'ai pu constater le grave manque de confiance des usagers à l'égard des services publics. Trop longtemps tenus à l'écart d'une situation qui affecte pourtant leur quotidien, les usagers doivent ainsi être associés autant que faire se peut au fonctionnement du nouveau syndicat mixte. La composition de cette commission, dont les usagers détiendraient de droit la majorité et la présidence, permettrait une juste représentation de leurs intérêts.

Cette proposition de loi emporte donc mon accord sur le fond. Je vous proposerai néanmoins d'adopter des amendements, visant deux objectifs. D'une part, la rédaction du texte gagnerait à être simplifiée et rapprochée du droit commun – je vous soumettrai plusieurs amendements de nature rédactionnelle en ce sens. D'autre part, la proposition de loi me semble excessivement rigide sur certains points.

Premièrement, la définition de la clé de répartition des contributions financières aux investissements de la future structure pourrait conduire, pour de simples raisons de trésorerie, à bloquer des investissements nécessaires. Afin d'éviter l'absurdité d'une telle situation, je vous proposerai d'adopter un amendement permettant, à l'unanimité des membres du syndicat mixte, de déroger à cette clé de répartition.

Deuxièmement, si la composition du syndicat mixte ne semble pas poser de difficulté en l'état, il me semble regrettable que nous ne prévoyions pas les modalités de son élargissement. Je pense en particulier au cas de la communauté de communes de Marie-Galante. Afin d'éviter à l'avenir une nouvelle modification législative, je vous proposerai d'adopter un amendement tendant à permettre, avec l'autorisation expresse du préfet et l'accord unanime des membres, l'adhésion d'un nouveau membre au syndicat mixte, dans les conditions prévues par les statuts.

Enfin, le fonctionnement de la commission de surveillance gagnerait à être fluidifié. La présence de parlementaires ne me semble pas pertinente dans un organe dont le but premier est la représentation des usagers. À l'inverse, la représentation d'élus municipaux me semble nécessaire – je vous suggérerai d'adopter un amendement en ce sens. Par ailleurs, les attributions de cette commission et de son président pourraient être utilement renforcées. Je vous proposerai donc des amendements prévoyant, d'une part, l'obligation de procéder à une audition annuelle du président du comité syndical par la commission de surveillance, et, d'autre part, la possibilité pour le président de la commission de surveillance de solliciter l'inscription à l'ordre du jour du comité syndical de toute question de son choix et de proposer à la commission toute audition qu'il jugerait utile.

Ces quelques assouplissements de bon sens permettraient un fonctionnement plus fluide du nouveau syndicat mixte. Je me dois néanmoins d'être franche : malgré ces quelques modifications, la présente proposition de loi ne suffira pas à régler entièrement et définitivement le problème qui nous occupe aujourd'hui. Le transfert au syndicat mixte des dettes, des ressources humaines et des biens nécessaires à l'exercice de ses compétences exigera un dialogue particulièrement nourri entre l'ensemble des parties prenantes. L'ingéniosité du législateur a ses limites, et il reviendra aux acteurs locaux de s'approprier les outils mis à leur disposition, dans un esprit de solidarité et de consensus.

Je déplore particulièrement l'inertie de l'État sur ce sujet. À titre d'exemple, la question des dettes n'est nouvelle pour aucun acteur du dossier. Comment expliquer qu'un plan de financement et d'accompagnement des communautés d'agglomération n'ait pas encore été établi, alors qu'une telle initiative aurait à coup sûr rassuré celles-ci et amélioré l'acceptabilité du syndicat mixte unique ? L'État doit se montrer à la hauteur de l'enjeu et jouer pleinement le rôle de facilitateur qui lui incombe.

Malgré ces remarques de méthode, la présente proposition de loi n'en reste pas moins urgente. Elle résulte d'un large effort de concertation, menée avec les acteurs locaux. C'est dans cette dynamique partenariale, attentive au terrain, que j'ai souhaité inscrire mes travaux. J'ai travaillé en parfaite coopération avec Justine Benin, rapporteure du texte à l'Assemblée nationale, et Dominique Théophile, signataire d'une proposition de loi similaire au Sénat, dans l'élaboration des amendements que je vous soumettrai. Je les remercie chaleureusement de la qualité du travail réalisé, en Guadeloupe comme à Paris, pour sensibiliser sur la gravité de ce sujet et formuler des pistes de solution.

Le texte que je vous propose d'adopter est donc équilibré, négocié et consensuel. Il me semble à même d'emporter, sur un sujet d'une particulière gravité, une large adhésion, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

**M. Jérôme Durain.** – La situation du groupe socialiste, écologiste et républicain est particulière, car deux des trois sénateurs qui représentent la Guadeloupe en sont membres : Victoire Jasmin et Victorin Lurel. Nous les avons évidemment consultés sur cette proposition afin de mieux en appréhender les enjeux.

Pour régler ce dossier dramatique, le Gouvernement choisit d'en passer par la loi, niant le principe de libre administration locale, pour créer un syndicat mixte unique de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. Ce précédent législatif tend à discréditer le travail des acteurs locaux et pourrait inquiéter tous ceux qui, comme moi, sont attachés à l'autonomie de gestion locale. Pourtant, si nous déplorons une telle reprise en main par l'État, il faut reconnaître que cette pression gouvernementale met à mal les égoïsmes locaux qui ont souvent fait échouer les tentatives de création d'une autorité unique de gestion de l'eau. Ce texte présente l'intérêt d'inciter les élus à s'entendre.

Nos collègues souhaitent insister fortement sur le fait que, si cette proposition de loi est pavée de bonnes intentions, elle ne réglera qu'une infime partie du problème, à savoir la gouvernance, en faisant l'impasse sur l'essentiel : les dettes. L'État doit prendre ses responsabilités en affirmant que le principe de « l'eau paie l'eau » ne pourra pas s'appliquer durant les cinq premiers exercices du syndicat. Il doit accompagner ce projet et favoriser la rentabilité financière sans que les collectivités ou les usagers soient trop sollicités. Comme nous l'avons proposé à maintes reprises, il faudrait que le Gouvernement crée des mécanismes exceptionnels de financement, tels que les garanties d'État, sur trente ans, de 500 millions d'euros à destination des collectivités.

Nous allons présenter des amendements en espérant que la présence du Gouvernement en séance publique sera un gage de clarté et de transparence pour que soit offert aux Guadeloupéens un service public de qualité.

Enfin, au moment même où le Gouvernement nous propose de légiférer, il étend les pouvoirs du préfet pour l'approbation des statuts de la nouvelle structure. Nous ne comprenons pas l'articulation entre le texte et cette pratique locale de l'autorité préfectorale.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Vous souhaitez substituer à la présence au sein de la commission de surveillance de parlementaires celle d'élus locaux. Pourquoi ce choix, alors même que nous représentons les collectivités territoriales ?

**M. Mathieu Darnaud.** – Je tiens à féliciter comme il se doit notre rapporteur pour le travail compliqué qu'elle a accompli sur ce sujet concernant aussi bien les usagers que les élus locaux.

Ce dossier est un vieux serpent de mer, et il y a urgence à agir. Bien sûr, ce texte ne résoudra pas tout. Mais il faut un commencement, et la question de la gouvernance me semble le bon levier. Nombreux sont les écueils qui relevaient de l'incapacité quasi chronique des élus à s'organiser pour avancer.

L'autre difficulté est la question des ressources financières, compte tenu du montant des passifs et des besoins d'investissements. Il est insupportable de penser que

nombre de nos concitoyens guadeloupéens n'ont tout simplement pas accès à l'eau. On peut comprendre leur désarroi et leur colère. Comme l'a souligné notre rapporteur, il est impérieux de ne pas rigidifier cette structure et d'offrir la possibilité d'agrandir le périmètre de ce syndicat mixte au-delà de la Guadeloupe « continentale » – je pense notamment à Marie-Galante. Je rejoins complètement les conclusions de notre rapporteur ; ses amendements donneront plus de souplesse, sur un sujet particulièrement complexe. J'appelle le Gouvernement à prendre toutes ses responsabilités, au-delà de la question de la seule gouvernance sur laquelle porte cette proposition de loi. Je le redis, c'est un premier pas, mais il faut aller plus loin.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Cette proposition de loi est très attendue par les Guadeloupéens. Un accord local, bien sûr, aurait été souhaitable, et, jusqu'au bout du processus législatif, il convient de laisser ouverte la possibilité d'un consensus, mais il importait que le Parlement prenne la main.

La problématique de l'eau concerne le monde entier, puisque, d'ici à 2050, selon les statistiques, la planète aura 25 % d'eau en moins. Eu égard à leur isolement et leur fragilité, les territoires ultramarins seront parmi les premières victimes. Je vous rejoins, madame le rapporteur, cette proposition de loi n'est pas la panacée. Dans les années à venir, nos compatriotes d'outre-mer vont avoir besoin d'un soutien fort de l'État sur cette problématique vitale de l'eau.

**M. Guy Benarroche.** – Il semble, en effet, un peu regrettable de passer par la voie législative pour régler un problème de gestion locale. Comme nous l'a rappelé récemment le président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Alain Lambert, il arrive que la norme rigidifie un certain nombre de situations, même si nous nous efforçons d'éviter pareil cas. Cependant, au vu de l'urgence de la situation sanitaire, des conditions de vie très dégradées des Guadeloupéens, et du défaut de consensus entre les élus locaux, la proposition de loi me paraît bienvenue.

Quelques points doivent toutefois nous alerter. Je pense, notamment, à la composition du comité syndical, dont les membres sont exclusivement des élus ; nous pourrions proposer une composition alternative, en y intégrant des personnalités qualifiées, des représentants d'associations d'usagers ou de services publics de l'eau et de l'assainissement. De manière générale, il est souhaitable d'intégrer les usagers dans les processus non seulement de consultation, mais aussi de décision. La commission de surveillance pourrait également être dotée de prérogatives renforcées – l'un des amendements, je crois, le prévoit –, lui permettant de solliciter l'inscription de certains thèmes à l'ordre du jour du comité syndical.

Même si ces propositions d'amélioration sont intéressantes, la gouvernance n'est pas, en soi, la panacée. Le financement de la rénovation du service public d'eau potable et, plus largement, l'implication du Gouvernement et de l'État dans le cadre du plan de relance ou d'autres financements me paraissent aujourd'hui très nettement insuffisants. De même, pour le remboursement de la dette ou le coût de la réfection des réseaux, nous n'avancions pas dans la voie d'un dialogue entre les collectivités et l'État.

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – Monsieur Durain, j'ai bien noté vos observations. Le problème du règlement financier a été souligné à plusieurs reprises. Dans les auditions, j'ai entendu beaucoup de souffrance et de colère à ce sujet. Certes, les formes prises

par l'accompagnement de l'État devront être précisées en la matière, mais cette proposition de loi donne l'impulsion nécessaire pour régler un problème qui n'a que trop duré.

L'absence de parlementaires dans la commission de surveillance ne me semble pas problématique. D'une part, elle me semble être de nature à rassurer les élus locaux, en leur donnant un pouvoir accru dans ce nouveau dispositif. D'autre part, les députés et sénateurs guadeloupéens, qui seraient les premiers concernés par une telle mesure et que j'ai naturellement consultés, m'ont indiqué leur accord avec la modification de la composition de la commission de surveillance que je propose.

Monsieur Benarroche, je propose, par un amendement, la présence de personnalités qualifiées au sein de la commission de surveillance. Nous souhaitons précisément renforcer les prérogatives de cette commission en lui donnant une liberté d'initiative et en lui permettant également d'accueillir des élus locaux.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Avant d'aborder les amendements, pouvez-vous, madame le rapporteur, nous rappeler le périmètre de la proposition de loi, en application de l'article 45 de la Constitution ?

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Ce périmètre comprend les dispositions relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement d'un syndicat mixte chargé à titre principal de la gestion des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

*L'amendement rédactionnel COM-15 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-1 prévoit que l'adhésion au syndicat mixte soit rendue facultative. Si je comprends l'intention de notre collègue Victoire Jasmin, cet amendement me semble néanmoins inopportun. Rendre facultative l'adhésion au syndicat ne ferait que prolonger un *statu quo* que la présente proposition de loi entend précisément dépasser. La création d'un syndicat mixte unique est une réponse pragmatique aux difficultés rencontrées par les Guadeloupéens depuis 2015. Par ailleurs, les assouplissements que je propose me semblent de nature à fluidifier et améliorer le fonctionnement du syndicat. Mon avis est défavorable.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-16 vise à assouplir les modalités d'adhésion au syndicat. En l'état actuel de sa rédaction, l'article prévoit qu'il serait impossible d'amender la composition du syndicat sans avoir à modifier la loi. Or, la proposition de loi a vocation à apporter une solution pérenne au problème structurel de la gouvernance. Il paraît donc nécessaire de prévoir l'éventualité qu'une autre personne publique – notamment la communauté de communes de Marie-Galante – souhaite, à l'avenir, adhérer au syndicat mixte. Cette procédure d'adhésion, qui nécessiterait l'accord du préfet de

Guadeloupe et l'accord unanime des membres du syndicat mixte, serait néanmoins très encadrée.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-2 vise à supprimer le transfert de la compétence de la gestion des eaux pluviales urbaines au syndicat mixte. Toutefois, il ne me semble pas opportun en ce qu'il briserait la logique du transfert d'un bloc de compétences cohérent au syndicat mixte. Il semblerait contre-productif que cette seule compétence continue d'être exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, tandis que les compétences en matière d'eau et d'assainissement auraient été transférées. Mon avis est défavorable.

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

*L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-18 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-19 apporte diverses améliorations rédactionnelles tout en simplifiant juridiquement le dispositif proposé. Il a notamment pour objet de supprimer les dispositions relatives à l'élection du président du syndicat, déjà prévues par le droit commun applicable. Par ailleurs, il vise à améliorer la rédaction des dispositions relatives à la désignation des membres du bureau.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-3 prévoit la répartition des sièges au comité syndical des communautés d'agglomération membres du syndicat mixte en fonction de la population dans leur périmètre géographique respectif. Si j'en comprends l'intention, une telle modification va à l'encontre de la logique de solidarité qui doit prévaloir. La répartition égalitaire du pouvoir de décision au sein du comité syndical, prévue par la proposition de loi, me semble répondre à l'impératif d'une représentation égale de tous les usagers. Avis défavorable.

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

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-4 octroie aux associations d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement 4 sièges au comité syndical du syndicat mixte. L'intention de ses auteurs me semble compréhensible. Au regard de la rupture de confiance entre les autorités gestionnaires et les usagers, il importe d'associer ceux-ci à la gouvernance du syndicat.

Néanmoins, l'amendement me semble excessif et problématique sur le plan juridique. Le comité syndical a pour mission d'administrer le syndicat et donc d'en représenter les membres. Il semblerait peu compréhensible que des représentants d'usagers, sans être membres du syndicat, puissent siéger au comité syndical. Avis défavorable.

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

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-5 dote le président de la commission de surveillance, qui est un représentant des associations d'usagers

et siège au comité syndical avec voix consultative, d'une voix délibérative. Par définition, le comité syndical, qui a la charge de l'administration du syndicat unique, doit être composé de délégués des membres. Pour les mêmes raisons évoquées lors de l'examen de l'amendement COM-4, avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-20 harmonise les dispositions de la proposition de loi relatives au transfert des biens vers le nouveau syndicat. Il maintient le délai d'un an prévu par la proposition de loi, à l'échéance duquel le transfert plein et entier des droits et obligations attachés aux biens doit être effectif.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-21 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-8 prévoit une procédure *ad hoc* de transfert des personnels et de règlement de l'actif et du passif des structures existantes. À défaut d'un accord amiable avant le 1<sup>er</sup> septembre 2021, le préfet procéderait au règlement de l'actif et du passif par arrêté. Une telle procédure viendrait s'ajouter aux dispositions déjà prévues par la proposition de loi en matière de transfert des biens et des dettes, créant une contradiction dans les termes de l'article 1<sup>er</sup>. Il semblerait donc dangereux sur le plan juridique d'adopter cet amendement.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-22 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-7 prévoit que les contributions financières des EPCI membres du syndicat mixte soient réparties en fonction de leur population. La rédaction prévoit déjà qu'une telle répartition s'effectue proportionnellement au nombre d'usagers situés sur le territoire de chaque EPCI. Cette rédaction plus précise semble préférable. J'émetts en conséquence un avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-6 prévoit que la clé de répartition des contributions financières aux investissements du syndicat puisse faire l'objet d'un réexamen tous les cinq ans, en fonction des programmes d'investissements et de dépenses à réaliser. J'ai moi-même estimé que cette répartition risquait, par sa rigidité, de poser des difficultés en bloquant certains investissements pour lesquels un membre ne disposerait pas des fonds nécessaires.

Cet amendement semble néanmoins poser des difficultés d'ordre politique et juridique. Il risque de remettre périodiquement sur le métier la question des contributions financières ; il est, au contraire, préférable de proposer un règlement définitif de cette question dans le cadre de la proposition de loi. D'un point de vue juridique, il ne définit pas la procédure par laquelle un tel réexamen serait effectué. Il me semble par ailleurs satisfait dans son intention par le mécanisme de dérogation à la clé de répartition que je vous propose d'adopter. Avis défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L’amendement COM-9 détaille les ressources que le futur syndicat pourrait percevoir. Le premier alinéa du paragraphe VII de l’article 1<sup>er</sup> prévoit déjà les modalités de financement du syndicat. La rédaction actuelle de l’article 1<sup>er</sup> présente au demeurant l’avantage d’aligner ses ressources sur celles qui sont prévues par le droit commun applicable, en les liant directement à la tarification de l’eau. Le principe selon lequel « l’eau paie l’eau » me semble essentiel pour le financement de ce syndicat. Avis défavorable.

*L’amendement COM-9 n’est pas adopté.*

*L’amendement rédactionnel COM-23 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L’amendement COM-24 supprime la mention selon laquelle la modification des statuts ne pourrait porter sur les dispositions fixées par la loi, à l’exception de la dénomination du syndicat. Le respect du principe de légalité impliquant que les statuts soient conformes à la loi, il serait superflu de prévoir que les modifications des statuts du syndicat ne sauraient aller à l’encontre de la loi.

*L’amendement COM-24 est adopté.*

## *Article 2*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-25 et COM-11 ont pour objet de modifier la composition de la commission de surveillance en supprimant la présence des parlementaires. La rédaction résultant des travaux de l’Assemblée nationale, si elle a le mérite de prévoir la représentation d’un grand nombre d’acteurs locaux, apparaît en effet insuffisamment opérationnelle.

Ces amendements visent ainsi à rationaliser la composition de la commission de surveillance, afin de ne prévoir que la présence des acteurs strictement nécessaires à son fonctionnement.

*Les amendements COM-25 et COM-11 sont adoptés.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L’amendement COM-26 permet une meilleure représentation des élus locaux au sein de la commission de surveillance. La composition de cette commission prévue par le texte inclut la seule présence du président de l’association des maires de Guadeloupe. Afin de représenter la diversité des maires, il apparaît nécessaire de renforcer la présence des élus municipaux, essentielle à la restauration d’un dialogue entre les usagers et les acteurs locaux.

*L’amendement COM-26 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L’amendement COM-27 complète la composition de la commission de surveillance du syndicat en permettant à plusieurs personnalités qualifiées d’y siéger. Cela répond à une demande de certains acteurs locaux et permet à d’autres acteurs de l’eau d’être associés aux travaux de la commission.

*L’amendement COM-27 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L’amendement COM-10 prévoit un avis des présidents des EPCI à fiscalité propre membres du syndicat dans la procédure de

nomination de certains membres de la commission de surveillance. Les représentants d'associations d'usagers ainsi que de protection de l'environnement ne sont, dans le dispositif de la proposition de loi, nommés à la commission de surveillance par le préfet, qu'après avis du président du syndicat.

Cette proposition est intéressante, mais doit être retravaillée, car elle n'est pas, en l'état, compatible avec la rédaction que je vous propose afin d'élargir la composition de la commission de surveillance. Avis défavorable.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

*L'amendement de clarification COM-28 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-30 vise à clarifier les compétences de la commission consultative ainsi qu'à procéder à des améliorations rédactionnelles.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-31 renforce les prérogatives du président de la commission de surveillance et complète la rédaction de l'Assemblée nationale. Ainsi, le président de la commission peut, de sa seule initiative, solliciter l'inscription à l'ordre du jour de toute question en lien avec ses compétences. En effet, il apparaît essentiel de renforcer le rôle du président, élu parmi les représentants des associations d'usagers des services publics de l'eau et de l'assainissement.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-32 clarifie la procédure d'audition par la commission de surveillance de toute personne utile à l'exercice de ses missions. Il précise que l'audition devra être en lien avec l'ordre du jour de la commission de surveillance et opère un rapprochement avec les procédures prévues pour des commissions similaires préexistantes.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-33 complète les obligations du comité syndical à l'égard de la commission de surveillance. De manière à garantir une articulation fluide entre les travaux de la commission et du comité syndical, l'amendement prévoit une audition annuelle et obligatoire du président du comité syndical par la commission. Dès lors, la commission de surveillance serait étroitement associée, en amont comme en aval, aux décisions du comité syndical.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-34 est adopté ; l'amendement COM-12 devient sans objet.*

*Article additionnel après l'article 2*

**Mme Françoise Dumont, rapporteur.** – L'amendement COM-13 prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le soutien financier de l'État aux organismes chargés des compétences eau et assainissement présents en Guadeloupe. Comme je le souligne dans mon rapport, la question du soutien financier de l'État aux communautés d'agglomération est cruciale. Néanmoins, comme ses auteurs l'indiquent, il s'agit d'un amendement d'appel. D'après la position constante de la commission des lois et du Sénat, les demandes de rapport sont systématiquement rejetées. Avis défavorable.

*L'amendement COM-13 n'est pas adopté.*

*Intitulé de la proposition de loi*

*L'amendement rédactionnel COM-14 est adopté.*

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

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	15	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme JASMIN	1 rect.	Suppression de l'obligation d'adhésion des membres au syndicat mixte	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	16	Assouplissement des modalités d'adhésion au syndicat mixte	<b>Adopté</b>
M. LUREL	2	Suppression du transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	17	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	18	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	19	Harmonisation des modalités de fonctionnement du comité syndical avec les dispositions de droit commun	<b>Adopté</b>
M. LUREL	3	Attribution aux EPCI à fiscalité propre membres du syndicat mixte d'un nombre de sièges au comité syndical proportionnel à leur démographie	<b>Rejeté</b>
M. LUREL	4	Octroi de sièges au comité syndical aux associations d'usagers	<b>Rejeté</b>
M. LUREL	5	Voix délibérative au comité syndical du président de la commission de surveillance	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	20	Harmonisation des dispositions relatives au transfert des biens au syndicat mixte avec les dispositions de droit commun	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	21	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. LUREL	8	Transfert des personnels et répartition entre les membres de l'actif et du passif	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	22	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. LUREL	7	Répartition des contributions financières au prorata de la population	<b>Rejeté</b>
M. LUREL	6	Réexamen périodique des contributions financières	<b>Rejeté</b>
M. LUREL	9	Ressources du syndicat mixte	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	23	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	24	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	25	Suppression de la présence des parlementaires à la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
M. LUREL	11	Suppression de la présence des parlementaires à la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	26	Présence d'élus locaux au sein de la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	27	Présence de personnalités qualifiées au sein de la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
M. LUREL	10	Nomination des membres de la commission de surveillance par le préfet après avis des présidents d'EPCI membres	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	28	Amendement de clarification	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	29	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	30	Clarification des compétences de la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	35	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	31	Renforcement des prérogatives du président de la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	32	Encadrement de la procédure d'audition par la commission de surveillance	<b>Adopté</b>
<b>Mme DUMONT, rapporteur</b>	33	Audition annuelle et obligatoire du président du comité syndical par la commission de surveillance	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DUMONT, rapporteur	34	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUREL	12	Ajout de la présentation de l'état financier et des projets d'investissement du syndicat mixte ouvert par le président du comité syndical lors de son audition annuelle par la commission de surveillance	Satisfait ou sans objet
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. LUREL	13	Rapport relatif à au soutien financier de l'État aux organismes en charge des compétences eau et assainissement	Rejeté
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
Mme DUMONT, rapporteur	14	Amendement rédactionnel	Adopté

*La réunion est close à 10 h 25.*

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 17 h 40.

**Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Gil Delannoi, chercheur au Centre des recherches politiques à Sciences Po (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](#).*

**Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Patrick Weil, historien et directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique, et Mme Valentine Zuber, historienne et directrice d'études à l'École pratique des hautes études (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 19 h 25.*

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur le projet de loi constitutionnelle n° 3787 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement.*

### **Proposition de loi relative à la sécurité globale – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – La proposition de loi relative à la sécurité globale a connu diverses péripéties qui ont induit beaucoup de confusions et d'inquiétudes, alors même qu'elle comporte de nombreuses dispositions intéressantes visant à faciliter la complémentarité de l'action des différentes composantes de la sécurité intérieure de notre pays.

Je rappellerai donc brièvement sa genèse. Chargés par le Gouvernement d'une mission de réflexion sur la définition du *continuum* de sécurité et sur l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'État, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité, les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue ont remis en septembre 2018 un rapport intitulé *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*.

Dans le prolongement de ce rapport, les deux députés ont déposé une première proposition de loi relative à la sécurité globale le 14 janvier 2020. Ce texte comportait deux volets : l'un relatif au renforcement des polices municipales ; l'autre tendant à mieux encadrer les activités de sécurité privée. Le Gouvernement s'est saisi de cette initiative avant son examen en première lecture par l'Assemblée nationale pour y intégrer différents sujets. La proposition de loi initialement déposée a donc été retirée le 14 octobre 2020 au profit d'un nouveau texte, déposé le 20 octobre par les mêmes députés, mais sur lequel l'influence du ministère de l'intérieur a été particulièrement forte. En plus d'aborder les sujets initialement envisagés par les auteurs de la proposition de loi, ce texte comporte des dispositions relatives à la question de la protection des forces de l'ordre dans le cadre des opérations de police, à l'usage des drones et caméras de surveillance et à la sécurité dans les transports.

Il est à noter qu'en se saisissant d'un texte d'initiative parlementaire le Gouvernement a contourné l'obligation de publication d'une étude d'impact, de même que la saisine préalable du Conseil d'État et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Pourtant, ces études et saisines auraient pu éviter bien des polémiques.

Initialement destiné par le Gouvernement à être discuté en novembre dernier à l'Assemblée nationale puis en décembre au Sénat, le calendrier de ce texte a été « distendu », d'abord à la demande du président de notre commission – nous examinons à l'époque une série de textes relatifs à la situation sanitaire et au report des élections –, puis du fait de l'encombrement du calendrier législatif. Ce report a provoqué une interférence entre l'examen

de cette proposition de loi au Sénat et du projet de loi confortant le respect des principes de la République à l'Assemblée nationale.

Depuis novembre, Loïc Hervé et moi-même avons procédé à plus de 40 heures d'auditions, entendant plus d'une centaine de personnes et institutions : services des ministères concernés par ce texte, syndicats de policiers, représentants des gendarmes, élus locaux, syndicats de journalistes et représentants de sociétés de journalistes, associations de défense des droits, entreprises de transports, sans oublier les multiples acteurs de la sécurité privée.

Notre but a été de surmonter le climat polémique de défiance créé par les multiples annonces et prises de position sur ce texte pour mesurer objectivement l'intérêt des mesures qu'il comporte. Certaines sont techniques, d'autres plus prospectives, d'autres enfin destinées à mieux protéger les policiers, gendarmes et policiers municipaux. Même si nous partageons les objectifs sous-tendus par la proposition de loi, nous avons cherché à mesurer leur impact à l'aune de nos libertés publiques, qu'il nous appartient de défendre. C'est d'ailleurs dans cette optique que le président Buffet a saisi la CNIL de ce texte et que nous avons pu nous appuyer sur son avis particulièrement éclairant.

Loïc Hervé et moi-même avons travaillé en bonne intelligence, en nous répartissant le texte de la façon suivante. J'ai traité des questions relatives à la police municipale, à la protection des policiers et gendarmes et diverses autres mesures. Loïc Hervé a, pour sa part, traité l'ensemble des questions relatives aux drones, aux images, aux transports et à la sécurité privée.

Je rappelle par ailleurs que la commission du développement durable a souhaité se saisir pour avis des dispositions relatives aux transports et a désigné M. Étienne Blanc comme rapporteur pour avis. La délégation aux collectivités territoriales a également rendu un rapport récent sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure, dans lequel elle se prononce sur certaines dispositions du texte.

J'évoquerai tout d'abord la police municipale.

Souvent présentée comme la troisième force de la sécurité intérieure, elle s'est largement professionnalisée depuis la loi de 1999. Les policiers municipaux interviennent désormais en complément des forces nationales dans un grand nombre de communes.

Prenant acte de la montée en puissance de ces polices, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit d'élargir, à titre expérimental, les prérogatives judiciaires des agents de police municipale en leur permettant de constater davantage d'infractions, sous l'autorité du parquet.

Nous nous sommes attachés, au cours de nos travaux, à assurer l'opérationnalité et la constitutionnalité du dispositif. Le Conseil constitutionnel a en effet posé deux limites à l'extension des prérogatives des polices municipales. En 2011, il a précisé que les prérogatives de police judiciaire devaient être exercées sous l'autorité du procureur et que les policiers municipaux ne pouvaient bénéficier de pouvoirs généraux d'enquête criminelle ou délictuelle.

En ce qui concerne l'encadrement de l'expérimentation, et afin que l'autorité fonctionnelle du procureur soit effective, il nous a semblé nécessaire de maintenir la condition

de présence d'un directeur ou d'un chef de service de la police municipale et un seuil suffisamment élevé pour garantir l'organisation d'un service de police municipale. Par un amendement, nous vous proposerons de porter le seuil à 15 policiers municipaux, avec la présence d'un directeur ou d'un chef de service.

Nous vous proposerons également de porter à 5 ans la durée de l'expérimentation, afin que nous puissions bénéficier d'un recul suffisant. L'exercice de nouvelles prérogatives nécessitera une formation, non seulement des directeurs et chefs de police, mais aussi des policiers municipaux, ce qui prend du temps. Comme nous sommes engagés dans un mandat municipal et qu'une évaluation doit être faite neuf mois avant la fin de l'expérimentation, il apparaît cohérent de « se caler » sur la durée de ce mandat.

Nous vous proposerons aussi de conserver la grande majorité des infractions proposées. Nous devons cependant nous assurer que les agents ne seront pas amenés à réaliser des actes d'enquête et que nous ne les mettons pas en danger. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai d'élargir les infractions à l'occupation illicite des terrains publics, mais de supprimer la possibilité de constater la consommation de stupéfiants, car cette prérogative doit continuer à relever des forces régaliennes. De la même manière, nous avons prévu de supprimer la possibilité pour les policiers municipaux de réaliser des saisies : il ne s'agit pas d'un acte anodin, et il faut pouvoir en apprécier l'opportunité.

Nous n'avons par ailleurs pas reçu de réponses satisfaisantes de la part des administrations centrales sur les modalités de conservation des scellés.

J'en viens à la formation des agents. Ceux qui, comme moi, ont été maire longtemps et ont vu évoluer les polices municipales savent combien cette question est cruciale. L'expérimentation ne prévoit une formation spécifique que pour les directeurs et chefs de service de la police municipale. Il nous a semblé que les policiers municipaux devaient également bénéficier d'une formation complémentaire, notamment en matière de procédure pénale. Nous sommes contraints par l'article 40 de la Constitution, mais nous pouvons décider de renvoyer à un décret le soin de définir les obligations de formation complémentaires qui s'imposeront aux agents de police municipale.

Enfin, nous vous proposerons de préciser que, dans les communes mettant en œuvre l'expérimentation, la convention de coordination sera modifiée afin de définir les conditions dans lesquelles seront mises en œuvre les nouvelles compétences de police judiciaire attribuées à la police municipale.

J'en viens maintenant aux autres dispositions relatives à la police municipale.

L'article 4 permet la création d'une police municipale à Paris. Il s'agit d'une conséquence logique des différents transferts de compétences en matière de police intervenus dans les années récentes. Nous présenterons un amendement qui permet de clarifier les choses.

L'article 5 prévoit de faciliter la mutualisation des polices municipales. Nous vous proposerons d'aller plus loin en permettant, d'une part, le maintien d'une convention de mutualisation en cas de retrait d'une commune entraînant une discontinuité territoriale et, d'autre part, la mutualisation à l'échelle d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) ou d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).

La proposition de loi institue également un cadre juridique pour les brigades cynophiles de la police municipale. Nous vous présenterons là aussi un amendement de clarification.

Enfin, l'article 6 prévoit d'imposer aux agents de police municipale un engagement de servir la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui a pris en charge leur formation. En cas de rupture de cet engagement, le policier municipal devrait rembourser le salaire qu'il a perçu durant sa formation. Il existe cependant déjà un dispositif permettant aux communes ayant financé la formation d'un agent de police municipale de se voir rembourser cet investissement. C'est la raison pour laquelle nous vous proposerons de supprimer l'article 6, qui fait peser un risque démesuré sur les agents.

J'en viens désormais au titre relatif aux forces de sécurité intérieure.

S'agissant du « célèbre » article 24, conformément à ce que nous avons annoncé, nous sommes partis d'une page blanche. Nous vous proposons une nouvelle écriture de cet article, dont la rédaction était mauvaise, imprécise et inconstitutionnelle. Les différentes manifestations qui ont eu lieu contre le texte exigeaient le retrait de l'article. C'est notamment pour que, dans la suite de la navette parlementaire, le Sénat puisse faire valoir sa position sur cet article, que nous avons souhaité proposer une nouvelle rédaction. J'ai la faiblesse de penser que cette rédaction est bien plus équilibrée et protectrice des libertés publiques que celle qui existe et que celle qui pourrait exister si nous ne faisons rien.

Le président du Sénat a rappelé les prérogatives constitutionnelles qui sont les nôtres, car le Premier ministre et la majorité ont eu la tentation de faire réécrire l'article par d'autres. C'est bien à nous de le faire !

Il nous a paru important que la protection des policiers, gendarmes et policiers municipaux dans le cadre des opérations auxquelles ils doivent participer soit explicitement prévue. Les événements récents ont montré qu'il fallait mieux protéger les forces de l'ordre en opération.

Comme nous l'a rappelé la Défenseure des droits, les agents des forces de l'ordre n'ont pas de droit à l'image pendant leurs interventions. L'action de la police est publique, et il n'existe pas pour ses agents de possibilité de « floutage », comme cela est de droit pour les mineurs ou ceux qui peuvent paraître comme tels, y compris lors des manifestations. Or cette action à visage découvert de la police, hors du cas très spécifique d'unités comme le RAID ou le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), est détournée par ceux qui entendent nuire aux forces de l'ordre et même à leurs familles.

Plusieurs dispositions du code pénal et de la loi de 1881 répriment les menaces de violences physiques ou psychologiques ou la diffusion malveillante de données touchant notamment les personnes chargées d'une mission de service public. C'est l'objet de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République qui a été adopté par l'Assemblée nationale et qui protège tous les citoyens. L'article 24 que nous proposons protège, quant à lui, spécifiquement les forces de l'ordre en opération.

L'article 24 tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale vise à réprimer la diffusion malveillante d'images. C'est sa limite et, au regard du principe constitutionnel de nécessité et de proportionnalité des peines, l'infraction et le quantum prévu pour sa sanction ne nous paraissent pas conformes. L'article 24 doit être complémentaire, et non concurrent, de

l'article 18 que je viens d'évoquer. Ce n'est pas la diffusion d'images qui est sanctionnée, mais l'intention de nuire : en cela, soit l'article sera inefficace, soit, comme nous l'ont dit avec force les représentants des journalistes, il sera source de dérives tendant à empêcher la prise d'images lors des opérations de police, ce qui constituerait une entrave à la liberté d'informer.

Il y a donc un vrai problème et une mauvaise solution. Nous avons tenté de trouver une meilleure solution en refusant toute entrave au droit de diffuser des images et à la liberté de la presse. La rédaction que nous vous proposons est en deux parties.

La première s'inscrit dans la partie du code pénal relative à la protection de la vie privée : elle réprime la provocation à l'identification des policiers, gendarmes et policiers municipaux dans l'intention de leur nuire. Il s'agit là d'une infraction spécifique, qui n'est pas actuellement couverte par notre droit. Nous avons auditionné le procureur général près la Cour de cassation, François Molins, qui nous a remis un mémorandum extrêmement précis : notre proposition répond à l'ensemble des problèmes qu'il avait soulevés et tend à mieux protéger les personnels des forces de sécurité intérieure dans le cadre des opérations de police auxquelles ils participent.

La seconde partie découle de l'avis de la CNIL, dont la présidente nous avait indiqué que des dispositifs spécifiques de la loi « Informatique et libertés » pourraient s'appliquer aux forces de l'ordre. C'est la voie que nous avons choisie. Nous ne traitons pas de la diffusion d'images : la presse a toute possibilité de diffuser les images en vertu de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. En revanche, nous protégerons mieux l'utilisation de données personnelles en appliquant la loi « Informatique et libertés » avec un quantum de peine renforcée.

Nous supprimons toute interférence possible entre la protection des forces de l'ordre et le droit d'informer, mais nous ouvrons la possibilité de sanctionner des comportements réels, graves et dangereux. Voilà la position d'équilibre à laquelle nous sommes parvenus.

L'article 23 tend, quant à lui, à supprimer les crédits de réduction de peine pour les personnes ayant commis une infraction sur les élus ou les forces de l'ordre. En l'état, il pose un certain nombre de questions d'ordre constitutionnel. Nous vous proposerons un amendement visant à centrer le dispositif sur les infractions les plus graves et à élargir le champ des victimes concernées afin d'inclure les magistrats et les personnes dépositaires de l'autorité publique, par cohérence avec la liste des victimes retenues pour caractériser une circonstance aggravante. Nous ne pouvions accepter un dispositif qui soit encore plus sévère que celui qui est appliqué aux terroristes ! J'ai entendu le garde des sceaux s'exprimer ce matin sur ce sujet. Le dispositif de l'article 23 pourrait sembler la « genèse » de ce qu'il semble envisager.

En ce qui concerne enfin le dernier titre de la proposition de loi regroupant diverses dispositions, les amendements que je vous proposerai de retenir se concentrent sur deux objectifs principaux : éviter le détournement de l'usage des feux d'artifice à l'encontre des forces de l'ordre – les tristement célèbres mortiers – et fluidifier le fonctionnement des instances partenariales locales de sécurité.

Certains sujets n'ont malheureusement pas pu être examinés, car ils seraient tombés sous le coup de l'article 45 de la Constitution.

Avec Loïc Hervé, nous avons essayé de dépassionner le débat autour de l'article 24 et de trouver un nouvel équilibre entre le renforcement du *continuum* de sécurité et la préservation des libertés dans le respect de la Constitution et des valeurs qui font la force de notre République.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Je me suis, pour ma part, plus particulièrement occupé des articles relatifs à la sécurité privée, à la vidéoprotection et à la captation d'images et à la sécurité dans les transports.

Je commencerai par évoquer le volet « sécurité privée », qui regroupe différents métiers régis par le livre VI du code de la sécurité intérieure : surveillance humaine et gardiennage, surveillance à distance par des systèmes d'alarme, transport de fonds, gardes du corps, protection des navires, détectives privés et formation à ces métiers.

Ce secteur a un poids économique non négligeable puisqu'il compte aujourd'hui 177 000 salariés et 11 500 entreprises, pour un chiffre d'affaires global de 7,5 milliards d'euros. Les activités de surveillance humaine et de gardiennage prédominent puisqu'elles assurent à elles seules 70 % du chiffre d'affaires.

On observe cependant un émiettement du secteur, avec 8 000 entreprises unipersonnelles, et un fort turn-over – 80 % des contrats sont des CDD – qui nuisent à la qualité des prestations fournies. Les salaires et les niveaux de qualification sont faibles. Des dérives sont observées en matière de sous-traitance, avec un abus de la sous-traitance « en cascade » qui dilue les responsabilités et complique les contrôles que le donneur d'ordre est censé effectuer.

En 2012, un établissement public administratif, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé pour contribuer à professionnaliser et à moraliser le secteur. Il assume des fonctions de police administrative puisqu'il délivre, suspend et retire les autorisations, agréments et cartes professionnelles nécessaires à l'exercice d'une activité de sécurité. Il assure également une mission disciplinaire, qui le conduit à infliger des sanctions aux entreprises, aux chefs d'entreprise ou aux salariés.

À l'approche de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux Olympiques en 2024, la proposition de loi ambitionne de professionnaliser encore davantage le secteur, afin qu'il soit en mesure de prendre toute sa place dans le *continuum* de sécurité, notamment à l'occasion de ces grands événements.

La proposition de loi tend d'abord à encadrer le recours à la sous-traitance pour mettre fin aux dérives dans les activités de surveillance et de gardiennage : le texte adopté par l'Assemblée nationale tend à interdire à une entreprise de sous-traiter 50 % ou plus d'un marché et n'autorise que deux rangs de sous-traitance.

Ensuite, elle vise à renforcer les prérogatives du CNAPS : ses agents pourraient ainsi constater par procès-verbal certaines infractions, des sanctions pécuniaires pourraient être appliquées aux salariés, les sanctions les plus graves pourraient être publiées sur son site internet et l'exigence d'agrément serait étendue aux dirigeants de succursales et aux chefs des services internes de sécurité des grandes entreprises. Le Gouvernement demande par ailleurs à être habilité à réformer par ordonnance les modalités d'organisation et de fonctionnement du CNAPS.

Par ailleurs, la proposition de loi cherche à garantir la qualité du recrutement et de la formation des agents privés de sécurité : toute mention au bulletin n° 2 du casier judiciaire deviendrait incompatible avec un emploi dans la sécurité privée ; pour les ressortissants étrangers, seraient exigées une attestation de maîtrise de la langue française, une durée de séjour régulier sur le territoire national d'au moins cinq ans et une connaissance des valeurs de la République ; la validation des acquis de l'expérience (VAE) ne permettrait plus d'obtenir les certifications requises pour disposer d'une carte professionnelle ; le Gouvernement demande en outre à être habilité à réformer par ordonnance les modalités de formation, d'examen et de certification professionnelle.

Enfin, le dernier objectif est d'apporter aux agents privés de sécurité davantage de considération et une meilleure reconnaissance de leur travail : une circonstance aggravante serait introduite dans le code pénal pour sanctionner plus lourdement les violences exercées à l'encontre ou par les agents privés de sécurité ; sur un plan plus symbolique est prévu l'ajout d'éléments d'identification communs sur les tenues afin de renforcer le sentiment d'appartenance à une profession ; pour favoriser un meilleur respect de la législation sociale, le CNAPS serait autorisé à constater les infractions de travail illégal.

En contrepartie, le texte prévoit de confier de nouvelles responsabilités aux agents privés de sécurité, mais de manière très ponctuelle : ils seraient ainsi autorisés, aux abords des biens dont ils ont la garde, à détecter les drones et à conduire des missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes ; l'activité cynotechnique de prédétection d'explosifs leur serait ouverte, assortie d'une nouvelle exigence de certification.

Sur ces différents points, je vous proposerai des amendements qui visent à rendre plus opérationnelles les dispositions tendant à limiter le recours à la sous-traitance et à mieux concilier le souci de contrôler strictement l'accès aux professions de la sécurité privée avec celui de ne pas empêcher l'accès à l'emploi de personnes peu qualifiées. Je vous proposerai également de ne pas retenir la sanction pécuniaire pour les salariés, qui me paraît disproportionnée, et de conserver la VAE, qui peut sans doute être mieux contrôlée, mais qu'il me semble excessif d'écarter complètement.

J'en arrive au volet du texte consacré à la vidéoprotection et à la captation d'images. Caméras fixes, mobiles, embarquées dans des véhicules ou sur des drones : tous ces outils technologiques sont concernés par la proposition de loi, qui entend faciliter leur usage et le sécuriser juridiquement.

Concernant d'abord la vidéoprotection « classique », par caméras fixes, le texte vise à faciliter la transmission de ces images aux forces de sécurité. Cela concerne notamment la surveillance des halls d'immeubles et celle des transports urbains.

Concernant ensuite les caméras mobiles, les fameuses « caméras-piétons » qui équipent désormais la police, la gendarmerie, mais aussi les polices municipales, le texte assouplit également leur usage : il permet la transmission en direct des vidéos vers les centres de commandement en cas de danger, ce qui est parfaitement légitime ; il autorise le visionnage immédiat des images pendant l'intervention, ce qui est utile, mais soulève certaines questions ; et il permettrait désormais aux forces de sécurité de participer à une véritable « guerre médiatique » en diffusant les images de leurs propres interventions directement dans les médias ou sur les réseaux sociaux, ce qui est beaucoup plus discutable.

Enfin, la proposition de loi donne une nouvelle base légale aux caméras aéroportées, les fameux drones, pour mettre fin au flou juridique entourant leur usage. L'an dernier, deux arrêts du Conseil d'État et une décision de la CNIL ont interdit les vols de drones.

Sur tous ces enjeux, je vous proposerai une approche équilibrée : ne pas refuser le progrès technique quand il renforce l'efficacité de nos forces de l'ordre, mais toujours vérifier que ces innovations ne menacent pas les libertés publiques auxquelles nos concitoyens sont légitimement attachés.

Je tiens ici à remercier le président Buffet d'avoir saisi la CNIL ; son avis nous a inspiré plusieurs amendements tendant à renforcer les garanties encadrant le recours aux captations d'images.

Nous voulons nous assurer que ces captations répondent à des nécessités opérationnelles précises : les finalités doivent être bien établies. La formation des personnels destinataires de ces images est également un enjeu important. La sécurité des enregistrements et la traçabilité des accès doivent à chaque fois être garanties.

Concernant les caméras mobiles, je suis très réservé sur la disposition qui ferait participer nos forces de l'ordre à une véritable « guerre médiatique ». N'oublions pas qu'à l'origine le recours aux caméras mobiles a été autorisé dans l'objectif d'apaiser les relations entre la police et la population et d'assurer la sécurité de nos forces de l'ordre... À l'inverse, la disposition proposée risque d'alimenter le cycle médiatique, qui se nourrit d'images de violences. Les images captées par la police doivent garder un caractère probatoire dans le cadre de la procédure pénale ou disciplinaire, et non polémique ou illustratif. Au surplus, les choix qu'effectueraient les services parmi les images qu'ils décideraient, ou non, de diffuser risquent d'ouvrir de nouvelles polémiques et de conduire à de véritables « feuilletonnages » nuisant à la sérénité des enquêtes.

Concernant les drones, ils peuvent évidemment être utiles – c'est un élu de montagne qui vous parle –, et le secours aux victimes a tout à gagner de ces outils qui permettent d'épargner les vies de nos sauveteurs. Mais les modes de surveillance policière par drones risquent aussi d'être beaucoup plus intrusifs : contrairement aux caméras fixes que nous voyons aux coins de nos rues, les drones filment en hauteur, avec une grande précision, peuvent enregistrer des milliers de personnes, suivre leur cible, zoomer sur les visages et à l'intérieur des bâtiments, et certains sont furtifs, voire équipés de caméras thermiques...

Les garanties doivent donc être d'autant plus fortes que les risques pour les libertés sont importants. Nous vous proposerons notamment de mieux encadrer les finalités justifiant l'usage de drones, de réserver leur usage à certaines circonstances dans lesquelles ils sont particulièrement adaptés, et de prévoir un régime souple d'autorisation par le préfet ou le procureur, selon les cas, qu'il s'agisse de la protection de l'ordre public ou de la recherche d'infractions.

Pour finir, le projet de loi comprend de nombreuses avancées visant à renforcer la sécurité dans les transports. Les amendements que je vous proposerai de retenir se concentrent sur deux objectifs principaux : d'une part, faciliter l'intervention des forces de sécurité intérieure dans les réseaux de transports tout en garantissant la sécurité juridique des dispositifs ; d'autre part, accorder des pouvoirs encadrés aux services de sécurité de la RATP et de la SNCF.

Concernant l'accès des forces de sécurité intérieure aux images de vidéoprotection des entreprises ferroviaires, un juste équilibre doit être trouvé. Nous pouvons accepter d'étendre la possibilité de recourir à ces dispositifs à toute situation faisant redouter la commission d'une atteinte aux biens ou aux personnes, mais en sécurisant juridiquement les conditions encadrant la transmission des images de vidéoprotection, qui doit rester limitée dans le temps.

L'expérimentation des caméras mobiles dont bénéficiaient les services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF est pérennisée ; le bilan, que nous avons fini par obtenir, est très positif. Je souhaite sur ce point mettre en cohérence le périmètre de l'expérimentation avec le périmètre d'intervention de leurs services de sécurité, qui est étendu par la proposition de loi.

En outre, la proposition de loi renforce les prérogatives des gardes particuliers assermentés en matière de constat d'infractions routières et assouplit les modalités de contrôle par les forces de sécurité intérieure de l'état alcoolémique des conducteurs. Si l'on ne peut que souscrire aux objectifs de renforcement de la sécurité routière de la proposition de loi, je vous proposerai néanmoins d'adopter deux amendements pour réserver la simplification des modalités de vérification de l'état alcoolémique aux situations les plus graves et encadrer plus strictement l'extension des prérogatives des gardes particuliers assermentés.

En conclusion, je souhaite souligner que nous avons travaillé, dans l'élaboration de ces amendements, en parfaite coopération avec le rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, notre collègue Etienne Blanc.

Avec Marc-Philippe Daubresse, nous avons fondé nos propositions sur des auditions nourries auxquelles nombre de collègues de la commission ont participé, et je les en remercie. Ce texte soulève de nombreuses interrogations et inquiétudes auxquelles nous avons essayé de répondre.

**Mme Éliane Assassi.** – Je remercie nos rapporteurs de leur travail et des auditions qu'ils ont organisées sur cette proposition de loi pour tenter de l'améliorer, ce qui n'était pas un exercice facile.

En préambule, je tiens à dire que les élus de mon groupe refusent de stigmatiser les forces de l'ordre, qui sont confrontées tous les jours à des conditions de travail très difficiles. Notre ambition est de restaurer le lien de confiance entre la population et la police.

Sur l'article 24, qui a fait couler beaucoup d'encre et de salive, nous déposerons un amendement visant à sa suppression pure et simple. Même si elle est moins mauvaise que l'originale, la nouvelle rédaction proposée par nos rapporteurs reste floue et laisse encore la place à de possibles abus. Si le débat s'est cristallisé sur l'article 24, la proposition de loi est, selon nous, porteuse d'un changement radical de paradigme dans l'approche de la sécurité intérieure de notre pays : elle consacre le *continuum* de sécurité avec le principe d'une montée en puissance de la sécurité privée sur notre territoire, et traduit la décision de l'exécutif de se couper de la police républicaine au profit de sociétés de sécurité mercantiles bien éloignées des fonctions régaliennes de l'État. On nage en pleine confusion entre police nationale, polices municipales et sociétés de sécurité privées, auxquelles des pouvoirs de plus en plus étendus sont délégués.

Enfin, ce texte tend à encadrer des outils dont nous ne souhaitons pas l'usage, tels que les drones, des outils orwelliens permettant une surveillance de masse. Au moment où les libertés sont déjà largement réduites, voire bafouées sous couvert de l'état d'urgence sanitaire, cela n'est pas sans nous inquiéter.

Nous participerons activement au débat en séance publique en déposant des propositions alternatives sur presque tous les articles, car, en l'état, nous ne pouvons accepter cette proposition de loi.

**M. Jérôme Durain.** – Je félicite à mon tour les rapporteurs pour leur travail courageux sur un texte compliqué. Nous avons participé à de nombreuses auditions, et en avons organisé beaucoup nous-mêmes, mais nous devons maintenant nous pencher sur les propositions des rapporteurs. J'exprimerai donc ici un avis global sur le texte, sachant que nous avons déjà déposé des amendements, dont certains de suppression.

Ce texte est un énième rendez-vous sur la sécurité, qui sera sans doute un rendez-vous manqué. Il vient signer un constat d'échec. Des policiers que nous avons auditionnés hier nous ont dit qu'il ne leur était plus possible aujourd'hui de rentrer chez eux en tenue. C'est le signal que l'intégration des policiers et des forces de sécurité intérieure dans la société française est aujourd'hui problématique. Par ailleurs, nous assistons à un glissement de l'organisation des forces de sécurité intérieure, jusque-là dévolues essentiellement à l'État, vers la police municipale.

C'est ce double sujet que nous devons traiter dans le texte : le lien police-population et le lien entre la police nationale et les territoires.

La confusion dans laquelle nous travaillons sur les sujets de sécurité est tout de même assez surprenante. En effet, je rappelle que nous avons déjà la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite « loi SILT », la loi anticasseurs, un schéma national du maintien de l'ordre, un Livre blanc, des réflexions diverses et variées venant des deux assemblées parlementaires, et le Beauvau de la sécurité qui va traiter de sujets dont nous sommes en train de délibérer en vue d'une loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi) qui viendra l'année prochaine... Cette inflation législative et d'initiatives n'est pas de nature à produire un texte équilibré, structurant et durable sur les questions de sécurité.

Sous la pression de l'opinion, la proposition de loi est l'occasion de donner des coups de menton sécuritaires : certains, dans le monde judiciaire ou dans celui de la défense des libertés publiques et des droits fondamentaux, s'inquiètent avec raison d'un déséquilibre croissant entre liberté et sécurité. Cette situation justifie un certain nombre d'amendements que notre groupe a déposés sur les articles 24, 23 et 21. Je salue néanmoins les efforts des rapporteurs pour améliorer certains articles du texte.

Les choses seraient plus simples s'il n'y avait pas de confusion avec le projet de loi confortant le respect des principes de la République. Sur l'article 24, notre main est plus que tremblante : nous ne savons pas bien quoi faire. Vous avez choisi de réécrire l'article. Nombre des personnes auditionnées nous ont pourtant indiqué que cet article ne servait à rien, qu'il existait déjà dans le droit positif toutes les dispositions permettant de répondre à la demande de protection des fonctionnaires de police en opération. C'est la position que nous avons adoptée et la raison pour laquelle nous avons déposé un amendement de suppression. D'autant que nous avons la menace de l'article 18 qui va bientôt être discuté...

La question du *continuum* de sécurité pose problème. Malgré les modifications apportées, il reste des questions importantes à régler dans l'organisation de la sécurité : *quid* de la complémentarité entre police nationale et police municipale ? Comment organiser un *continuum* quand il n'y a pas de continuité puisqu'il n'existe pas de polices municipales partout et qu'elles n'ont pas toutes les mêmes prérogatives ? Quelle est la dimension de proximité ? Comment régler la question des inégalités territoriales ? L'organisation des forces de sécurité intérieure entre police nationale et polices municipales est-elle lisible pour l'utilisateur ? Autant de questions qui ne trouvent pas réponse dans ce texte.

Symbole ultime des dérives de ce faux projet de loi : les polices municipales ne sont même pas invitées au Beauvau de la sécurité. Sans même parler des contrats de sécurité intégrée, qui ne figurent pas dans le texte et qui constituent une forme de recentralisation. L'État externalise-t-il un certain nombre de missions pour reprendre ensuite la main par ces contrats de sécurité intégrée ?

Nous sommes très dubitatifs sur toutes ces questions. La question la plus épineuse à laquelle vous avez essayé de répondre avec l'article 24 est celle du lien entre la police et les citoyens. La massification des images appelle une massification des garanties et des contrôles. Ces sujets ne trouvent pas de réponse dans le texte et appellent un grand débat de société qui dépasse cette proposition de loi.

Nous allons travailler d'ici à la séance sur les amendements des rapporteurs, tout en ayant une position très réservée sur l'ensemble du texte. Nous voulons témoigner de notre bienveillance à l'égard de nos forces de sécurité intérieure et de notre volonté de défendre les libertés publiques.

**Mme Maryse Carrère.** – Merci aux rapporteurs pour leur travail intensif sur un texte compliqué.

Je voudrais d'abord évoquer quelques préoccupations générales de mon groupe RDSE.

Nous faisons le constat que cette proposition de loi, qui se dit de sécurité « globale », est incomplète et traite de sujets de façon éparpillée sans réellement poser les questions de fond. Elle ne sera pas de nature à faciliter les relations entre nos forces de l'ordre et notre population, alors que cet objectif devrait être sa préoccupation première.

Quels sont aujourd'hui les besoins réels de nos forces de l'ordre ? Dans le cadre de la mission que j'ai conduite avec Catherine Di Folco sur les moyens d'intervention de la police et de la gendarmerie, nous avons pointé ces besoins et les difficultés que rencontrent nos forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions. Ce texte n'y répond pas.

Sur les polices municipales, il n'y a pas lieu de douter de l'intérêt que peut représenter le renforcement des pouvoirs des agents de police municipale : il permettra de répondre au désengagement des services de police nationale, en mobilisant les services locaux déjà bien intégrés dans le paysage de la sécurité intérieure. Toutefois, je pointerai le risque d'inégalités territoriales entre les communes qui disposeront de moyens suffisants pour mettre en place des polices municipales importantes en moyens humains et matériels et celles qui n'en auront pas les moyens.

Ce texte de loi consacre l'essor de la sécurité privée, en renforçant certes sa réglementation qui régit le secteur, ce qui est une bonne chose. On assiste cependant à une tendance préoccupante à la « désétatisation ». La proposition de loi prévoit des ajustements de divers mécanismes de contrôle : ce sujet aurait mérité une réflexion plus approfondie.

En ce qui concerne l'article 24, on sait aujourd'hui combien les policiers et leurs familles sont menacés dans leur vie privée, de par leur fonction. J'ai passé une journée avec les policiers du commissariat de Lourdes : certains interdisent à leurs enfants de déclarer la profession de leurs parents ; d'autres vont les chercher à la sortie de l'école en changeant de tenue pour ne pas être en uniforme.

Je ne reviendrai pas sur les cafouillages autour de cet article, mais on peut se satisfaire que le Gouvernement ait intégré que la navette parlementaire est parfois légitime et utile ! Toutefois, je reste sceptique sur la nouvelle rédaction, qui devrait être plus précise, même si je reconnais que l'exercice de réécriture n'était pas facile.

Sur les problématiques des drones et des caméras-piétons, je regrette que la réflexion soit inaboutie. Nous touchons au domaine de la protection de la vie privée et des libertés publiques. Ce recours aux nouvelles technologies pour la sécurité intérieure ne devrait pas être traité à l'occasion d'un article ou entre deux dispositions. Je suis tout à fait d'accord avec la position du rapporteur Loïc Hervé sur la transmission directe des images dans le cadre d'une « guerre médiatique ». Je salue enfin l'effort des rapporteurs d'encadrement de l'usage des drones.

En conclusion, ce texte ne répond pas à son ambition première malgré les efforts de nos rapporteurs pour l'améliorer. Le groupe RDSE réserve donc son vote.

**Mme Françoise Gatel.** – Je voudrais à mon tour saluer la grande qualité du travail de rapporteurs sur un sujet toujours difficile dans notre démocratie, celui de l'équilibre à trouver entre sécurité et liberté, d'autant que le texte a déjà fait l'objet de nombreuses polémiques à la suite de rédactions qui ont peut-être un peu « dérapé ». Je suis heureuse que l'Assemblée nationale, qui cherchait un peu d'excellence dans l'écriture d'un nouvel article, puisse reconnaître la qualité du travail du Sénat.

Nous avons assisté depuis un certain nombre d'années à une montée en puissance de la violence, qui a pris de nouvelles formes totalement inattendues. Nos forces de l'ordre ont été désarçonnées par ces évolutions. Nous avons sans doute fait preuve d'angélisme ou nous n'avons pas toujours assez ouvert les yeux. La sécurité est une compétence régalienne de l'État. Nous ne saurions accepter une sorte de désengagement de ce dernier, qui serait justifié par la demande des collectivités d'avoir davantage de moyens, ce qui n'est pas contestable, ou par un désarroi de l'État face à cette violence.

Les lois sur les collectivités territoriales définissent les compétences de ces dernières, mais nous n'avons encore jamais défini dans un texte les compétences régaliennes de l'État. La sécurité en est une, et elle doit être assurée sur l'ensemble du territoire.

La police municipale, y compris son dimensionnement, relève de la libre initiative des communes. Elle est là non pour se substituer à la police ou à la gendarmerie, mais pour assurer la tranquillité du quotidien. Cette proposition de loi témoigne d'une ignorance de la complexité du champ de la police municipale et des incidences de « l'atterrissage » de l'expérimentation. Nous ne sommes pas au bout du chemin : une proposition de loi ne pourra

pas remplacer une loi de programmation pluriannuelle de la police et de la sécurité qui définirait en amont le champ de la compétence de l'État.

Un mot rapide sur la sécurité privée. Je me réjouis des propositions faites par les rapporteurs parce qu'il est nécessaire de sécuriser, de professionnaliser, ce secteur.

En ce qui concerne la police municipale, nos communes n'ont pas toutes la même capacité à embaucher des policiers municipaux, qui peuvent être tentés d'aller vers de grandes polices municipales.

La proposition de loi prévoit l'expérimentation d'un élargissement des prérogatives judiciaires des polices municipales, qui pourrait être proposé à des communes volontaires. La police municipale peut aller plus vite et être plus efficace que la police ou la gendarmerie nationale, qui sont parfois loin des sujets du quotidien.

En revanche, je n'ai pas vu dans ce texte d'éléments concernant l'« atterrissage » de l'expérimentation. Le dispositif proposé par le Gouvernement prévoit une pérennisation dans les collectivités, ainsi qu'une généralisation, au nom du principe d'égalité. Comment envisage-t-on une telle pérennisation ? Parallèlement au désengagement de l'État ont été évoqués des moyens transférés aux collectivités. Comment pourrait-on imposer à des villes qui ne le souhaitent pas l'élargissement des prérogatives prévues par l'expérimentation ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie nos deux rapporteurs, qui n'ont pas eu la tâche facile. Je pense en particulier à l'article 24, Gérald Darmanin ayant déclaré que les journalistes devaient se rapprocher des forces de l'ordre avant une manifestation, ce qui est problématique.

S'agissant du harcèlement sur les réseaux sociaux et les violences qui en découlent, ce sujet général n'a pas vocation à être traité dans plusieurs textes. Or l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale percute l'article 18 du projet de loi contre le séparatisme.

Comme le rappelle Ayyam Sureau, « la force de la loi est exposée au regard de tous, car elle ne craint le regard de personne ». C'est un point essentiel dans une démocratie.

M. le ministre de l'intérieur avait invoqué Max Weber, en rappelant que la police exerçait une violence légitime. Or le *continuum* de sécurité – polices municipales, État, sécurité privée – soulève plusieurs interrogations. Max Weber ne justifie pas la violence de la police : il constate simplement qu'un État moderne revendique le monopole de la force légitime. Or ce texte ne va absolument pas en ce sens !

Par manque de moyens et conformément à une volonté d'expérimentation, on démantèle une prérogative de l'État. Or, lorsqu'on sous-traite les constatations d'infraction, des difficultés juridiques surgissent. Sur tous ces sujets, notamment les occupations illicites de terrain, le rôle du préfet est essentiel. Il y a besoin d'un État expression de l'intérêt général. Les expérimentations aboutissent à une sorte de féodalisation. Parce que l'État ne revendique plus une compétence exclusive en matière de sécurité, nous devons être très vigilants sur les orientations proposées par ce texte.

**M. Alain Richard.** – Ce texte est utile. Il apporte des solutions pragmatiques à un certain nombre de réalités pratiques qui constituent autant de défis pour notre sécurité, dans un contexte d'augmentation générale des moyens. En effet, les effectifs des polices

municipales, quelle que soit la famille politique à laquelle appartient le maire, ne cessent de croître. Par ailleurs, les unités de sécurité privée font l'objet d'une demande croissante de la part des secteurs privé et public. Enfin, les forces de la police nationale et de la gendarmerie nationale augmentent également.

Par conséquent, il ne me semble pas y avoir matière à s'interroger sur un affaiblissement du rôle de l'État dans ce domaine. Pas un seul article de ce texte ne réduit les prérogatives de l'État en matière de sécurité.

L'approche de MM. les rapporteurs est résolument coopérative, aucun de ses grands aspects n'étant remis en cause. Ils ont mené un travail d'amélioration et de ciblage d'un certain nombre de dispositions, notamment celles de l'article 24.

La situation de la sécurité est le résultat de la sédimentation de nombreuses mesures historiques. À mes collègues qui plaident en faveur d'une mission confiée intégralement à l'État en la matière, je rappelle que le pouvoir de police a d'abord été, dans l'histoire, celui des communes. Ce n'est qu'en 1941 qu'a été instaurée une police d'État. Par ailleurs, la plupart des démocraties possèdent deux étages en matière de sécurité, l'un relevant de l'État central, l'autre de collectivités décentralisées.

L'adoption de ce texte ne résoudra pas certains problèmes d'application. Les conventions reliant police municipale et police nationale sont souvent assez floues. Il faudrait aller beaucoup plus loin dans les échanges d'informations et de vérifications.

Polices municipales, police nationale et sécurité privée rencontrent de sérieux problèmes de recrutement, notamment pour ce qui concerne les terrains les plus difficiles. Il faudra étudier la concurrence à laquelle se livrent les collectivités territoriales entre elles sur ce sujet. Si la disposition adoptée par l'Assemblée nationale n'est pas totalement satisfaisante, il est regrettable qu'un policier formé par une collectivité puisse ensuite être recruté par une autre collectivité.

Enfin, monsieur le président, je ne comprends pas pourquoi l'amendement que j'avais présenté visant à étendre l'utilisation des caméras sur des drones aux municipalités dans un but de protection de l'environnement a été retiré de la liasse.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – En vertu de l'application de l'article 40 !

**M. Alain Richard.** – J'ai du mal à le comprendre, dans la mesure où il s'agit d'une dépense purement discrétionnaire des collectivités territoriales. Si mes collègues rapporteurs pouvaient trouver une façon plus habile que la mienne de réintroduire une telle possibilité, cela serait judicieux.

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est la commission des finances qui a appliqué l'article 40. Dans le cas présent, il faudrait que le Gouvernement lui-même dépose un tel amendement.

**Mme Esther Benbassa.** – Je remercie MM. les rapporteurs, qui ont effectué un travail très précis.

Avec ce texte, nous entrons dans un cycle de lois sécuritaires. Il faut protéger les policiers, qui ont une tâche difficile, mais aussi les citoyennes et citoyens. La liste des victimes avérées ou supposées des bavures policières est longue. Elle témoigne de violences

disproportionnées de la part des forces de l'ordre. Les enquêtes internes de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), ne font qu'accroître les difficultés, les familles des victimes se heurtant à l'impossibilité d'identifier les policiers mis en cause. Selon moi, la réforme de l'IGPN tarde à venir.

L'article 24 reste très problématique, y compris après sa réécriture par le Sénat, puisqu'il risque de renforcer un sentiment d'impunité chez les forces de l'ordre. On retrouve en outre des dispositions similaires à l'article 18 du projet de loi contre le séparatisme.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions sont liberticides, avec une augmentation importante des dispositifs de surveillance dans l'espace public. Des rapporteurs de l'ONU ont signalé le risque d'atteintes importantes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. La CNIL, dans son avis sur cette proposition de loi, enjoint d'ailleurs au Gouvernement de limiter strictement les finalités pour lesquelles les dispositifs de vidéosurveillance peuvent être appliqués, en pointant du doigt l'incohérence juridique dans ce domaine.

S'agissant des dispositions relatives à la police municipale, certains éléments, utiles, pourraient permettre de remplacer la police de proximité disparue sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Grâce aux technologies de reconnaissance faciale, la loi permettra la collecte d'un grand nombre d'images de personnes circulant dans l'espace public, d'autant que le Livre blanc de la sécurité, publié en octobre 2020, plaide en faveur de l'utilisation de ces outils.

Le droit de manifester, qui relève des libertés fondamentales, ne doit souffrir d'aucun compromis, même si les restrictions liées à la pandémie ou au terrorisme nous ont conduits à l'encadrer. Les mesures de ce texte affaiblissent notre démocratie, en limitant encore davantage les manifestations. Il faut repenser d'urgence le maintien de l'ordre, rétablir le dialogue entre la police et les citoyens et combattre les interpellations arbitraires, plutôt que de renforcer la protection et le pouvoir des forces de l'ordre et des services de sécurité privée.

**M. Philippe Bas.** – Je remercie MM. les rapporteurs de leur travail très approfondi.

Le Gouvernement contrevient à tous les principes de présentation des projets de loi, en suscitant des propositions de loi dont il est en réalité l'auteur. Je ne peux pas prouver ce que je viens de dire, et je ne pourrai donc pas m'en plaindre devant le Conseil constitutionnel.

Sur un texte relatif aux libertés publiques, l'absence d'étude d'impact, l'absence d'avis du Conseil d'État et l'absence de délibération du conseil des ministres rendent le procédé détestable. Il s'agit d'un véritable détournement de la procédure législative constitutionnelle. Nous aurions intérêt à exprimer avec vivacité notre mécontentement à l'égard de cette manière de faire, qui limite les garanties d'examen de la conformité d'un texte.

Cela dit, ce texte ne me paraît pas si mauvais. Tel qu'il est amendé par nos rapporteurs, il pourrait même devenir bon.

Concernant les trois principaux marqueurs, les propositions des rapporteurs sont excellentes. S'agissant des polices municipales et des sociétés de sécurité privées,

l'encadrement qu'ils prévoient pour les expérimentations et les élargissements de compétences me paraît de bon aloi.

L'expérimentation d'une participation de la police municipale à des responsabilités de police judiciaire est heureuse et utile. Cela aura pour effet de renforcer l'autorité du maire, ce que le Sénat ne peut manquer d'apprécier. J'aurais aimé qu'on aille plus loin concernant le périmètre des polices municipales, en s'intéressant davantage au monde rural. Sans doute le débat permettra-t-il d'enrichir le texte sur ce point.

Sur les drones, les propositions de Loïc Hervé paraissent apporter des garanties supérieures, en matière de respect de la vie privée, par rapport au texte du Gouvernement. Elles vont dans le sens des recommandations de la CNIL. La commission des lois du Sénat a ainsi repris le cours normal d'un travail qui aurait dû être organisé par le Gouvernement lui-même. Nous sommes là aussi pour remédier aux défaillances de l'action gouvernementale dans le processus législatif.

En ce qui concerne l'article 24, je suis très heureux du texte d'équilibre proposé par M. Marc-Philippe Daubresse.

**M. Henri Leroy.** – Permettez-moi de revenir sur l'excellence du travail des rapporteurs. Au départ, cette proposition de loi devait être un texte de transition avant la loi de programmation pour la sécurité intérieure prévue pour 2022. Il s'agissait d'envoyer un signal aux forces de sécurité, pour répondre à l'état moral dans lequel ils se trouvent.

Le Sénat a réussi à corriger la dérive de l'article 24, qui avait transformé ce texte en une lutte entre les différentes tendances politiques, impactant de fait les forces de sécurité. Sa réécriture est un signal fort à l'adresse des forces de sécurité qui structurera l'ensemble des prérogatives non seulement de la police et de la gendarmerie, mais aussi de la police municipale et des polices privées.

**M. Mathieu Darnaud.** – S'agissant de la ruralité, je me souviens, à l'occasion de l'examen de la loi Engagement et proximité, d'un amendement visant à la mutualisation des gardes champêtres. On constate aujourd'hui une augmentation sensible des faits de délinquance en milieu rural. Or le texte actuel ne semble pas de nature à satisfaire une telle mutualisation, dans les milieux périurbains, voire ruraux, des policiers municipaux ou des gardes champêtres.

Par ailleurs, je partage l'avis de ma collègue Françoise Gatel sur la problématique de la sortie de l'expérimentation et la crainte d'une généralisation. Nous n'avons pas obtenu de réponse concrète de la part du Gouvernement sur ce point.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je remercie tous les intervenants. Tous les groupes politiques de la commission ont participé aux auditions, ce qui nous permet d'avoir un diagnostic partagé. Nous avons ainsi évolué par rapport à nos positions de départ.

Madame Assassi, monsieur Durain, madame Benbassa, vous avez soulevé de vrais problèmes. Nous aurons bien évidemment un débat de fond en séance.

Je reviens rapidement sur l'article 24. Non seulement nous voulions sortir du piège d'un texte attentatoire à la liberté de la presse, qui opposait journalistes et forces de l'ordre, mais aussi nous recherchions une complémentarité par rapport à l'article 18 de la loi contre le séparatisme, qui était en train de s'écrire.

Permettez-moi de vous rappeler les termes de cet article 18 : « Le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer, elle ou les membres de sa famille, à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. » Je vous promets bien du plaisir pour démontrer ce risque « que l'auteur ne pouvait ignorer » !

L'article 18 du projet de loi contre le séparatisme s'applique à tous les citoyens, afin de mieux protéger les forces de l'ordre.

Par ailleurs, la provocation est définie juridiquement de manière assez claire, avec des conditions pour la réprimer. La loi sur la liberté de la presse évoque la « provocation à la commission de crimes et de délits ».

Le texte que nous présenterons ne devrait pas être censuré par le Conseil constitutionnel, contrairement au texte qui nous a été transmis. Il est mieux rédigé que l'article 18 du projet de loi contre le séparatisme, qui concerne tout le monde.

Madame Gatel, je suis tout à fait en phase avec vos propos. Le texte qui nous est aujourd'hui soumis prévoit que Gouvernement décide, au vu des circonstances locales, des communes accédant à l'expérimentation. Il est tout à fait clair que le texte actuel ne peut pas faire l'objet d'une généralisation. M. le ministre devra nous apporter des précisions sur ce point. Vous avez souhaité et nous le soutenons pleinement une évaluation à mi-parcours.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L'article 24 soulève une difficulté liée à sa cohérence juridique avec le futur article 18 de la loi contre le séparatisme. L'adjectif « futur » est bien sûr l'un des paramètres de la difficulté, puisque nous n'en connaissons pas encore la rédaction définitive.

L'article 18 a vocation à s'appliquer de manière large, l'article 24 étant destiné à s'appliquer dans certaines circonstances à certaines populations. Ainsi, deux articles du code pénal pourront s'appliquer aux mêmes situations. Nécessairement, il faudra qu'ils s'articulent correctement entre eux. En effet, on doit pouvoir identifier clairement la sanction encourue.

En disant cela, je ne préjuge pas de la position de notre groupe sur ces deux articles. Toutefois, la rédaction de l'article 18 devra être précisée, si vous souhaitez que l'article 24 s'applique. Les deux articles, tels qu'ils sont aujourd'hui rédigés, ne peuvent pas coexister.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je remercie particulièrement Henri Leroy, qui suit pour nous le Beauvau de la sécurité. Sur bien des points, il nous a donné des conseils avisés, dont je le remercie.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Veuillez nous indiquer le périmètre retenu en application de l'article 45 de la Constitution.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend notamment les dispositions relatives à l'organisation et aux compétences des polices municipales, à l'encadrement des activités de sécurité privée, à la protection et au port d'armes des forces de sécurité intérieure, aux régimes juridiques encadrant le recours aux caméras fixes – « vidéoprotection » –, aux caméras mobiles et aux caméras aéroportées par les agents des autorités publiques dans le cadre de leurs missions, au périmètre de compétence des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, aux modalités de contrôle d'alcoolémie au volant par les forces de l'ordre, et aux prérogatives des gardes particuliers assermentés.

## EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-246 rectifié tend à reprendre le cadre de la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation, conformément aux principes que j'ai expliqués.

Il s'agit d'allonger la durée de l'expérimentation, pour tenir compte du temps de formation des policiers municipaux. Le Gouvernement semble ne pas vouloir fixer une date pour le début de cette expérimentation. Or il conviendrait d'évaluer le dispositif avant la fin du mandat municipal. De ce fait, une l'évaluation à mi-parcours est importante.

Par ailleurs, pour tout ce qui relève de pouvoirs d'enquête ou d'investigation, la police municipale peut apporter un concours, mais ne peut agir seule. Par exemple, je suis très réservé s'agissant de la saisie de stupéfiants, qui suppose scellés et stockage. La responsabilité du maire serait engagée.

Il s'agit également d'abaisser le nombre d'agents de la police municipale et de gardes champêtres nécessaires pour candidater à l'expérimentation à quinze agents, afin que certaines villes moyennes puissent accéder à l'expérimentation. Toutefois, je peux en témoigner en tant qu'ancien ministre de la ville, de nombreuses villes n'ont pas les moyens de se payer une police municipale, ce qui soulève un vrai problème d'égalité territoriale.

L'adoption de cet amendement rendra les autres amendements en discussion commune sans objet.

**M. Dany Wattebled.** – L'amendement COM-155 rectifié *quater* tend à réduire à trois le nombre nécessaire d'agents de police municipale ou de gardes champêtres pour mener l'expérimentation. En effet, les polices municipales urbaines auront les moyens d'expérimenter, tandis que les polices municipales rurales ne les auront pas. On est en train de créer une fracture.

*L'amendement COM-246 rectifié est adopté ; les amendements COM-155 rectifié quater, COM-30 rectifié ter, COM-2 rectifié, COM-149 rectifié, COM-25, COM-160, COM-164, COM-31 rectifié ter, COM-75 rectifié quater, COM-32 rectifié ter, COM-3 rectifié ter, COM-69, COM-165, COM-101, COM-6 rectifié ter et COM-76 rectifié quater deviennent sans objet.*

*Les amendements COM-161 et COM-162 ne sont pas adoptés.*

**Mme Valérie Boyer.** – L’amendement COM-107 est un amendement de repli destiné à permettre au directeur de la police municipale d’accéder au fichier des personnes recherchées.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les policiers municipaux peuvent déjà être destinataires d’informations contenues dans ce fichier. L’article 5 du décret sur le fichier des personnes recherchées leur permet d’être informés oralement d’informations qui y figurent, notamment « afin de parer à un danger pour la population ».

À plusieurs reprises, la commission s’est prononcée pour un accès très encadré aux fichiers, dans la mesure où il convient de veiller à ne pas gêner les enquêtes et les sources.

Je le répète, cet amendement est partiellement satisfait par l’article 5 du décret que je viens d’évoquer. J’en demande donc le retrait ; à défaut, je me verrai contraint d’émettre un avis défavorable.

**Mme Valérie Boyer.** – Je le retire, monsieur le président.

*L’amendement COM-107 est retiré.*

*L’amendement COM-100 n’est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – La rédaction de l’amendement COM-102 de Valérie Boyer est tout à fait pertinente. Tous les maires savent que les rodéos-motorisés sont un vrai sujet de préoccupation. Avis très favorable.

*L’amendement COM-102 est adopté.*

*L’amendement COM-103 n’est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – La commission demande le retrait de l’amendement COM-104 rectifié.

**Mme Valérie Boyer.** – Je vous remercie de votre mansuétude par rapport aux rodéos, mais les dépôts sauvages d’ordures sont également un vrai problème. À Marseille, pendant des années, nous avons dû investir des sommes importantes pour dépolluer certaines zones. Dans mon ancienne circonscription, plusieurs tonnes de détritiques, y compris amiantés, ont été déposés en toute illégalité pendant des années sur un terrain de foot engazonné. Nous avons dû dépenser une fortune pour le réhabiliter. L’Huveaune, qui se jette dans la baie de Marseille, charrie des centaines de tonnes d’ordures de jets clandestins. Toutes ces infractions sont le fait de personnes qui ne veulent pas payer les retraits d’ordures ou qui travaillent au noir. Si la police municipale ne peut pas intervenir, à quoi bon discuter de lois sur la protection de l’environnement ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Cet amendement relève du domaine réglementaire. Sur le fond, Mme Boyer a raison, mais son amendement est satisfait. Les maires ne le savent peut-être pas, mais les policiers municipaux peuvent déjà constater ces infractions.

**Mme Valérie Boyer.** – J’ai été pendant des années confrontée à cette situation !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Certes, mais le droit permet aujourd'hui aux maires, et donc aux policiers municipaux, par délégation, de constater l'infraction et d'en transmettre le procès-verbal au Procureur de la République.

**Mme Valérie Boyer.** – Mais si le maire n'agit pas ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est une autre affaire...

*L'amendement COM-104 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – En ce qui concerne l'amendement COM-105, les policiers municipaux sont sous l'autorité du maire. Ils ne peuvent donc procéder à des actes d'enquête. Avis défavorable.

*L'amendement COM-105 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-4 rectifié ter et COM-51 ne sont pas adoptés.*

*Les amendements identiques COM-33 rectifié ter, COM-5 rectifié ter et COM-70 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-7 rectifié ter n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je rappelle aux auteurs des amendements COM-52, COM-106 et COM-99 rectifié ter, qui sont en discussion commune, que les policiers municipaux bénéficient déjà d'un accès direct au système d'immatriculation des véhicules. Pour les fichiers des personnes recherchées et des objets et véhicules signalés, ils peuvent être destinataires d'informations qu'ils contiennent. Mais beaucoup de maires ne le savent pas...

*Les amendements identiques COM-52 et COM-106 ne sont pas adoptés, non plus que l'amendement COM-99 rectifié ter.*

*L'amendement COM-53 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-167.*

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – On ne peut pas attribuer la qualité d'agent de police judiciaire aux directeurs de la police municipale : le Conseil constitutionnel a censuré une disposition similaire en 2011. Avis défavorable sur l'amendement COM-72 rectifié quater.

*L'amendement COM-72 rectifié quater n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-109 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-110.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-148 rectifié est du domaine règlementaire.

*L'amendement COM-148 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-150 rectifié.*

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

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – M. Durain souhaite supprimer l'article 1<sup>er</sup> bis, considérant à juste titre que l'équilibre est insatisfaisant. Nous sommes d'accord sur le fond, mais j'ai la faiblesse de penser que mon amendement est meilleur. Avis défavorable sur l'amendement COM-168.

*L'amendement COM-168 n'est pas adopté.*

*Les amendements identiques COM-229 et COM-138 rectifié bis sont adoptés.*

**Article 2**

*L'amendement COM-169 n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-233 est adopté.*

**Articles additionnels après l'article 2**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – En ce qui concerne les amendements COM-1 rectifié quater et COM-54, en discussion commune, ce n'est pas parce que la prérogative ne relève pas du préfet du police que les polices municipales de la région parisienne ne peuvent pas être armées. Je propose de ne pas adopter ces amendements, qui ne relèvent pas du domaine de la loi, mais j'inviterai en séance publique le Gouvernement à se prononcer sur cette éventuelle évolution réglementaire, qui est pertinente.

*Les amendements COM-1 rectifié quater et COM-54 ne sont pas adoptés.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – La commission est défavorable à l'amendement COM-108.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Excusez-moi, mais je ne comprends pas cet amendement, auquel je suis défavorable. Comment peut-on être inscrit au fichier des personnes recherchées et résider dans une commune ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – On peut être résidant dans une commune sans occuper sa résidence !

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je vous renvoie au rapport Pillet, sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S. Attention à ne pas mettre trop de personnes au courant, ce qui pourrait faire courir des risques bien plus graves !

*L'amendement COM-108 n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-135 rectifié quater est satisfait par l'instruction du 11 mai 2018 du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, il ne relève pas du domaine de la loi.

*L'amendement COM-135 rectifié quater n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – En ce qui concerne les amendements COM-8 rectifié ter, COM-35 rectifié ter et COM-151 rectifié bis, les policiers

municipaux bénéficient déjà d'un accès direct au fichier national du permis de conduire et au système d'immatriculation des véhicules.

*Les amendements COM-8 rectifié ter, COM-35 rectifié ter et COM-151 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

### **Article 3**

*L'amendement COM-170 n'est pas adopté.*

### **Article 4**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-234 rectifié bis vise à clarifier les conditions de création de la police municipale à Paris. Nous avons auditionné beaucoup de monde. Il importe de trouver un équilibre. C'est la collectivité locale, en l'occurrence la municipalité de Paris, qui crée, par délibération de son conseil, une police municipale. C'est à elle seule qu'il appartient de décider si cette police est armée ou pas. Quant à la question du statut, elle relève d'un décret pris en Conseil d'État. Les amendements identiques COM-171 et COM-50 rectifié sont incompatibles avec notre amendement.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je félicite le rapporteur de son travail constructif, mais je n'exclus pas que notre amendement COM-171 soit redéposé en séance.

*L'amendement COM-234 rectifié bis est adopté ; les amendements COM-171 et COM-50 rectifié deviennent sans objet.*

*Les amendements identiques COM-21 rectifié quater et COM-57 rectifié sont adoptés.*

### **Articles additionnels après l'article 4**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-210 prévoit que l'autorisation de port d'arme des agents chargés d'une mission de sécurité et des agents de surveillance de Paris reste valable jusqu'à la délivrance de l'autorisation individuelle de port d'arme. C'est un amendement de bon sens.

*L'amendement COM-210 est adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Au moins trois paragraphes du régime d'usage des armes pour les policiers nationaux et les gendarmes ne peuvent s'appliquer aux policiers municipaux. J'émet donc un avis défavorable à l'amendement COM-29 rectifié ter.

*L'amendement COM-29 rectifié ter n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-111 vise à créer une médaille d'honneur de la police municipale. Les policiers municipaux peuvent déjà recevoir la médaille d'honneur régionale, départementale et communale, ainsi que la médaille pour la sécurité intérieure. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – De surcroît, ce n'est pas du domaine législatif.

**Mme Valérie Boyer.** – Il s’agit de favoriser le retour de la distinction créée par le décret du 3 avril 1903, à savoir la médaille d’honneur de la police municipale et rurale. Au fil des années, cette médaille n’a plus été attribuée aux policiers municipaux. Compte tenu du caractère particulièrement héroïque des actions des policiers municipaux lors des attentats terroristes de Conflans-Sainte-Honorine ou de Nice, une telle réhabilitation serait la bienvenue. C’est une demande des policiers municipaux.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je suggère que nous interroguions le Gouvernement sur ce point lors de l’examen du texte en séance publique.

*L’amendement COM-111 n’est pas adopté.*

### **Article 5**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-225 rectifié poursuit le même objectif que le nôtre, que nous allons examiner dans un instant.

*L’amendement COM-225 rectifié n’est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – En ce qui concerne l’amendement COM-235 rectifié, je l’ai expliqué dans ma présentation liminaire, je suis favorable à la mutualisation des services de police municipale, mais le retrait d’une commune ne doit pas faire échouer le reste de la mutualisation. Plusieurs collègues ont également soulevé le problème de la continuité territoriale pour lutter contre la délinquance. Nous sommes arrivés à une solution satisfaisante en permettant aux communes de se regrouper dans le cadre d’un SIVU ou d’un Sivom.

**M. Philippe Bas.** – À partir du moment où l’on admet que la mise en commun d’une police municipale est maintenue malgré le départ d’une commune, il peut exister un trou sur certains territoires. Pourquoi ne pourrions-nous pas constituer des territoires qui, d’entrée de jeu, auraient un trou ? Il ne s’agit pas seulement de poursuivre les délinquants qui se déplacent d’un territoire à l’autre, mais également d’encadrer des manifestations de type fête communales. Ne pourrions-nous pas aller plus loin que le *b*), sans passer nécessairement par le syndicat, qui est une structure juridique plus lourde ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’expression de proximité territoriale est trop floue. On peut tolérer qu’il y ait des creux dans le périmètre, c’est pourquoi nous avons admis les Sivom et les SIVU. Mais parler de « proximité territoriale », ça veut tout et rien dire ! Pour les manifestations sportives, des mises à disposition d’agents sont déjà possibles. Nous pourrions peut-être essayer de trouver une rédaction optimisée avant l’examen en séance publique ?

**M. Philippe Bas.** – Jamais une commune située à 35 kilomètres d’autres communes ne mutualiserait avec elles sa police. Cela se fera nécessairement à proximité, nul besoin de le préciser ! Ne faisons pas aux communes une sorte de procès selon lequel elles feraient un usage absurde d’une souplesse qui leur serait accordée. Le débat pourra avoir lieu dans l’hémicycle. Nous acceptons volontiers que le rapporteur nous aide à trouver une rédaction convenable.

*L’amendement COM-235 rectifié est adopté ; l’amendement COM-131 rectifié devient sans objet.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-132 rectifié est satisfait.

*L’amendement COM-132 rectifié n’est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je ne comprends pas le sens de l’amendement COM-73 rectifié *quater*. Il n’existe aucune obligation pour un maire de créer une police municipale.

*L’amendement COM-73 rectifié quater n’est pas adopté.*

#### **Article additionnel après l’article 5**

*L’amendement COM-74 rectifié quater n’est pas adopté.*

#### **Article 6**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-236 vise à supprimer l’article 6, qui pénaliserait beaucoup trop les agents de police qui passeraient d’une collectivité à une autre.

*L’amendement COM-236 est adopté ; les amendements COM-207 rectifié et COM-173 deviennent sans objet.*

#### **Article 6 bis A**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-230 tend à indiquer explicitement que, en cas de catastrophe naturelle ou technologique, les agents de police municipale mis en commun ne peuvent intervenir qu’en matière de police administrative.

*L’amendement COM-230 est adopté.*

#### **Article 6 bis**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-237 permet la mise en place de brigades cynophiles, qui intéressent beaucoup certains de nos collègues.

*L’amendement COM-237 est adopté.*

#### **Articles additionnels après l’article 6 ter**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je le dis à Françoise Gatel et à Philippe Bas, les conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l’État sont des outils dont l’utilité est reconnue par l’ensemble des services, tant nationaux que locaux. L’amendement COM-248 vise donc à les rendre obligatoires pour l’ensemble des communes et établissements publics de coopération intercommunale disposant d’un service de police municipale. Quel que soit le nombre d’agents de police municipale, il est en effet important que les différentes forces de sécurité se concertent et définissent les modalités de coordination de leurs missions respectives.

*L’amendement COM-248 est adopté.*

*Les amendements identiques COM-140 rectifié bis et COM-224 rectifié ter sont adoptés.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – La rédaction des amendements COM-145 rectifié *bis* et COM-159 rectifié *bis* n'est pas satisfaisante. Nous pouvons les retravailler ensemble d'ici à l'examen du texte en séance publique.

*Les amendements COM-145 rectifié bis et COM-159 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-113 rectifié ainsi que les amendements identiques COM-84 rectifié *ter* et COM-141 rectifié *bis* prévoient d'attribuer aux gardes champêtres la possibilité d'ordonner la mise en fourrière d'un véhicule. Certes, c'est une possibilité qu'ils n'ont pas, mais ils peuvent cependant participer à la mise en fourrière d'un véhicule à travers la réalisation de certaines tâches matérielles liées à la procédure. Une réponse du ministre de l'intérieur a été publiée en 2019 dans le JO à une question écrite de l'un de nos collègues sur ce point. Je pense l'interpeller de nouveau en séance, afin qu'il précise sa position.

*L'amendement COM-113 rectifié n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-84 rectifié ter et COM-141 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-112 vise à permettre aux gardes champêtres de faire appel à un officier de police judiciaire si le contrevenant refuse de justifier de son identité. Selon Mme Boyer, il s'agit de redonner aux gardes champêtres des compétences qu'ils auraient perdues. Or les dispositions de la loi n'ont pas été abrogées, mais déplacées. Les gardes champêtres peuvent donc toujours procéder à des relevés d'identité, conformément à l'article L. 522-4 du code de la sécurité intérieure. Avis défavorable, car l'amendement est partiellement satisfait.

*L'amendement COM-112 n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-85 rectifié *ter* et COM-142 rectifié *bis*, sous couvert de donner davantage de temps aux gardes champêtres, auraient pour conséquence de ne fixer aucun délai. Avis défavorable.

*Les amendements COM-85 rectifié ter et COM-142 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

*Les amendements identiques COM-86 rectifié ter et COM-143 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

### **Article 6 quater**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-238 vise à supprimer l'article 6 *quater*. La rédaction proposée n'est pas sécurisée, et il existe déjà des dispositions législatives permettant aux gardes champêtres de recourir à des appareils photographiques dans des conditions respectueuses des libertés.

*L'amendement COM-238 est adopté.*

### **Article 6 quinquies**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-231 tend à rendre obligatoire le port de la carte professionnelle et de la tenue de garde champêtre durant le service. Il est nécessaire de pouvoir les identifier immédiatement.

*L’amendement COM-231 est adopté.*

### **Articles additionnels après l’article 6 quinquies**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-152 rectifié *bis* est mal rédigé. Il vient intégrer au code de la santé publique une référence au code de la route, qui ne fait pas sens. Avis défavorable.

*L’amendement COM-152 rectifié bis n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-153 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-67 demande un rapport au Gouvernement. La commission est réticente par principe à de telles demandes.

*L’amendement COM-67 n’est pas adopté.*

### **Article 7**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-36 rectifié *ter* est satisfait par l’amendement COM-250 que nous vous présenterons dans quelques instants. J’en demande donc le retrait, à défaut j’émets un avis défavorable.

*L’amendement COM-36 rectifié ter n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-38 rectifié ter n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-48.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-218 est le bienvenu dans la mesure où il apporte une clarification utile.

*L’amendement COM-218 est adopté.*

*L’amendement COM-175 n’est pas adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-250 et COM-216 conservent la limitation à deux rangs de sous-traitants, mais suppriment la référence à 50 % du chiffre d’affaires, qui posera des difficultés considérables au moment des Jeux Olympiques et de la Coupe du monde de rugby. Le respect de cette limite paraît en outre très difficile à contrôler.

*Les amendements COM-250 et COM-216 sont adoptés.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-176 prévoit de limiter la sous-traitance à un seul rang. La limitation à deux rangs de sous-traitance est déjà très rigoureuse. Il serait excessif d’imposer une limitation à un seul rang.

*L'amendement COM-176 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-178.*

*L'amendement COM-249 est adopté ; l'amendement COM-37 rectifié ter devient sans objet.*

*L'amendement COM-263 est adopté.*

### **Article 8**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a souhaité créer un observatoire national de la sécurité privée, rattaché au Conseil national des activités privées de sécurité. Le Sénat est, par principe, très réservé sur la création de nouveaux organismes extra-parlementaires, considérant que la multiplication de ces instances risque de favoriser une dispersion du travail des députés et des sénateurs. L'amendement COM-242 de la commission vise à supprimer à l'article 8 les alinéas relatifs à cet observatoire.

*L'amendement COM-242 est adopté.*

*L'amendement COM-39 rectifié ter n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-180 n'est pas adopté.*

### **Article additionnel après l'article 8**

*L'amendement COM-71 rectifié quater n'est pas adopté.*

### **Article 8 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'article 8 *bis* tend à autoriser le Conseil national des activités privées de sécurité à infliger des sanctions pécuniaires aux salariés du secteur en cas de manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables à leurs activités à hauteur de 150 000 euros. Le montant de la sanction encourue paraît disproportionné eu égard au niveau de rémunération de ces personnes. L'amendement de la commission COM-251 vise à supprimer cette disposition.

*L'amendement COM-251 est adopté.*

### **Article 9**

*L'amendement COM-46 n'est pas adopté.*

**M. Loïc Hervé, président.** – L'article 9 autorise la publication des sanctions disciplinaires prononcées par le CNAPS, selon une logique de « *name and shame* ». L'amendement COM-264 propose de revenir à la version initiale de la proposition de loi : il reviendrait aux commissions compétentes du CNAPS d'apprécier au cas par cas si elles souhaitent ou non la publication de la sanction d'interdiction temporaire d'exercer.

*L'amendement COM-264 est adopté.*

**Article 10**

*Les amendements COM-114 et COM-115 ne sont pas adoptés.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-252 vise à maintenir le dispositif aujourd'hui en vigueur qui permet au CNAPS d'apprécier si une infraction figurant au bulletin n° 2 du casier judiciaire est compatible ou non avec l'exercice d'un métier de la sécurité.

*L'amendement COM-252 est adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-253 peut paraître rédactionnel, mais il s'agit d'une question de fond. Il paraît préférable que les agents privés soient sensibilisés au cours de leur formation aux « principes de la République » plutôt que d'exiger d'eux a priori une connaissance des « valeurs de la République ».

*L'amendement COM-253 est adopté.*

*Les amendements COM-59 et COM-181 ne sont pas adoptés.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-183 vise à modifier l'article 10 en réduisant la durée de détention d'un titre de séjour de cinq à trois ans pour l'étranger souhaitant exercer une fonction de sécurité privée. En effet, les fonctions de sécurité privée sont un des vecteurs d'intégration des étrangers sur le marché du travail et le délai de cinq ans apparaît trop important. Une durée de trois ans semble plus raisonnable.

*L'amendement COM-183 est adopté.*

**Article 11**

*L'amendement de suppression COM-257 est adopté.*

*Les amendements COM-116 et COM-185 deviennent sans objet.*

**Article additionnel après l'article 11**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-146 rectifié *bis* élargirait beaucoup le champ d'intervention de certaines sociétés privées de sécurité. Avis défavorable.

*L'amendement COM-146 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Valérie Boyer.** – J'aimerais des explications complémentaires sur l'amendement COM-183.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a conditionné l'accès des étrangers en situation régulière aux métiers de la sécurité privée à la présence sur le territoire national pendant une durée de cinq ans. Nous ramenons cette période à trois ans.

**Article 11 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-265 prévoit une entrée en vigueur différée pour cet article qui crée de nouvelles obligations pour les dirigeants de succursales des entreprises privées de sécurité.

*L’amendement COM-265 est adopté.*

**Article 11 ter**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-258 supprime cet article relatif à la notion de bien-être animal, qui est en réalité déjà satisfait par des dispositions réglementaires.

*L’amendement COM-258 est adopté.*

**Article additionnel après l’article 11 ter**

*L’amendement COM-44 n’est pas adopté.*

**Article 13**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L’amendement COM-47 est satisfait par notre amendement COM-259, qui supprime l’obligation de porter une tenue pour les personnes qui ne sont pas en contact avec le public – dans les services de télésurveillance, par exemple.

*L’amendement COM-47 n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-259 est adopté.*

**Article 13 bis**

*L’amendement de suppression COM-243 est adopté.*

**Article 14**

*Les amendements de suppression identiques COM-11 rectifié ter, COM-60 et COM-186 ne sont pas adoptés.*

**Article additionnel après l’article 14**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Sur l’amendement COM-197, retrait ou avis défavorable : ouvrir le droit de porter une arme aux gardes particuliers employés par les bailleurs d’immeubles me paraît disproportionné. Mais, Mme de La Gontrie souhaite-t-elle nous apporter des précisions sur cet amendement ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – L’amendement concerne les agents du groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Ce groupement d’intérêt économique mis en place il y a une quinzaine d’années regroupe onze bailleurs sociaux et permet une présence sur site entre 16 h 30 et 4 h 30 le lendemain matin. La cour d’appel de Paris a déjà reconnu que ses agents exerçaient une mission de service public. Mais, pour qu’ils soient encore plus efficaces, nous souhaitons qu’ils portent une arme de catégorie D, il s’agit de bombes lacrymogènes ou de bâtons de protection. Le bilan du GPIS est très positif à

Paris, puisqu'il a permis de ramener, dans les dizaines de milliers de logements de ces bailleurs sociaux, une paix locale très appréciée des habitants.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Je vous propose que nous ayons ce débat dans l'hémicycle, et que nous demandions l'avis du Gouvernement sur une telle disposition. Cela me paraît plus logique que de l'intégrer directement dans le texte.

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'avis est donc défavorable. Nul doute que cet amendement sera redéposé en séance. La commission demandera alors l'avis du Gouvernement.

*L'amendement COM-197 n'est pas adopté.*

#### **Article 15**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement rédactionnel COM-260 porte sur le cumul emploi-retraite.

*L'amendement COM-260 est adopté.*

#### **Article 16 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Les amendements COM-49 et COM-209 rectifié sont identiques à notre amendement COM-266. Ces deux amendements concernent l'accès aux métiers de la sécurité privée par le dispositif de la validation des acquis de l'expérience, qui a fait ses preuves dans de nombreux domaines de l'activité économique. L'Assemblée nationale a décidé d'exclure le recours à la VAE. Nous prévoyons de supprimer cette suppression ! Pour mémoire, il s'agit de métiers souvent peu qualifiés, qu'il est légitime d'ouvrir à des personnes justifiant d'une expérience antérieure.

*Les amendements COM-266, COM-49 et COM-209 rectifié sont adoptés.*

#### **Article 18**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-12 rectifié *ter* et COM-187 portent sur la formation aux palpations de sécurité. Nous y avons beaucoup réfléchi. Un agrément spécifique doit aujourd'hui être délivré par le CNAPS, ce qui prend beaucoup de temps à ses services. L'Assemblée nationale propose de supprimer cette habilitation. Nous avons été plutôt convaincus par les arguments techniques du Gouvernement, qui considère que cela fait désormais partie de la formation des agents, et qu'il n'est donc pas nécessaire de maintenir cet agrément spécifique. Avis défavorable, donc.

*Les amendements COM-12 rectifié *ter* et COM-187 ne sont pas adoptés.*

#### **Article 19**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Mon amendement COM-261 supprime une demande de rapport.

*L'amendement COM-261 est adopté ; l'amendement COM-43 devient sans objet.*

**Article 19 bis**

*L'amendement COM-188 n'est pas adopté.*

**Article 19 quater**

*L'amendement COM-189 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-40 rectifié bis n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-45.*

**Article 19 quinquies**

*L'amendement COM-41 rectifié bis n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-191.*

**Article additionnel après l'article 19 quinquies**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-10 rectifié *ter*, mais, étant membre de la délégation aux droits des femmes, je dois apporter quelques précisions. Je suis très attentif aux questions de féminisation, mais il s'agit d'une demande de rapport... Les délégations parlementaires aux droits des femmes peuvent se saisir de ces questions sans qu'on soit obligé de demander un rapport au Gouvernement sur la féminisation dans les métiers de la sécurité privée.

*L'amendement COM-10 rectifié ter n'est pas adopté.*

**Article 20**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-192 supprime cet article, qui étend aux policiers municipaux l'accès aux images des caméras installées sur la voie publique. Avis défavorable : la consultation des images de vidéoprotection peut être parfaitement légitime et utile, à condition d'être encadrée. D'où notre amendement COM-244, qui améliore la rédaction de l'article, plutôt que de le supprimer purement et simplement.

*L'amendement COM-192 n'est pas adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement COM-244 apporte de nouvelles garanties au visionnage par la police municipale de ces images. L'accès aux enregistrements se ferait dans le strict respect du besoin d'en connaître, et nous prévoyons une formation des personnels, des exigences de sécurité, et l'obligation de pouvoir retracer l'historique. Nous nous fondons sur l'avis de la CNIL.

*L'amendement COM-244 est adopté.*

**Article 20 bis A**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement COM-232 clarifie le dispositif de mutualisation des dispositifs de vidéoprotection et les agréments des agents publics chargés de visionner les images de vidéosurveillance.

*L'amendement COM-232 est adopté ; l'amendement COM-136 rectifié quater devient sans objet.*

#### **Article 20 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-199, identique à notre amendement COM-245, supprime cet article, qui élargit les possibilités de déport d'images de surveillance depuis certains immeubles collectifs d'habitation.

*Les amendements COM-245 et COM-199 sont adoptés ; l'amendement COM-210 rectifié devient sans objet.*

#### **Article 20 ter**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-280, identique à notre amendement COM-247, prévoit des garanties qui encadrent le visionnage d'images de vidéoprotection par les agents des services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF au sein d'un centre de commandement de l'État.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – En effet, il s'agit de préciser l'encadrement.

*Les amendements COM-247 et COM-280 sont adoptés.*

#### **Article 21**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Cet article, dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, facilite le recours aux caméras mobiles par les agents de police nationale, les militaires de gendarmerie et les agents de police municipale. L'amendement COM-201, identique à notre amendement COM-254, supprime la disposition qui permettrait aux forces de sécurité de participer à une guerre des images en diffusant directement les images de leurs propres interventions dans les médias ou sur les réseaux sociaux.

En effet, le recours aux caméras mobiles a été autorisé dans un but d'apaisement des relations entre la police et la population. Il ne s'agit pas d'alimenter un cycle médiatique qui se nourrit d'images, notamment violentes. Les images captées par la police ont un caractère probatoire, elles n'ont pas vocation à alimenter, ou illustrer, les polémiques. Elles ne sauraient, d'un point de vue juridique, être mises sur le même plan que celles tournées par des journalistes, voire par des citoyens. De plus, les choix qu'effectueraient les services des images qu'ils décideraient de diffuser, ou non, risqueraient d'ouvrir de nouvelles polémiques et de conduire à de véritables feuilletonnages déstabilisant la sérénité des enquêtes. Des faits de maintien de l'ordre sont mis sur la place publique, des enquêtes de l'IGPN sont déclenchées, le parquet s'en saisit. Si, dans cette période, la police ou le ministère diffusent volontairement, sciemment, telles ou telles images pour alimenter le débat médiatique, cela change complètement le paradigme de la communication des images en France. Cela existe dans d'autres pays, notamment de l'autre côté de l'Atlantique. Je ne suis pas sûr que ce soit ce que nous voulons.

Mieux vaut nous en tenir au droit actuel, qui prévoit des possibilités maîtrisées de communication officielle sur les enquêtes en cours, sous certaines conditions fixées par la loi, et sous le contrôle du parquet. Notre amendement permettra toujours au Gouvernement de communiquer un certain nombre d'images. Je pense notamment aux images de drones

tournées à Notre-Dame des Landes, qui avaient été diffusées à des fins de communication institutionnelle, pour alimenter le débat démocratique. Pour des images de caméras-piétons, cela me paraît beaucoup plus difficile à accepter.

**M. Jérôme Durain.** – Je salue le travail du rapporteur sur cet article. Nous avons entendu la présidente de la CNIL : le débat sur les images est vertigineux, et il ne faudra pas longtemps pour qu'on revienne sur le sujet. Certaines dispositions concernant la captation et la diffusion des images figurent dans ce texte, mais notre commission ne pourra pas faire l'économie d'un débat en profondeur sur ces questions.

*Les amendements COM-254 et COM-201 sont adoptés.*

*L'amendement COM-255 est adopté ; les amendements COM-14 rectifié ter, COM-34 rectifié ter, COM-62 et COM-202 deviennent sans objet.*

### **Article additionnel après l'article 21**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-221 étend à l'administration pénitentiaire et aux sapeurs-pompiers la possibilité de transmission en temps réel des images de leur caméra mobile en cas de danger. Une expérimentation est en cours sur ce sujet. Attendons ses résultats avant de changer le droit. À la suite d'une expérimentation comparable pour la police municipale, nous n'avons pas hésité à adapter la loi. Retrait, ou avis défavorable.

*L'amendement COM-221 n'est pas adopté.*

### **Article 22**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-203. Nous comprenons l'intention, mais souhaitons réécrire ou compléter l'article 22 sur l'usage des drones. Nous ne sommes pas opposés à l'usage des drones par les forces de sécurité. Or la suppression de cet article supprimerait l'accroche que le Conseil d'État a demandé au législateur de créer dans la loi. Cet avis n'enlève rien aux garanties nouvelles que nous apportons à l'utilisation de ces appareils.

**M. Jérôme Durain.** – C'est un amendement de principe, et d'humeur ! De principe, car on ouvre un champ gigantesque avec cette massification de l'accès aux images. D'humeur, parce que tout cela arrive par le bas, de manière larvée, dans notre droit, alors qu'il faudrait un texte sur ce sujet, précédé d'une réflexion plus générale.

*L'amendement COM-203 n'est pas adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Cet article donne une nouvelle base légale à l'utilisation de caméras aéroportées, dites drones. Vu l'avis de la CNIL, nous proposons de recentrer le nouveau régime juridique sur les seuls drones, c'est-à-dire des appareils sans pilote ; de bien le distinguer de régimes concernant d'autres dispositifs comme les caméras embarquées sur les avions ou les hélicoptères ; de réaffirmer les principes de nécessité et de proportionnalité, et la soumission de l'usage des drones à la loi Informatique et libertés ; de mieux encadrer les finalités justifiant l'usage de drones, en réservant leur usage à certaines circonstances où ils sont plus particulièrement adaptés – infractions graves, lieux difficiles d'accès ou exposant les agents à des dangers particuliers – ; de prévoir un régime souple

d'autorisation préalable du préfet ou du procureur, selon les cas – opérations de police administrative ou judiciaire.

Les maires qui ont mis en place de la vidéoprotection savent qu'il s'agit d'une procédure très lourde et contrôlée par le préfet. Les drones sont déjà utilisés par les policiers ou les gendarmes dans les départements. Il serait inconcevable qu'il n'y ait aucun régime d'autorisation, et que le préfet lui-même ne soit pas informé, alors qu'il peut demander l'utilisation de ces appareils !

Nous souhaitons enfin réaffirmer l'interdiction des techniques qui ne sont pas expressément autorisées par le législateur : captation du son, reconnaissance faciale, collecte automatisée de données, notamment par les plaques d'immatriculation. Le Gouvernement considère que, à partir du moment où ce n'est pas dans la loi, ce n'est pas autorisé. Nous préférons l'écrire *expressis verbis*. Ainsi, si nous souhaitons revenir sur ces techniques, il faudra le prévoir dans la loi. Nous n'avons aucune idée de ce que seront les drones dans vingt ans. Ils seront sans doute beaucoup plus petits, et leur endurance sera plus importante, ce qui leur donnera une capacité de projection plus grande. Quant aux capteurs, ils se multiplieront : il faut donc que le législateur autorise, ou non, leur usage.

*L'amendement COM-282 est adopté ; l'amendement COM-117 devient sans objet.*

#### **Article 22 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement COM-205 au profit du notre amendement COM-256, mieux rédigé.

**M. Jérôme Durain.** – Je le retire.

*L'amendement COM-205 est retiré.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Cet article donne un fondement juridique plus sûr à l'utilisation des caméras embarquées par les forces de sécurité nationale et les services de secours. Notre amendement COM-256 propose la limitation aux seuls véhicules professionnels la traçabilité de chaque dispositif, le caractère non permanent des captations et l'effacement au bout de 30 jours. Quand on va dans des unités de police ou de gendarmerie, on constate qu'elles disposent déjà de ces appareils, qu'elles ont souvent acquis dans le commerce, et qu'elles les utilisent. On en comprend l'utilité, mais nous devons rendre plus robuste et plus professionnel le recours à ces caméras embarquées.

*L'amendement COM-256 est adopté.*

#### **Articles additionnels après l'article 22 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-193 rectifié, les amendements identiques COM-16 rectifié *ter* et COM-63, l'amendement COM-17 rectifié *ter* et l'amendement COM-83 rectifié *quinquies* traitent tous de la reconnaissance faciale. Le premier propose son interdiction générale dans l'espace public pour les deux ans qui viennent : c'est un moratoire. Les autres ont tous pour objet, à l'inverse, d'autoriser la reconnaissance faciale. Certains la restreignent aux seuls transports, d'autres l'ouvrent à tout l'espace public ; certains la réservent à des finalités particulières, d'autres à la lutte contre le terrorisme. Je demande le retrait de ces amendements d'appel, dont la rédaction ne me semble pas encore aboutie. La CNIL recommande la mise en place d'une expérimentation, après un

débat parlementaire, et la commission des lois a déjà répondu à cette invitation, en mettant en place une mission d'information dans laquelle siègent MM. Daubresse de Belenet et Durain.

*Les amendements COM-193 rectifié, COM-16 rectifié ter, COM-63, COM-17 rectifié ter et COM-83 rectifié quinquies ne sont pas adoptés.*

### **Articles additionnels avant l'article 23**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-198, COM-42 rectifié et COM-27 rectifié ter – auquel se rattache le sous-amendement COM-134 rectifié *bis* – concernent les pompiers. Un travail de fond a été effectué par M. Kanner, Mme Jourda, Mme Troendlé et M. Hervé, qui a débouché sur l'adoption d'une proposition de loi relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers. Ces amendements rappellent au ministre qu'il faut lui donner des suites ! Il s'agit de garantir l'anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers. Dans certaines zones rurales, c'est très compliqué, parce que tout le monde connaît les sapeurs-pompiers. Il faudrait réfléchir avec les auteurs de ces amendements à la meilleure manière d'interpeller le ministre, et à la bonne rédaction à adopter pour garantir l'anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers, ce qui est un problème complexe. Pour l'heure, avis défavorable – sur la forme uniquement !

*Le sous-amendement COM-134 rectifié bis n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-198, COM-42 rectifié et COM-27 rectifié ter ne sont pas adoptés.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Par l'amendement COM-194, M. Durain propose la suppression de l'article 23. Nous avons entendu le procureur général Molins sur cette question, et nous avons auditionné l'association nationale des juges de l'application des peines. Nous avons élaboré dans l'amendement COM-239 une rédaction plus équilibrée, qui commence à traiter du problème des réductions automatiques de peine, que le Garde des Sceaux souhaite aborder bientôt dans une autre loi.

### **Article 23**

*L'amendement COM-194 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-239 est adopté ; les amendements COM-118, COM-226 rectifié bis et COM-26 deviennent sans objet.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-19 rectifié *ter*, COM-65 et COM-77 rectifié *quater* suppriment toute possibilité de réduction de peine. Le maintien de ces crédits est une condition nécessaire à la constitutionnalité du dispositif au vu du principe d'individualisation de la peine. Avis défavorable, donc.

*Les amendements COM-19 rectifié ter, COM-65 et COM-77 rectifié quater ne sont pas adoptés.*

*Articles additionnels après l'article 23*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements COM-22, COM-23 et COM-119 portent sur les peines plancher. Plutôt que d'alourdir par la loi les peines prononcées, il serait plus efficace que le garde des sceaux diffuse une circulaire de politique pénale appelant les magistrats à poursuivre systématiquement les infractions commises à l'encontre de ceux qui nous protègent. Inutile d'alourdir la législation : demandons une telle circulaire au Gouvernement.

*Les amendements COM-22, COM-23 et COM-119 ne sont pas adoptés.*

**Mme Valérie Boyer.** – Ne pouvons-nous adopter un amendement d'appel, pour encourager le garde des sceaux ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je prendrai la parole pour le faire.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Pour l'heure, nous élaborons le texte de la commission. Le débat aura lieu en séance publique, en présence du ministre, que notre rapporteur pourra interroger.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-80 rectifié *quater* porte sur les embuscades. Même avis : cependant l'amendement est intéressant et nous espérons pouvoir l'adopter dans une version légèrement modifiée à l'occasion du débat en séance.

*L'amendement COM-80 rectifié quater n'est pas adopté.*

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L'amendement COM-120 est satisfait.

*L'amendement COM-120 n'est pas adopté.*

**Article 24**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-195 de suppression, M. Durain défend une position cohérente, mais qui n'est pas celle que je défends.

**M. Jérôme Durain.** – Cet article révèle un glissement entre liberté et sécurité. Nous en débattons en séance.

*L'amendement COM-195 n'est pas adopté.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'amendement COM-272 des rapporteurs réécrit complètement cet article.

*L'amendement COM-272 est adopté ; les amendements COM-24, COM-20 rectifié ter et COM-133 rectifié ter deviennent sans objet.*

**Article 25**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-196 supprime cet article, qui autorise les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie à porter leur arme de

service quand ils entrent dans des établissements recevant du public (ERP). Nous n'avons pas souhaité supprimer cet article. Si le port d'arme dans les ERP, y compris à caractère culturel, peut soulever des interrogations chez les gestionnaires de ces établissements, il nous paraît utile. Les attentats du Bataclan, ou du musée du Bardo, à Tunis, ont visé des lieux de culture : un musée, une salle de concert. Si l'on maintenait cette limitation, cela causerait des difficultés. Nous souhaitons donc maintenir l'article 25 dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale. Nous aurons le débat en séance.

**M. Jérôme Durain.** – Vous montrez bien la complexité du sujet : à ce stade, il n'y a pas de garanties que le port d'arme contribue à une sécurisation optimale de tous les sites. Une arme tue, et l'on sait que le port d'arme systématique, y compris à domicile, tue souvent les policiers eux-mêmes, qui les utilisent pour mettre fin à leurs jours. L'extension systématique, partout et toujours, du port d'armes, est une difficulté théorique, que nous voulons soulever.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Nous demanderons au Gouvernement une doctrine écrite du port d'arme hors service, afin que les policiers et les gendarmes puissent faire usage de leur discernement pour identifier les conditions dans lesquelles ils peuvent légitimement porter leur arme.

*L'amendement COM-196 n'est pas adopté.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – L'amendement COM-122 étend aux douaniers le port d'arme de service. En France, les douaniers ne sont pas chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Ils n'ont pas l'autorisation de conserver leur arme hors service. Avis défavorable, donc.

*L'amendement COM-122 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-127 rectifié.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Les amendements COM-66 et COM-121 permettent le port d'arme hors du service par les militaires. Je suis moi-même officier de réserve, et connais bien ces sujets : les armes des militaires sont des armes de guerre ! Certaines ne sont pas des armes de service, mais un armement pour s'entraîner à faire la guerre. Avis très défavorable, donc.

*Les amendements COM-66 et COM-121 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-128 rectifié n'est pas adopté.*

### **Article 27**

*L'amendement de coordination COM-270 est adopté.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous abordons à présent le titre V, relatif à la sécurité dans les transports et à la sécurité routière. Je donne la parole à M. Blanc, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a été saisie pour avis de neuf articles, dont sept

concernent particulièrement les transports. Nous avons procédé à plusieurs auditions, qui nous ont permis d'identifier quatre traits saillants.

Le premier est le changement de préoccupation chez les usagers des transports, qui aujourd'hui exigent une sécurité accrue, notamment dans les grandes métropoles et les secteurs très urbanisés. En les écoutant, nous avons ressenti une forte demande et, en quelque sorte, une perception quelque peu différente de ce que furent jusqu'à présent les préoccupations essentielles en matière de liberté individuelle. Pour être clair, on demande plus de caméras, des échanges plus fluides des images captées par les entreprises de transport avec la police nationale. Ce changement est assez marquant : il doit nous conduire à faire évoluer la loi.

Le deuxième trait saillant est le besoin de coordination entre les différents services en charge de la sécurité. Gare du Nord, par exemple, neuf services différents interviennent : les douanes, la brigade des réseaux franciliens, la police aux frontières, le Groupe de protection et de sécurité des réseaux pour la RATP, la Suge pour la SNCF, les entreprises privées, etc. La loi Savary de 2016 avait organisé une possibilité de coordination renforcée dans le cadre d'un contrat, placé sous l'autorité du préfet. Mais un seul contrat de ce type a été signé à ce jour, dans les Bouches-du-Rhône, pour l'agglomération de Marseille-Aix-en-Provence. Nous proposons donc que ces contrats deviennent obligatoires pour les départements de plus d'un million d'habitants. C'est une demande forte des entreprises de transport.

Le troisième constat est celui d'un besoin de clarification dans la surveillance des lieux où s'exercent les activités de transport. Il faut apporter un certain nombre de précisions juridiques. Il y a, par exemple, la question de l'intervention des entreprises de sécurité dans les commerces des gares : actuellement, ils ne peuvent y pénétrer. Pourtant, ces commerces sont insérés dans l'espace des transports. De même, il faut surveiller mieux les espaces d'interconnexion, entre la SNCF et la RATP notamment, et les bus lorsqu'ils se substituent au transport ferroviaire.

Enfin, les entreprises déploient des moyens très importants lorsqu'il s'agit de relever ou de contrôler une identité. Les agents de sécurité ne peuvent pas contrôler l'identité : ils peuvent simplement la relever. Lorsqu'ils s'aperçoivent qu'on leur donne un faux nom et une fausse adresse, ils sont obligés de solliciter un agent ou un officier de police judiciaire. Le temps de déplacement de ces derniers vers le lieu où se trouve la personne peut être considérable. De plus, pendant le temps où la personne est immobilisée, des attroupements peuvent se constituer, qui peuvent parfois mettre les agents en difficulté. La loi de 2016 avait prévu que les agents de sécurité ne puissent pas accéder directement aux fichiers d'identité, mais à un intermédiaire, qui ferait le lien entre les exploitants et les administrations publiques et les organismes de sécurité sociale, qui communiqueraient certaines informations dont ils disposent. Hélas, les dispositions réglementaires n'ont pas été prises, et la situation reste très incertaine. Hier, à l'occasion d'un contrôle dans le métro parisien, une personne a déclaré s'appeler Donald Trump... Il a fallu une heure et quart d'immobilisation pour que les renseignements soient obtenus. Cela mérite une évolution législative importante : pour mémoire, la triche dans les transports coûte 600 millions d'euros chaque année !

### *Articles additionnels après l'article 28*

*Les amendements COM-95 rectifié quater et COM-96 rectifié quater ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-126 rectifié ter n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-78 rectifié quater.*

*Les amendements identiques COM-61 et COM-13 rectifié quater ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-92 rectifié ter n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-125 rectifié ter.*

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-276 prévoit, de manière obligatoire pour les départements de plus d'un million d'habitants, la mise en place d'un contrat de coordination des différentes parties prenantes qui interviennent pour la sûreté dans les transports sous l'autorité des préfets, chargés de le mettre en place.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis favorable.

**Mme Catherine Di Folco.** – *Quid* de la métropole de Lyon ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Sur le plan administratif, elle est considérée comme un département...

**Mme Catherine Di Folco.** – Souvent, on la mentionne explicitement dans la loi.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Vous avez raison, et elle compte 1,4 million d'habitants. Nous regarderons si cette précision doit être apportée pour la séance.

*L'amendement COM-276 est adopté, l'amendement COM-94 rectifié quater devient sans objet.*

### *Article 28 bis*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement COM-262 prévoit de nouvelles garanties encadrant l'expérimentation autorisant les opérateurs de transport à équiper leurs véhicules de caméras embarquées afin de lutter contre les accidents ferroviaires.

*L'amendement COM-262 est adopté.*

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-277 est identique à l'amendement COM-267 de vos rapporteurs : tous deux prévoient la remise du bilan de l'expérimentation au Parlement et à la CNIL.

*Les amendements COM-267 et COM-277 sont adoptés.*

**Article 28 ter**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-281 est identique à l'amendement COM-283 de vos rapporteurs : ces deux amendements sécurisent les conditions de transmission aux forces de sécurité intérieure des images de vidéoprotection des réseaux de transport publics de voyageurs.

*Les amendements COM-283 et COM-281 sont adoptés.*

**Article additionnel après l'article 28 ter**

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-273 vise à régler le problème du contrôle de l'identité. Il convient de mettre en place une personne morale qui servira d'interface, pour éviter l'accès direct des agents aux fichiers. Il faut renforcer la base législative qui permet, ensuite, de prendre toute la réglementation nécessaire à la mise en œuvre de cette personne morale.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-273 est adopté.*

**Article 28 quinquies**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement COM-271 rectifié pérennise l'expérimentation du port de caméras-piétons par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Mon amendement COM-275 précise les espaces dans lesquels il sera possible d'utiliser les caméras piétons.

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis favorable, sous réserve d'une modification rédactionnelle le rendant identique avec le précédent.

*Les amendements COM-271 rectifié et COM-275 sont adoptés.*

**Articles additionnels après l'article 28 quinquies**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-18 rectifié *quater*, COM-64 rectifié, COM-79 rectifié *quater* et COM-93 rectifié *ter* autorisent l'utilisation de caméras-piétons par les agents de sécurité privés opérant pour un opérateur de transport. Je demande leur retrait au profit de l'amendement COM-274 du rapporteur pour avis, qui renforce cette possibilité pour les agents assermentés.

*Les amendements COM-18 rectifié quater, COM-64 rectifié, COM-79 rectifié quater et COM-93 rectifié ter ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-274 est adopté.*

**Article 29**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Notre amendement COM-284, identique à l'amendement COM-278 du rapporteur pour avis, restreint la simplification des modalités de contrôle de l'alcoolémie des conducteurs dans les situations les plus graves. Il n'est pas souhaitable, au vu de la lourdeur de l'opération de contrôle de l'alcoolémie par un éthylomètre, et l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir, de permettre la réalisation d'un contrôle d'alcoolémie par un éthylomètre sans éthylotest préalable pour tout contrôle routier en l'absence d'infraction commise par la personne contrôlée. La simplification des modalités de vérification du niveau d'alcoolémie n'a de sens que lorsque les délits routiers ou l'état des personnes sont graves et qu'il convient en conséquence d'obtenir le plus rapidement possible la mesure la plus fiable du niveau d'alcoolémie, de manière à faciliter l'avancée des procédures judiciaires.

**M. Étienne Blanc, rapporteur pour avis.** – Oui, cette clarification est nécessaire : en cas d'accident, avec dommage corporel ou infraction entraînant la suspension du permis de conduire, on pourra recourir directement à l'éthylomètre ; sans accident ou accident sans dommage corporel, on passe par la phase préalable de l'éthylotest.

*Les amendements COM-284 et COM-278 sont adoptés.*

**Article 29 bis**

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-204 : nous préférons la rédaction de notre amendement COM-285, identique à l'amendement COM-279 du rapporteur pour avis, qui encadre strictement l'extension des prérogatives des gardes particuliers assermentés afin qu'elles ne dépassent pas un champ territorial et contraventionnel expressément délimité.

*L'amendement COM-204 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-285 et COM-279 sont adoptés.*

**Article additionnel après l'article 29 bis**

*L'amendement COM-154 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Articles additionnels avant l'article 30 A**

*Les amendements COM-212, COM-213 et COM-215 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 30 A**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements COM-268 et COM-287 concernent les problèmes de vendeurs d'artifices aux particuliers. Nous avons souhaité garantir l'opérationnalité du dispositif, sans le fragiliser sur le plan constitutionnel.

*Les amendements COM-268 et COM-287 sont adoptés.*

**Article 30**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-157 double la peine encourue pour l’acquisition, la manipulation ou la détention d’artifices sans posséder les connaissances techniques particulières exigées qui est déjà « délictualisée » par la proposition de loi. Il s’agit donc d’une infraction déjà sévèrement réprimée par la proposition de loi. Une telle aggravation serait disproportionnée et poserait des problèmes constitutionnels. Avis défavorable, ainsi que pour l’amendement COM-123 rectifié qui procède aux mêmes modifications.

*Les amendements COM-157 et COM-123 rectifié ne sont pas adoptés.*

*L’amendement rédactionnel COM-269 est adopté.*

**Article additionnel après l’article 30**

*L’amendement COM-124 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.*

**Article 30 bis**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-240, COM-222 rectifié *bis* et COM-139 rectifié suppriment l’obligation portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Il n’y a, en effet, aucune obligation de nommer des coordonnateurs dans les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les maires doivent rester libres de recruter s’ils le souhaitent.

*Les amendements COM-240, COM-222 rectifié bis et COM-139 rectifié sont adoptés.*

**Article 30 ter**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Le raisonnement pour l’amendement COM-241 est le même que pour les précédents amendements.

*L’amendement COM-241 est adopté.*

**Articles additionnels après l’article 30 ter**

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement COM-68 rectifié *ter* a pour objet de sanctionner les intrusions illégales dans les exploitations agricoles, sujet majeur dans les zones rurales. L’amendement propose qu’une circonstance aggravante au délit de violation de domicile soit édictée. Sur la forme, en mettant désormais l’accent sur la compétence des policiers municipaux, l’amendement n’est plus irrecevable au titre de l’article 45. Pour autant, sur le fond, nous aboutirions à ce que la peine encourue soit plus lourde que celle qui est prévue en cas de squat de domicile d’un particulier...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il faut donc peut-être le rectifier pour garantir la proportionnalité de la sanction.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – L’amendement sera examiné en séance, mais en l’état actuel, il ne me paraît pas acceptable... En tant que député, lorsque

j'étais rapporteur des propositions sur les squats, nous avons subi la censure du Conseil constitutionnel...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Sur le fond, vous donnez donc un avis défavorable, sous réserve que soit revu le *quantum* des peines ?

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Tout à fait, il y a un problème de proportionnalité... De la même manière, Dominique Estrosi Sassone a déposé deux amendements pertinents sur la lutte contre le trafic de stupéfiants dans les halls d'immeubles, afin qu'ils soient explicitement considérés comme des troubles de voisinage. Tel qu'ils sont rédigés, ils modifient les contrats de location des bailleurs sociaux et font évoluer le droit de propriété. Mme Estrosi Sassone a retiré ses amendements, et nous sommes à sa disposition pour le retravailler.

La proposition concernant le protoxyde d'azote, qui suscitait beaucoup d'engouement, n'a pas été déposée non plus, car elle risquait de tomber sous le coup de l'article 45. Mais la proposition de loi de notre collègue Valérie Létard votée au Sénat à l'unanimité, finalement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans une niche UDI, va prospérer.

*L'amendement COM-68 rectifié ter n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-88 rectifié bis, COM-899 rectifié bis, COM-90 rectifié bis, COM-91 rectifié bis, COM-137 rectifié bis, COM-130 rectifié et COM-129 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Expérimentation du renforcement des prérogatives judiciaires des polices municipales</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	246 rect.	Ajustements du cadre général et du contenu de l'expérimentation	<b>Adopté</b>
M. WATTEBLED	155 rect. quater	Réduction du nombre d'agents de police municipale ou gardes champêtres nécessaire pour participer à l'expérimentation et suppression de la condition d'encadrement	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	30 rect. ter	Réduction du nombre d'agents de police municipale ou gardes champêtres nécessaire pour participer à l'expérimentation et suppression de la condition d'encadrement	<b>Rejeté</b>
Mme LOPEZ	2 rect.	Réduction du nombre d'agents de police municipale ou gardes champêtres nécessaire pour participer à l'expérimentation	<b>Satisfait ou sans objet</b>

Mme MICOULEAU	149 rect.	Compétence des policiers municipaux pour relever l'identité des auteurs de délits que la loi les autorise à constater	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	25	Inclusion des gardes champêtres dans le seuil de 20 agents dans les polices municipales pluricommunales	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DURAIN	160	Vote du conseil municipal pour que la commune puisse demander à participer à l'expérimentation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DURAIN	164	Suppression de la possibilité d'envoyer les procès-verbaux directement au parquet pour les directeurs et chefs de service de police municipale participant à l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	31 rect. ter	Amendement de coordination avec la suppression de l'exigence d'encadrement	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	75 rect. quater	Elargissement des possibilités de mise en fourrière	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	32 rect. ter	Elargissement des possibilités de mise en fourrière	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	3 rect. ter	Elargissement des possibilités de mise en fourrière	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	69	Elargissement des possibilités de mise en fourrière	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	165	Restriction de la liste des infractions que les agents de police municipale seraient autorisés à constater dans le cadre de l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	101	Possibilité pour les agents de police municipale de constater les infractions par procès-verbal électronique	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	6 rect. ter	Validité de l'habilitation y compris en cas de changement de ressort de cour d'appel	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	76 rect. quater	Validité de l'habilitation y compris en cas de changement de ressort de cour d'appel	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	161	Modalités de candidature des EPCI à fiscalité propre à l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	162	Certifications et formations complémentaires pour les agents de police municipale participant à l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	107	Accès aux fichiers pour les directeurs et chefs de service des services de police municipale participant à l'expérimentation à titre expérimental	<b>Retiré</b>
Mme Valérie BOYER	100	Ouverture de la possibilité de procéder à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique pour le directeur de police municipale ou le chef de service de police municipale	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	102	Possibilité pour les policiers municipaux de constater les rodéos-motorisés dans le cadre de l'expérimentation	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	103	Constataion des squats dans l'ensemble des locaux de la commune	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	104 rect.	Possibilité pour les policiers municipaux de constater les dépôts sauvages d'ordures	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	105	Expérimentation pour permettre aux directeurs de police municipale de procéder à des visites de véhicule	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	4 rect. ter	Élargissement des possibilités de relevés d'identité pour les policiers municipaux et compétence pour effectuer des fouilles de véhicules	<b>Rejeté</b>

M. CHARON	51	Élargissement des possibilités de relevés d'identité pour les policiers municipaux et compétence pour effectuer des fouilles de véhicules	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	33 rect. ter	Amendement de coordination	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	5 rect. ter	Amendement de coordination	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	70	Amendement de coordination	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	7 rect. ter	Amendement de coordination	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	52	Accès aux fichiers pour les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	106	Accès aux fichiers pour les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>
Mme ESTROSI SASSONE	99 rect. ter	Accès aux fichiers pour les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	53	Formation au port d'armes dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	167	Modalités de contrôle de l'action des agents de police municipale par l'inspection générale de l'administration	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. KAROUTCHI	72 rect. quater	Attribution de la qualité d'adjoint de police judiciaire aux directeurs de la police municipale	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	109	Élargissement des possibilités de relevés d'identité pour les policiers municipaux et compétence pour effectuer des fouilles de véhicules	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	110	Expérimentation de la possibilité de procéder à des contrôles d'identité pour les directeurs de police municipale	<b>Rejeté</b>
Mme MICOULEAU	148 rect.	Rehaussement de l'amende punissant les infractions aux arrêtés du maire	<b>Rejeté</b>
Mme MICOULEAU	150 rect.	Statistiques relatives à l'activité des polices municipale et aux saisines judiciaires réalisées par les agents de police municipale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1er bis</b>			
<b>Renforcement de l'information des maires sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur leur commune</b>			
M. DURAIN	168	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	229	Information du maire à sa demande des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ou constatées par les agents de police municipale	<b>Adopté</b>
Mme GATEL	138 rect. bis	Information du maire à sa demande des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ou constatées par les agents de police municipale	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Élargissement des manifestations sportives et culturelles à la sécurité desquelles les agents de police municipale peuvent être affectés</b>			
M. DURAIN	169	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	233	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 2</b>			
Mme DUMAS	1 rect. quater	Compétence du préfet de police de Paris pour l'autorisation de port d'arme dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	54	Compétence du préfet de police de Paris pour l'autorisation de port d'arme dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	108	Communication au maire de l'identité des personnes inscrites au fichier des personnes recherchées résidant dans sa commune	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	135 rect. quater	Communication au maire d'informations contenues dans le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	8 rect. ter	Accès des policiers municipaux à divers fichiers	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	35 rect. ter	Accès des policiers municipaux à divers fichiers	<b>Rejeté</b>
Mme MICOULEAU	151 rect. bis	Accès des policiers municipaux à divers fichiers	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Compétence des agents de police municipale et des gardes champêtres en matière de répression de l'ivresse publique</b>			
M. DURAIN	170	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Création d'une police municipale à Paris</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	234 rect. bis	Clarification des conditions de création de la police municipale à Paris - Possibilité de convention avec le CNFPT - Abrogation à terme de l'article L. 532-1 du code de la sécurité intérieure	<b>Adopté</b>
M. DURAIN	171	Compétence de la mairie de Paris pour définir les statuts particuliers des corps de la police municipale parisienne	<b>Rejeté</b>
Mme BENBASSA	50 rect.	Compétence de la mairie de Paris pour définir les statuts particuliers des corps de la police municipale parisienne	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	21 rect. quater	Conseil parisien de sécurité	<b>Adopté</b>
M. CHARON	57 rect.	Conseil parisien de sécurité	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 4</b>			
M. RICHARD	210	Maintien de l'autorisation de port d'arme des agents chargés d'une mission de sécurité et des agents de surveillance de Paris un an après leur intégration dans les corps de la police municipale à Paris	<b>Adopté</b>
Mme THOMAS	29 rect. ter	Usage des armes par les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	111	Création de la médaille d'honneur de la police municipale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Facilitation de la mutualisation des polices municipales entre plusieurs communes</b>			
M. RICHARD	225 rect.	Clarification du régime de mutualisation des agents de police municipale au sein d'un syndicat de communes	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	235 rect.	Maintien de la convention de mutualisation en cas de retrait d'une commune - Clarification du régime de mutualisation des agents de police municipale au sein d'un syndicat de communes	<b>Adopté</b>
M. Jean-Michel ARNAUD	131 rect.	Précision selon laquelle la mutualisation des agents de police municipale n'emporte pas de transfert du pouvoir de police des maires	<b>Rejeté</b>
M. Jean-Michel ARNAUD	132 rect.	Autorité du maire sur les agents de police municipale ainsi mutualisés	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	73 rect. quater	Obligation pour les communes de plus de 15 000 habitants de créer une police municipale	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 5</b>			
M. KAROUTCHI	74 rect. quater	Possibilité de cumuler police pluricommunale et police intercommunale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Durée minimale d'engagement des agents de police municipale</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	236	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. RICHARD	207 rect.	Extension du dispositif à l'ensemble des grades de la police municipale	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	173	Délibération de l'organe délibérant en cas de décision de dispense par le maire ou le président de l'EPCI	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6 bis A</b>			
<b>Mise en commun temporaire d'agents de police municipale, au-delà du niveau intercommunal, pour répondre à une catastrophe naturelle ou technologique</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	230	Intervention des agents mis à disposition uniquement en matière de police administrative	<b>Adopté</b>

<b>Article 6 bis</b>			
<b>Sécurisation de la création des brigades cynophiles de police municipale</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	237	Création de brigades cynophiles à l'échelle d'une police intercommunale - Clarification des obligations de formation et de dressage pesant sur les brigades cynophiles de police municipale	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 6 ter</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	248	Généralisation des conventions de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État - diagnostic préalable des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles sont confrontés les communes	<b>Adopté</b>
Mme GATEL	140 rect. bis	Composition et compétences de la commission consultative des polices municipales	<b>Adopté</b>
M. RICHARD	224 rect. ter	Composition et compétences de la commission consultative des polices municipales	<b>Adopté</b>
Mme SCHILLINGER	145 rect. bis	Possibilité de procéder à un dépistage de produits stupéfiants au moyen d'un test salivaire par les gardes champêtres, sous l'ordre et la responsabilité d'un OPJ	<b>Rejeté</b>
M. KLINGER	159 rect. bis	Possibilité de procéder à un dépistage de produits stupéfiants au moyen d'un test salivaire par les gardes champêtres, sous l'ordre et la responsabilité d'un OPJ	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	113 rect.	Mise en fourrière de véhicules par les gardes champêtres	<b>Rejeté</b>
M. BACCI	84 rect. ter	Mise en fourrière de véhicules par les gardes champêtres	<b>Rejeté</b>
Mme SCHILLINGER	141 rect. bis	Mise en fourrière de véhicules par les gardes champêtres	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	112	Conditions du relevé d'identité par les gardes champêtres	<b>Rejeté</b>
M. BACCI	85 rect. ter	Augmentation du délai dans lequel les gardes champêtres doivent transmettre leurs procès-verbaux au maire et à l'OPJ territorialement compétent	<b>Rejeté</b>
Mme SCHILLINGER	142 rect. bis	Augmentation du délai dans lequel les gardes champêtres doivent transmettre leurs procès-verbaux au maire et à l'OPJ territorialement compétent	<b>Rejeté</b>
M. BACCI	86 rect. ter	Possibilité pour les gardes champêtres de mener des auditions libres	<b>Rejeté</b>
Mme SCHILLINGER	143 rect. bis	Possibilité pour les gardes champêtres de mener des auditions libres	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6 quater</b>			
<b>Utilisation d'appareils photographiques par les gardes-champêtres</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	238	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

<b>Article 6 quinquies</b>			
<b>Renvoi à un arrêté du ministre de l'intérieur la définition des caractéristiques et normes techniques de la carte professionnelle, de la tenue, de la signalisation des véhicules et des types d'équipement des gardes champêtres</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	231	Port obligatoire de la carte professionnelle et de la tenue par les gardes champêtres durant leur service	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 6 quinquies</b>			
Mme MICOULEAU	152 rect. bis	Possibilité pour les agents de surveillance de la voie publique de constater les infractions liées à la propreté par procès-verbal électronique	<b>Rejeté</b>
Mme MICOULEAU	153 rect.	Renforcement des pouvoirs de police du maire en matière de lutte contre le squat	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. CHARON	67	Demande de rapport sur l'armement des polices municipales	<b>Rejeté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Encadrement de la sous-traitance</b>			
Mme THOMAS	36 rect. ter	Suppression du seuil de 50 % pour la sous-traitance	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	38 rect. ter	Droit pour le donneur d'ordre et pour le CNAPS d'obtenir communication de la liste des sous-traitants	<b>Rejeté</b>
M. BABARY	48	Suppression de la limitation de la sous-traitance à 50%, limitation des obligations du donneur d'ordre aux seuls professionnels et droit d'obtenir communication de la liste des sous-traitants	<b>Rejeté</b>
M. MOHAMED SOILHI	218	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. DURAIN	175	Application des règles relatives à la sous-traitance à toutes les entreprises de sécurité	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	250	Suppression de la limitation à 50% de la sous-traitance d'un contrat ou d'un marché	<b>Adopté</b>
M. MOHAMED SOILHI	216	Suppression de la limitation à 50% de la sous-traitance d'un contrat ou d'un marché	<b>Adopté</b>
M. DURAIN	176	Limitation à un seul rang de sous-traitance	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	178	Interdiction du recours à la sous-traitance pour faire face à une insuffisance ponctuelle d'effectifs	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	249	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme THOMAS	37 rect. ter	Obligations du donneur d'ordre limitées aux seules personnes morales	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	263	Conditions d'entrée en vigueur de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Habilitation de certains agents du CNAPS à constater par procès-verbal une infraction et à recueillir ou relever l'identité de son auteur présumé</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	242	Suppression de l'observatoire de la sécurité privée	<b>Adopté</b>

Mme THOMAS	39 rect. ter	Agents du CNAPS commissionnés pour rédiger des procès-verbaux choisis pour leur expérience et leur probité	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	180	Agents du CNAPS chargés de dresser des procès-verbaux choisis pour leur probité et leur expérience	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 8</b>			
M. KAROUTCHI	71 rect. quater	Création d'un nouveau métier de la sécurité privée consistant à surveiller les détenus hospitalisés	<b>Rejeté</b>
<b>Article 8 bis</b>			
<b>Pénalités financières pour les personnes physiques salariées</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	251	Suppression de la pénalité	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>			
<b>Publicité des sanctions disciplinaires les plus graves</b>			
M. BABARY	46	Publication des sanctions sur la base de données du portail de téléservices du CNAPS	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	264	Suppression du caractère automatique de la publication des sanctions d'interdiction temporaire d'exercer	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Liste des infractions incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité et ajout de nouvelles conditions</b>			
Mme Valérie BOYER	114	Impossibilité de délivrer une carte professionnelle en cas d'inscription au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	115	Exigence d'un niveau de langue B 2 pour obtenir la carte professionnelle	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	252	Appréciation par le CNAPS de la compatibilité de l'infraction avec l'exercice d'une activité de sécurité privée	<b>Adopté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	253	Apprentissage des principes de la République dans le cadre de la formation	<b>Adopté</b>
M. CHARON	59	Exigence d'un niveau de langue B2 pour la délivrance de la carte professionnelle	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	181	Deux ans de séjour régulier requis pour obtenir une carte professionnelle	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	183	Condition de trois années de séjour régulier pour obtenir une carte professionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>Conditions de délivrance d'un agrément dirigeant</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	257	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	116	Refus de l'agrément dirigeant en cas d'inscription au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste	<b>Rejeté</b>

M. DURAIN	185	Création d'une garantie financière	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 11</b>			
M. CAPUS	146 rect. bis	Possibilité pour les entreprises de télésurveillance d'intervenir auprès de leurs clients quand ils se trouvent à l'extérieur de leur domicile	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 bis</b> <b>Soumission des dirigeants des établissements secondaires à l'obtention d'un agrément</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	265	Entrée en vigueur différée	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 ter</b> <b>Sensibilisation des agents de sécurité cynophile au bien-être animal</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	258	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 11 ter</b>			
M. BABARY	44	Possibilité pour les entreprises de surveillance d'effectuer toute prestation de service en lien avec leur activité	<b>Rejeté</b>
<b>Article 13</b> <b>Éléments d'identification communs des tenues portées par les agents</b>			
M. BABARY	47	Dispense de port d'une tenue particulière pour les salariés des entreprises de surveillance par des systèmes électroniques	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	259	Dispense de port d'une tenue particulière pour les salariés des entreprises de surveillance par des systèmes électroniques qui ne sont pas au contact du public	<b>Adopté</b>
<b>Article 13 bis</b> <b>Exception au port d'une tenue pour les personnels exerçant une activité de protection physique des personnes</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	243	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b> <b>Missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes</b>			
Mme DUMAS	11 rect. ter	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	60	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	186	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 14</b>			
M. DURAIN	197	Droit pour les gardes particuliers employés par des bailleurs d'immeubles de porter une arme	<b>Rejeté</b>

<b>Article 15</b>			
<b>Régime dérogatoire de cumul emploi-retraite pour les policiers nationaux exerçant dans le domaine de la sécurité privée</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	260	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Article 16 bis</b>			
<b>Exception à l'obtention d'une certification professionnelle par validation des acquis de l'expérience dans le secteur de la sécurité privée</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	266	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. BABARY	49	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. RICHARD	209 rect.	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b>			
<b>Suppression de l'habilitation spécifique et de l'agrément pour réaliser des palpations de sécurité</b>			
Mme DUMAS	12 rect. ter	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	187	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 19</b>			
<b>Demande de rapport sur l'opportunité de réglementer certaines activités de sécurité privée</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	261	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. BABARY	43	Consultation des acteurs pour l'élaboration du rapport	<b>Rejeté</b>
<b>Article 19 bis</b>			
<b>Autorisation accordée aux agents de sécurité privée de détecter les drones aux abords des biens dont ils ont la garde</b>			
M. DURAIN	188	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 19 quater</b>			
<b>Habilitation à prendre par ordonnance toute mesure visant à adapter les modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du CNAPS</b>			
M. DURAIN	189	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	40 rect. bis	Consultation des professionnels de la sécurité privée	<b>Rejeté</b>
M. BABARY	45	Consultation des organisations professionnelles de la sécurité privée	<b>Rejeté</b>

<b>Article 19 quinquies</b>			
<b>Habilitation à prendre par ordonnance toute mesure relative aux modalités de formation, d'examen et d'obtention des certifications professionnelles et aux conditions d'exercice et contrôle des activités de formation</b>			
Mme THOMAS	41 rect. bis	Consultation des professionnels de la sécurité privée	<b>Rejeté</b>
M. DURAIN	191	Délai d'habilitation limité à 12 mois	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 19 quinquies</b>			
Mme DUMAS	10 rect. ter	Rapport sur la féminisation de la sécurité privée	<b>Rejeté</b>
<b>Article 20</b>			
<b>Extension du déport de la vidéoprotection aux agents de police municipale et aux agents de la ville de Paris</b>			
M. DURAIN	192	Suppression de l'article 20 (visionnage par les polices municipales des images de certaines caméras installées sur la voie publique)	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	244	Nouvelles garanties encadrant le visionnage par les polices municipales des images de certaines caméras installées sur la voie publique	<b>Adopté</b>
<b>Article 20 bis A</b>			
<b>Élargissement des possibilités de mutualisation des équipements communaux de vidéoprotection</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	232	Clarification du dispositif de mutualisation des dispositifs de vidéoprotection et agrément des agents publics chargés de visionner les images de vidéosurveillance	<b>Adopté</b>
Mme THOMAS	136 rect. quater	Possibilité de présidence du syndicat mixte par le président du conseil départemental	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 20 bis</b>			
<b>Extension du régime de déport de la vidéosurveillance des bailleurs vers les forces de l'ordre</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	245	Suppression de l'article 20 bis (Élargissement des possibilités de déport d'images de vidéosurveillance depuis certains immeubles collectifs d'habitation)	<b>Adopté</b>
M. DURAIN	199	Suppression de l'article 20 bis (Élargissement des possibilités de déport d'images de vidéosurveillance depuis certains immeubles collectifs d'habitation)	<b>Adopté</b>
M. MOHAMED SOILHI	219 rect.	Maintien de certaines garanties encadrant le déport vers la police d'images issues de caméras de certains immeubles collectifs d'habitation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 20 ter</b>			
<b>Extension du déport de la vidéoprotection à certains agents des services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	247	Garanties encadrant le visionnage d'images de vidéoprotection par les agents des services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF placés au sein d'un centre de commandement de l'Etat	<b>Adopté</b>

M. Étienne BLANC	280	Nouvelles garanties encadrant la possibilité donnée aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de visionner les images déportées vers les salles de commandement de l'État	Adopté
<b>Article 21</b>			
<b>Modifications du régime juridique applicable aux caméras mobiles</b>			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	254	Suppression de la disposition permettant aux forces de sécurité d'utiliser les images de leurs caméras mobiles pour alimenter la "guerre des images"	Adopté
M. DURAIN	201	Suppression de la disposition permettant aux forces de sécurité d'utiliser les images de leurs caméras mobiles pour alimenter la "guerre des images"	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	255	Garanties encadrant la consultation directe des images des caméras mobiles	Adopté
Mme DUMAS	14 rect. ter	Extension aux policiers municipaux de la possibilité de transmission en temps réel des images de leurs caméras mobiles en cas de danger.	Rejeté
Mme THOMAS	34 rect. ter	Extension aux policiers municipaux de la possibilité de transmission en temps réel des images de leurs caméras mobiles en cas de danger.	Rejeté
M. CHARON	62	Extension aux policiers municipaux de la possibilité de transmission en temps réel des images de leurs caméras mobiles en cas de danger.	Rejeté
M. DURAIN	202	Suppression de la possibilité d'accès direct aux enregistrements de leurs caméras mobiles par les policiers.	Rejeté
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 21</b>			
M. MOHAMED SOILHI	221	Extension aux personnels de l'administration pénitentiaire et aux sapeurs-pompiers de la possibilité de transmission en temps réel des images de leurs caméras mobiles en cas de danger.	Rejeté
<b>Article 22</b>			
<b>Création d'un régime juridique encadrant le recours aux caméras aéroportées par les autorités publiques</b>			
M. DURAIN	203	Suppression de l'article 22 (régime juridique des caméras aéroportées)	Rejeté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	282	Nouvelles garanties encadrant le régime des caméras aéroportées (drones)	Adopté
Mme Valérie BOYER	117	Allongement de 30 à 50 jours la durée de conservation des enregistrements issus de drones	Rejeté
<b>Article 22 bis</b>			
<b>Régime juridique d'usage de caméras embarquées par les forces de l'ordre</b>			
M. DURAIN	205	Suppression de l'article 22 bis (régime juridique des caméras embarquées)	Retiré
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	256	Nouvelles garanties encadrant le régime des caméras embarquées par les forces de sécurité nationales et par les services de secours	Adopté
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 22 bis</b>			
M. DURAIN	193 rect.	Moratoire sur les techniques de reconnaissance faciale	Rejeté

Mme DUMAS	16 rect. ter	Autorisation des techniques de reconnaissance faciale	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	63	Autorisation des techniques de reconnaissance faciale	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	17 rect. ter	Autorisation des techniques de reconnaissance faciale	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	83 rect. quinquies	Autorisation des techniques de reconnaissance faciale	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant l'article 23</b>			
Mme Gisèle JOURDA	198	Anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers, disposition contenue dans la PPL relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers	<b>Rejeté</b>
M. CHASSEING	42 rect.	Anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers, disposition contenue dans la PPL relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers	<b>Rejeté</b>
M. CALVET	27 rect. ter	Anonymat des témoins d'agressions de sapeurs-pompiers, disposition contenue dans la PPL relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers	<b>Rejeté</b>
Mme THOMAS	134 rect. bis	Élargissement de la protection de témoins dans le cas d'agression contre un agent de la police nationale, un agent de la police municipale ou un gendarme	<b>Rejeté</b>
<b>Article 23</b>			
<b>Suppression des crédits de réduction de peine en cas d'infractions commises à l'encontre d'élus et de certains détenteurs de l'autorité publique</b>			
M. DURAIN	194	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	239	Restriction des infractions concernées aux infractions les plus graves - Élargissement des personnes concernées à l'ensemble des personnes dépositaires de l'autorité publique - possibilité de restituer des crédits de réduction de peine en cas de bonne conduite en détention	<b>Adopté</b>
Mme Valérie BOYER	118	Élargissement des personnes concernées à l'ensemble des personnes chargées d'une mission de service public	<b>Rejeté</b>
M. MOHAMED SOILHI	226 rect. bis	Élargissement des personnes concernées par le dispositif aux magistrats et aux militaires déployés sur le territoire national	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	26	Élargissement des personnes concernées par le dispositif aux gardes champêtres	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	19 rect. ter	Suppression des crédits de réduction supplémentaires de peine	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	65	Suppression des crédits de réduction supplémentaires de peine	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	77 rect. quater	Suppression des crédits de réduction supplémentaires de peine	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 23</b>			
M. MASSON	22	Peines planchers	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	23	Peines planchers	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	119	Peines planchers	<b>Rejeté</b>

M. KAROUTCHI	80 rect. quater	Elargissement de la notion d'embuscade aux faits commis en raison des fonctions exercées par la personne	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	120	Possibilité pour un policier ou une gendarme d'être identifié par son seul identifiant administratif pour toute procédure de crime ou délit dans les circonstances visées à l'article 15-4 du code de procédure pénale	<b>Rejeté</b>
<b>Article 24</b>			
<b>Diffusion du visage ou de tout élément permettant l'identification d'un fonctionnaire de police d'un militaire de la gendarmerie ou d'un policier municipal</b>			
M. DURAIN	195	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	272	Réécriture de l'article	<b>Adopté</b>
M. MASSON	24	Extension de champ de la protection prévue par l'article 24 aux garde champêtre	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	20 rect. ter	Intégration des services de police municipale	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	133 rect. ter	Floutage des visages des agents des forces de sécurité en opération	<b>Rejeté</b>
<b>Article 25</b>			
<b>Autorisation de port d'arme pour les policiers et gendarmes hors service pour l'accès à un établissement recevant du public</b>			
M. DURAIN	196	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	122	Possibilité de port d'arme hors service pour les douaniers, y compris dans les ERP	<b>Rejeté</b>
M. SOL	127 rect. bis	Portail national permettant de confirmer la qualité de fonctionnaire de police nationale ou de militaire de la gendarmerie nationale	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 25</b>			
M. CHARON	66	Possibilité de port d'arme hors service par les militaires	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	121	Possibilité de port d'arme hors service par les militaires	<b>Rejeté</b>
M. SOL	128 rect. bis	Possibilité d'usage d'armes par les policiers et les gendarmes sans être revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité	<b>Rejeté</b>
<b>Article 27</b>			
<b>Terminologie</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	270	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 28</b>			
M. TABAROT	95 rect. quinquies	Droit d'accès aux fichiers d'identité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF et les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>

M. TABAROT	96 rect. quinquies	Droit d'accès aux fichiers d'identité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF et les policiers municipaux	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	126 rect. quater	Droit d'accès aux fichiers d'identité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	78 rect. quater	Pouvoir d'injonction pour les agents de sécurité privé dans les transports	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	61	Pouvoir d'injonction pour les agents de sécurité privé dans les transports	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	13 rect. quater	Pouvoir d'injonction pour les agents de sécurité privé dans les transports	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	92 rect. quater	Pouvoir d'injonction dans les transports pour les agents de sécurité privée	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	125 rect. quater	Prérogatives de fouilles, inspection des bagages et palpations de sécurité pour les agents des services de sécurité de la RATP et de la SNCF	<b>Rejeté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	276	Renforcer les obligations d'élaboration des contrats d'objectifs départementaux de sureté dans les transports	<b>Adopté avec modification</b>
M. TABAROT	94 rect. quinquies	Renforcer les obligations d'élaboration des contrats d'objectifs départementaux de sureté dans les transports	<b>Rejeté</b>
<b>Article 28 bis</b>			
<b>Vidéoprotection embarquée sur les matériels roulants des entreprises de transport</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	262	Nouvelles garanties encadrant l'expérimentation autorisant les opérateurs de transport à équiper leurs véhicules de caméras embarquées afin de lutter contre les accidents	<b>Adopté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	267	Remise du bilan de l'expérimentation au Parlement et à la CNIL	<b>Adopté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	277	Remise du bilan de l'expérimentation au Parlement et à la CNIL	<b>Adopté</b>
<b>Article 28 ter</b>			
<b>Transmission aux forces de l'ordre des flux de vidéoprotection des emprises et véhicules de transports publics</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	283	Assouplissement des conditions de transmission aux forces de sécurité intérieure des images de vidéoprotection des réseaux de transport publics de voyageurs	<b>Adopté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	281	Assouplissement des conditions de transmission aux forces de sécurité intérieure des images de vidéoprotection des réseaux de transport publics de voyageurs	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 28 ter</b>			
<b>M. Étienne BLANC</b>	273	Amélioration du dispositif de fiabilisation des données de recouvrement des amendes en cas d'infraction dans les transports	<b>Adopté</b>

<b>Article 28 quinquies</b>			
<b>Port de caméras mobiles par les agents de sécurité de la SNCF et de la RATP</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	271 rect.	Pérennisation de l'expérimentation du port de caméras piétons par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP	<b>Adopté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	275	Pérennisation de l'expérimentation du port de caméras piétons par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP	<b>Adopté avec modification</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 28 quinquies</b>			
Mme DUMAS	18 rect. quater	Caméras mobiles pour les agents privés des entreprises de transport	<b>Rejeté</b>
M. CHARON	64 rect.	Caméras mobiles pour les agents privés des entreprises de transport	<b>Rejeté</b>
M. KAROUTCHI	79 rect. quater	Caméras mobiles pour les agents privés des entreprises de transport	<b>Rejeté</b>
M. TABAROT	93 rect. quater	Caméras mobiles pour les agents privés des entreprises de transport	<b>Rejeté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	274	Relance de l'expérimentation visant à permettre aux agents assermentés des entreprises de transport de disposer de caméras piétons.	<b>Adopté</b>
<b>Article 29</b>			
<b>Contrôles d'alcoolémie au volant</b>			
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	284	Limitation de la simplification des modalités de contrôle d'alcoolémie des conducteurs aux situations les plus graves	<b>Adopté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	278	Limitation de la simplification des modalités de contrôle d'alcoolémie des conducteurs aux situations les plus graves	<b>Adopté</b>
<b>Article 29 bis</b>			
<b>Prérogatives des gardes particuliers assermentés</b>			
M. DURAIN	204	Suppression de l'extension des prérogatives de constat d'infraction des gardes particuliers assermentés	<b>Rejeté</b>
<b>M. Loïc HERVÉ, rapporteur</b>	285	Encadrement de l'extension des prérogatives de constat d'infraction des gardes particuliers assermentés	<b>Adopté</b>
<b>M. Étienne BLANC</b>	279	Encadrement de l'extension des prérogatives de constat d'infraction des gardes particuliers assermentés	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 29 bis</b>			
M. SOL	154 rect.	Restitution des prélèvements biologiques réalisés dans le cadre d'une autopsie judiciaire à la suite d'accidents de la circulation	<b>Irrecevable (48-3)</b>

<b>Article(s) additionnel(s) avant l'article 30 A</b>			
M. RICHARD	212	Rodéos urbains -intégrer dans les contrats de location des engins non homologués le numéro d'identification de l'engin loué et le numéro d'immatriculation du véhicule l'ayant emporté	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. RICHARD	213	Rodéos urbains - Obligation pour le vendeur d'un véhicule neuf non réceptionné de déclarer ce dernier à l'autorité administrative pour le compte de son acquéreur avant sa remise à ce dernier	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. RICHARD	215	Rodéos urbains - réduction du délai permettant de constater l'abandon d'un tel véhicule laissé en fourrière et de le livrer à la destruction dès le constat de cet abandon	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 30 A</b>			
<b>Traçabilité et réglementation du commerce des articles pyrotechniques</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	268	Nouvelle caractérisation de critère conditionnant le refus d'une transaction jugée suspecte par les vendeurs d'artifices	<b>Adopté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	287	Nouvelles garanties entourant l'enregistrement des données des acheteurs d'artifices	<b>Adopté</b>
<b>Article 30</b>			
<b>Sanction pénale pour achat, détention, utilisation et vente d'articles pyrotechniques</b>			
Mme MULLER-BRONN	157	Doublement de la peine maximale prévue en cas d'utilisation d'un réseau de communications électroniques pour commettre le nouveau délit d'acquisition, détention, utilisation ou vente, en méconnaissance de la réglementation spécialisée, des articles pyrotechniques	<b>Rejeté</b>
Mme Valérie BOYER	123 rect.	Doublement de la peine maximale prévue en cas d'utilisation d'un réseau de communications électroniques pour commettre le nouveau délit d'acquisition, détention, utilisation ou vente, en méconnaissance de la réglementation spécialisée, des articles pyrotechniques	<b>Rejeté</b>
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	269	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 30</b>			
Mme Valérie BOYER	124	Mise à l'épreuve éducative mineur - Contrats d'engagements réciproques entre les titulaires de l'autorité parentale et la protection judiciaire de la jeunesse	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>Article 30 bis</b>			
<b>Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	240	Suppression de l'obligation de mettre en place un coordonnateur dans les CLSPD des communes de plus de 10 000 habitants	<b>Adopté</b>
M. RICHARD	222 rect. bis	Suppression de l'obligation de mettre en place un coordonnateur dans les CLSPD des communes de plus de 10 000 habitants	<b>Adopté</b>

Mme GATEL	139 rect.	Suppression de l'obligation de mettre en place un coordonnateur dans les CLSPD des communes de plus de 10 000 habitants	<b>Adopté</b>
<b>Article 30 ter</b>			
<b>Création d'une base légale pour les groupes locaux de traitement de la délinquance</b>			
<b>M. DAUBRESSE, rapporteur</b>	241	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 30 ter</b>			
M. HOUPERT	88 rect. bis	Autorisation de la signification par voie électronique des actes et exploits d'huissiers de justice en matière pénale	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. HOUPERT	89 rect. bis	Autorisation de la signification par voie électronique aux citations sur mandements d'huissiers de justice	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. HOUPERT	90 rect. bis	Compétence territoriale des huissiers de justice lorsque les citations et significations d'actes sont réalisés par voie électronique	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. HOUPERT	91 rect. bis	Modalités de reconnaissance de signification d'actes réalisés par voie électronique par voie d'huissier de justice	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. HOUPERT	137 rect. bis	Accès des huissiers de justice aux parties communes des immeubles et aux boîtes aux lettres	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. SOL	130 rect. bis	Mesures de sûreté à l'encontre d'auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. SOL	129 rect. bis	Mesures de sûreté à l'encontre d'auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine	<b>Irrecevable (48-3)</b>
M. DUPLOMB	68 rect. ter	Peine de trois ans d'emprisonnement en cas d'introduction dans certaines exploitations agricoles et dans les installations classées pour la protection de l'environnement	<b>Rejeté</b>

*La réunion est close à 12 heures.*

*La réunion est ouverte à 14 heures*

### **Proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Notre commission est saisie de la proposition de loi tendant à garantir le respect de la dignité en détention, déposée par le président François-Noël Buffet et sur laquelle le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée.

S'il est adopté, ce texte marquera, j'en suis convaincu, une étape importante dans la garantie des droits fondamentaux dans notre pays. Avant de vous en présenter le contenu, je souhaite vous rappeler en quelques mots le contexte dans lequel intervient son examen.

Comme vous le savez, le dépôt de ce texte fait suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) condamnant la France, à un arrêt de la chambre

criminelle de la Cour de cassation qui en a tiré les conséquences en droit interne et à une décision du Conseil constitutionnel qui nous impose d'agir.

Le 30 janvier 2020, tout d'abord, la CEDH a condamné la France au motif que notre droit interne n'offre pas aux détenus une voie de recours leur permettant de faire cesser les conditions indignes de détention. Cette absence de recours constitue une violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui reconnaît à toutes les personnes dont les droits et libertés ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale.

La Cour de Strasbourg a estimé que la possibilité de saisir le juge administratif en référé ne constituait pas une voie de recours entièrement satisfaisante : en effet, si le juge des référés peut ordonner des mesures ayant un impact positif sur les conditions de détention, une opération de désinsectisation ou de dératisation par exemple, il ne peut ordonner de mesures susceptibles de résoudre des problèmes structurels, liés à la surpopulation carcérale notamment.

Dans un arrêt du 8 juillet 2020, la chambre criminelle de la Cour de cassation en a tiré les conséquences en droit interne. Elle rappelle que le juge national est chargé d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il doit tenir compte de la décision condamnant la France, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires.

La chambre criminelle donne ensuite au juge judiciaire le « mode d'emploi » à appliquer pour que chaque détenu dispose d'une voie de recours effectif. D'abord, le demandeur doit décrire ses conditions personnelles de détention d'une manière suffisamment crédible, précise et actuelle, pour constituer un commencement de preuve de leur caractère indigne. Il appartient ensuite à la chambre de l'instruction de faire procéder à des vérifications complémentaires afin d'en apprécier la réalité. Gardien de la liberté individuelle, le juge judiciaire doit veiller à ce que la détention soit mise en œuvre, en toutes circonstances, dans des conditions respectant la dignité des personnes.

Par ailleurs, au travers de la décision répondant à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du Conseil constitutionnel, en date du 2 octobre 2020, le Conseil a estimé qu'il incombait au législateur de garantir aux personnes détenues la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne afin qu'il y soit mis fin, et il nous a donné jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2021 pour agir.

L'échéance du 1<sup>er</sup> mars, vous en conviendrez, ne pourra pas être respectée, mais l'initiative du président François-Noël Buffet de déposer une proposition de loi devrait nous aider à ne pas prendre trop de retard. Le Gouvernement envisageait de traiter des conditions indignes de détention dans le futur projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire qui ne sera pas examiné au Sénat avant le mois de juin.

J'en arrive à la présentation du texte, qui reprend le contenu d'un amendement que le Gouvernement avait envisagé d'insérer dans le projet de loi sur le Parquet européen, mais que l'Assemblée nationale avait déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Le juge compétent pour connaître de la demande est soit le juge des libertés et de la détention (JLD), si la personne est placée en détention provisoire, soit le juge de

l'application des peines (JAP), s'il s'agit d'un condamné. Pour être recevable, la requête de la personne détenue doit contenir des allégations circonstanciées, personnelles et actuelles, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve que les conditions de détention ne respectent pas la dignité de la personne. Le juge fait ensuite procéder aux vérifications nécessaires et il recueille les observations de l'administration pénitentiaire.

Si le juge estime la requête fondée, il fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il considère indignes et il lui fixe un délai, compris entre dix jours et un mois, pour y mettre fin. C'est donc dans un premier temps l'administration pénitentiaire qui a la main : elle peut, par exemple, changer le détenu de cellule, éliminer les parasites, transférer le détenu vers un établissement moins occupé.

C'est seulement si l'administration pénitentiaire ne parvient pas à résoudre le problème dans le délai imparti que le juge est amené à prendre une décision. Trois options s'offrent alors à lui : ordonner le transfèrement de la personne détenue ; ordonner la mise en liberté de la personne placée en détention provisoire, éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ; ordonner un aménagement de peine si la personne est définitivement condamnée, à condition qu'elle soit éligible à une telle mesure. L'aménagement de peine peut consister, par exemple, en une libération conditionnelle, un régime de semi-liberté ou encore une détention à domicile sous surveillance électronique.

Toutefois, le juge peut refuser de prendre l'une de ces trois décisions si le détenu a, au préalable, refusé un transfèrement proposé par l'administration pénitentiaire, sauf s'il s'agit d'un condamné et que ce transfèrement aurait porté une atteinte excessive à sa vie privée et familiale. Le détenu qui aura refusé le transfèrement sans motif valable restera donc en détention.

La proposition de loi ne consacre donc pas un droit absolu à la remise en liberté. Le droit à la sûreté et l'objectif de prévenir les atteintes à l'ordre public sont ainsi conciliés avec le droit à des conditions dignes de détention.

J'ajoute que les décisions du juge à tous les stades de la procédure sont enserrées dans un délai de dix jours, qui tient compte de la nécessité d'aller vite dans ces affaires qui touchent aux droits fondamentaux des personnes. Une possibilité d'appel est bien sûr prévue, devant le président de la chambre de l'instruction ou devant le président de la chambre de l'application de peine, selon les cas. Un décret en Conseil d'État devra préciser notamment les modalités de saisine du juge et la nature des vérifications qu'il peut ordonner.

Les magistrats que j'ai entendus accueillent positivement la création de cette nouvelle voie de recours qui marque un progrès dans le respect des droits fondamentaux, même si certains redoutent de ne pouvoir faire face à un trop grand afflux de demandes. On peut craindre effectivement que le texte provoque un « appel d'air » dans les premiers mois, en donnant des idées à des détenus ou à leurs avocats, mais je crois que le système devrait se réguler assez naturellement une fois que la jurisprudence en aura précisé les contours.

Je note que le nombre de demandes enregistrées après l'arrêt de la chambre criminelle est resté très raisonnable, une vingtaine de requêtes ayant par exemple été comptabilisées dans les juridictions d'Île-de-France. Les chefs de juridiction et l'administration pénitentiaire devront cependant rester vigilants et surveiller le surcroît d'activité qui pourrait se produire.

Même s'il constitue une avancée, le texte n'apportera pas, à lui seul, une réponse au problème posé par les mauvaises conditions de détention. Leur amélioration suppose de poursuivre et d'amplifier les efforts tendant à rénover le parc pénitentiaire et à ouvrir de nouvelles places de prison, afin de remédier à un phénomène structurel de surpopulation qui a certes diminué sous l'effet de la crise sanitaire, mais qui risque de redevenir d'actualité maintenant que les juridictions pénales ont repris leur rythme habituel de travail.

Les peines d'emprisonnement privent les individus de leur liberté, mais elles ne doivent pas les dépouiller de leur dignité. Pour notre pays, il s'agit à la fois d'un enjeu de respect des droits fondamentaux, mais aussi d'un enjeu de sécurité, puisque l'on ne peut pas travailler efficacement à la réinsertion des détenus et lutter contre la récidive si les conditions de détention sont inacceptables.

Je remercie donc le président François-Noël Buffet d'avoir insisté auprès du Gouvernement pour que ce sujet soit inscrit rapidement à l'ordre du jour de notre assemblée, et je vous invite à adopter ce texte amélioré par les quelques amendements présentés à l'issue de notre discussion, qui visent essentiellement à parfaire la procédure.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La façon dont nous traitons ce sujet grave pose beaucoup de problèmes. Nous avons à peine une heure pour examiner le rapport et les amendements ; j'en suis très surpris, car il y a une vraie carence du Gouvernement sur ce sujet. J'ai eu, à cinq reprises, l'occasion d'en parler au garde des sceaux.

Le Gouvernement, sommé par la décision du Conseil constitutionnel du 2 octobre dernier, avait les moyens de proposer un projet de loi pour le 1<sup>er</sup> mars ; il ne l'a pas fait. Dans ces conditions, il est bon que le Parlement assume son rôle. Je ne critique donc pas l'initiative de notre président, François-Noël Buffet, mais il eût été logique que nous fussions consultés sur le texte lui-même, qui pose de nombreux problèmes.

Monsieur le rapporteur, vous avez entendu quelques personnes, de manière rapide. J'ai pu assister à l'une de ces auditions, celle de l'Observatoire international des prisons (OIP), qui n'a pas beaucoup apprécié ce texte. D'autres interlocuteurs nous ont également fait part de leurs réticences. À cet égard, nous avons reçu, ce matin, une lettre de Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Je trouve incompréhensible, monsieur le rapporteur, alors que le sujet porte sur les conditions de détention indignes, qu'elle n'ait pas été auditionnée. Cette lettre, envoyée à tous les membres de la commission des lois du Sénat, est un réquisitoire contre un certain nombre de dispositions de la proposition de loi.

Premièrement, Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté explique que la durée de l'ensemble de la procédure peut en réalité atteindre deux à trois mois et que cette durée est excessive en cas d'atteinte aux droits fondamentaux. Par ailleurs, elle déclare que la saisine du juge obéit à des procédures trop complexes et demande que tout détenu puisse directement saisir le juge, même sans avocat.

La décision de la Cour de cassation n'est pas non plus respectée. En effet, celle-ci demande que toute personne détenue soit en situation de se référer aux conditions générales de détention. Quand, dans le texte, vous réduisez la possibilité d'intervenir à un caractère « circonstancié, personnel et actuel », c'est contraire à ce que demandent la CEDH et la Cour de cassation. Il suffit, dans le cadre d'un recours, que la personne fasse la démonstration du caractère indigne de ses conditions de détention.

Se pose ensuite la question du transfèrement qui, dans cette affaire, ne doit pas devenir une solution de facilité. Il faut savoir que plusieurs centaines de détenus dorment aujourd'hui sur des matelas par terre dans des cellules de quatre personnes. À ces détenus, nous allons dire : « Vous protestez contre vos conditions de détention, alors nous allons vous transférer dans un autre endroit à 800 kilomètres. » Première objection : quelqu'un d'autre va revenir sur le matelas, et un simple transfert ne règlera pas le problème. Deuxième objection : si l'on transfère un détenu, il faut prendre en compte sa situation familiale, ses conditions sociales, ses droits à la défense, sa démarche d'insertion professionnelle... Tout cela doit être écrit noir sur blanc, c'est ce que nous demande Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, et cela ne figure absolument pas dans le texte que vous nous proposez d'adopter.

Je souhaite ensuite revenir sur ce passage précisant que le juge judiciaire ne peut enjoindre quoi que ce soit auprès de l'administration pénitentiaire. Mes chers collègues, il y a là un paradoxe : on nous dit qu'un détenu doit pouvoir saisir un juge judiciaire et, ensuite, que ce juge ne peut rien enjoindre ; c'est incompréhensible, autant en rester à la solution du tribunal administratif. On nous dit également que le juge peut entendre la personne ; ne serait-il pas préférable que la personne ait le droit d'être entendue par le juge ? C'est élémentaire.

Non seulement nous avons déposé des amendements, mais nous avons également déposé une proposition de loi. J'ai remarqué que vous n'en aviez pas tenu compte. Notre proposition de loi reprend beaucoup d'éléments suggérés par l'OIP et par un certain nombre de magistrats et de professionnels de l'administration pénitentiaire.

J'ai été contrarié par la conclusion de votre propos, monsieur le rapporteur. Si vous nous invitez à voter ce texte avec quelques corrections de détail, je serai très déçu. Je vous propose de reprendre certains de nos amendements, qui sont volontairement nombreux afin que l'on puisse débattre au fond des problèmes. La condition des détenus est un sujet qui mérite, à mon sens, plus d'une heure de débat dans notre commission. Le texte sera examiné en séance publique lundi. Avec quinze jours supplémentaires, nous aurions pu améliorer ce texte. Tout cela, de surcroît, pour reprendre purement et simplement un texte que le Gouvernement avait essayé de faire passer en cavalier législatif dans son projet de loi sur le Parquet européen...

L'initiative vient du Gouvernement, qui souhaite une procédure accélérée à condition que l'on reprenne son texte. Nous ne sommes pas obligés de céder devant ce chantage. On nous somme de légiférer, mais que l'on nous laisse faire ce que nous voulons ! De toute façon, le Gouvernement se retrouve de plus en plus en tort, car il ne respecte pas la décision du Conseil constitutionnel. Or, je le rappelle, les décisions du Conseil constitutionnel s'appliquent à toutes les autorités publiques.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je souhaiterais évoquer les mauvaises conditions de vie des femmes en prison. Je me suis rendue à la prison de Sequedin dans le Nord ; quelques femmes y sont détenues, avec des enfants de moins de dix-huit mois, dans des conditions inhumaines. Certes, la mère mérite sanction, mais l'enfant pourrait bénéficier de conditions de vie plus dignes. Au-delà du fait de dormir sur des matelas, nous pourrions élargir le sujet à des conditions plus spécifiques – j'en parlerai en séance publique.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie M. le rapporteur d'avoir travaillé sur ce dossier dans un temps très court. Comme cela a été rappelé, les conditions de détention

dans notre pays sont depuis longtemps débattues. Les décisions rendues par la CEDH et la Cour de cassation font suite à des requêtes déposées entre 2015 et 2017.

On se plaint trop souvent du peu de place laissée au Parlement pour ne pas se réjouir de l'initiative prise par le président de notre commission, qui va permettre à notre droit de se conformer aux prescriptions de la CEDH notamment. C'est tout à fait légitimement que le Sénat arrive à prendre la main sur ce sujet important. Nous serons vigilants sur le sort réservé par le rapporteur aux propositions d'amendements.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – D'emblée, je souhaiterais donner une précision à M. Sueur : si je n'ai pas évoqué dans ma présentation le travail effectué par le groupe socialiste, le rapport lui-même, publié à l'issue de nos travaux, en fait naturellement mention.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J'espère que l'hommage se traduira par l'adoption d'un certain nombre de nos amendements.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Vous êtes bien pressé, monsieur Sueur. Attendez que l'on passe à l'examen des amendements...

Vous regrettez, par exemple, que le juge judiciaire ne puisse rien imposer à l'administration pénitentiaire. Je vous rappelle que cela pose, en soi, problème au regard de la séparation des pouvoirs. Imaginez *a contrario* que le juge administratif ordonne la libération d'un détenu ; cela n'est pas concevable...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je n'ai pas dit cela !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Vous ne l'avez pas dit en ce sens, c'est pour pousser votre logique à l'extrême... Dans notre organisation judiciaire, seul le juge administratif peut imposer quelque chose à l'administration. En revanche, le juge judiciaire peut ordonner la remise en liberté, s'il n'obtient pas gain de cause.

Les amendements du groupe socialiste modifient, à mon sens, l'équilibre de la proposition de loi, en privilégiant souvent la libération du détenu ; ce n'est pas le choix de la majorité sénatoriale. Nous aurons, sur ce point, une vraie divergence.

La question des matelas est récurrente lorsque l'on évoque le sujet des conditions de détention. Aujourd'hui, nous relevons environ 700 matelas au sol, un chiffre certes qui n'est pas acceptable, mais qui est en régression de 60 % par rapport à l'année dernière, où nous en recensons 1650.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci au covid, qui a bien aidé...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Certes, mais je ne sais pas s'il faut le remercier...

Concernant le problème des « nurseries » aménagées dans certaines prisons, accueillant les mères et les enfants de moins de trois ans, c'est un point sur lequel nous serons particulièrement attentifs. De même, le sujet des prisons en outre-mer est un point de vigilance. Un détenu, à Nouméa, a été libéré sur le fondement de l'arrêt de la Cour de cassation. L'état des prisons dans ces territoires est souvent très dégradé ; leur rénovation doit être prioritaire pour l'administration pénitentiaire.

Pour conclure, nous avons tous bien reçu le courrier de Mme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Nous lui avons proposé une contribution écrite ; elle a estimé pouvoir en faire part à la commission. Nous serons en mesure de répondre à certaines de ses remarques dans la discussion sur les amendements, ainsi qu'en séance publique.

**Mme Esther Benbassa.** – Je souhaite prolonger les propos de Mme Lherbier sur la condition des femmes en prison. Celles-ci n'ont, par exemple, même pas de serviettes périodiques, ce qui est le strict minimum pour la dignité de ces femmes.

En prison, les femmes sont également sujettes à des violences. Le 2 février dernier, à la maison d'arrêt pour femmes de Poitiers-Vivonne, une violente altercation avec des surveillants a causé 42 jours d'incapacité temporaire de travail (ITT) à une détenue.

Le Conseil national des barreaux nous a fait parvenir un texte différent de celui de notre commission. Les amendements de M. Sueur en reprennent certains éléments.

Enfin, j'ai pu constater, à l'occasion de mes déplacements en prison, que le port du masque n'y était pas imposé aux détenus. Tout cela relève des conditions intolérables de détention dans nos prisons.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous présenter le périmètre de l'article 45 avant que nous passions à l'examen des amendements ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Avant d'aborder les amendements, je voudrais, en effet, vous dire un mot sur le périmètre du texte au regard de l'article 45 de la Constitution. Le texte a un objet précis, il comporte des dispositions relatives à une nouvelle voie de recours permettant à un détenu de faire constater par un juge qu'il subit des conditions indignes de détention, afin qu'il y soit mis fin.

Nous ne pouvons donc accepter des amendements qui porteraient sur les règles générales de fonctionnement des établissements pénitentiaires, et qui seraient sans lien avec la préoccupation de garantir des conditions dignes de détention. Cela m'amènera à vous proposer de déclarer irrecevables trois amendements portant articles additionnels.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-30 réintroduit le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, abrogé depuis le 1<sup>er</sup> mars 2021.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement COM-4 est utile par rapport à d'autres amendements qui viendront plus tard... Je n'accepte pas que l'on dise que l'ensemble de nos propositions sont centrées sur la volonté de libérer la personne détenue ; c'est complètement faux. Est-ce que le fait de raccourcir les délais aboutit à cela ? Est-ce que le fait de fixer les conditions d'un transfèrement aboutit à cela ? Est-ce que le fait de dire que la personne concernée peut être entendue aboutit à cela ? Est-ce que le fait d'invoquer les conditions générales de détention aboutit à cela ? En aucun cas. Il s'agit d'un pur procès d'intention. Nous ne sommes pas laxistes, et nous n'avons aucunement l'intention de l'être.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Cet amendement risque malheureusement d’entraîner une confusion concernant les responsabilités des différents magistrats. La proposition de loi confie le soin au JLD et au JAP d’examiner les demandes relatives aux conditions de détention indignes. Faire référence, sans plus de précision, au « juge judiciaire » risque de créer un doute sur les responsabilités de chacun, en donnant l’impression que n’importe quel juge pourrait se saisir de ces questions. L’avis est donc défavorable.

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

*L’amendement rédactionnel COM-37 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L’amendement COM-5 traite des allégations énoncées constituant des indices de conditions de détention indignes, avec un caractère général et non seulement individuel.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je suis, pour ma part, attaché à l’équilibre retenu par la proposition de loi : si nous voulons éviter que les JLD et les JAP ne soient submergés de demandes, si nous voulons éviter des demandes abusives encouragées par des avocats qui chercheraient à tout prix à faire libérer leur client, il me paraît important que la demande soit un minimum étayée. Avis défavorable.

*L’amendement COM-5 n’est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L’amendement COM-6 est un amendement de repli, en espérant qu’il satisfera le rapporteur...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Cet amendement poursuit le même objectif que le précédent. Avis défavorable.

*L’amendement COM-6 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-7 propose des conditions moins exigeantes que le précédent : il suffirait que des indices de conditions indignes apparaissent au cours de la procédure.

*L’amendement COM-7 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-8 prévoit un critère de recevabilité encore moins exigeant, puisqu’il suffirait d’indices « présumés ».

*L’amendement COM-8 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-9 a pour objet de supprimer le délai « plancher ». Il ne me paraît pas déraisonnable de laisser au moins trois jours à l’administration pénitentiaire pour rassembler les éléments et préparer sa réponse. Avis défavorable.

*L’amendement COM-9 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Monsieur Sueur, l’amendement COM-10 est contradictoire avec le précédent qui cherchait à accélérer la

procédure. Nous ne sommes pas ici dans le cadre d'une information judiciaire. Les exigences procédurales doivent être compatibles avec le prononcé d'une décision rapide. La proposition de loi prévoit déjà que toutes les parties pourront faire connaître leurs observations, il ne me paraît pas raisonnable d'aller au-delà. Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On applique simplement un principe général du droit, monsieur le rapporteur.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Beaucoup de détenus n'ont plus d'avocat. Si nous voulons faire quelque chose de réaliste, il est nécessaire que ces détenus puissent au moins se faire entendre ; tel est l'objet de l'amendement COM-11.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Monsieur Sueur, il n'est indiqué nulle part dans le texte que le ministère d'avocat est obligatoire. Cet amendement est donc inutile et pourrait *a contrario* poser des problèmes d'interprétation. Avis défavorable.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je partage votre analyse.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne partage pas du tout ce point de vue.

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-31 prévoit une information du magistrat chargé de la procédure, à savoir, le plus souvent, un juge d'instruction. Cette information n'était pas prévue expressément dans le texte, alors que le juge d'instruction est celui qui connaît le mieux le détenu.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Il est également important pour le juge de savoir que la procédure est engagée.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Avec l'amendement COM-12, il s'agit, encore une fois, de réduire les délais. Il faut savoir si la question de l'indignité relève de l'urgence ou pas ? En métropole comme en outre-mer, j'ai vu des choses que j'aurais préféré ne pas voir... L'urgence est une manière de respect.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Votre démarche, monsieur Sueur, s'inscrit dans un mécanisme intellectuel où le transfèrement n'est pas une option. Dans ce cas évidemment, dix jours, c'est le maximum. Mais, avec le transfèrement, ce délai paraît extrêmement restrictif : l'administration pénitentiaire peut avoir besoin d'un peu de temps pour étudier les différentes solutions et, surtout, trouver un établissement d'accueil.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous n'excluons pas le transfèrement ; nous précisons justement les conditions dans lesquelles il se décide.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Cela est déjà précisé dans le texte...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – J’ai bien compris vos arguments contre ce que nous proposons, monsieur le rapporteur. Vous nous dites : vous voulez libérer tout le monde ; vous êtes contre tout transfèrement ; et c’est terminé...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Vous caricaturez !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne caricature pas, je reprends les mots que vous avez employés. On pourrait attendre une démarche plus subtile...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – En faisant fi de ce qui figure dans le texte en matière de respect de la vie familiale, vous ne faites pas vraiment preuve de subtilité, monsieur Sueur.

Mon avis sur l’amendement est défavorable.

*L’amendement COM-12 n’est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Inutile de défendre l’amendement COM-13 : je sais ce que va répondre M. le rapporteur !

*L’amendement COM-13 n’est pas adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Avec l’amendement COM-14, nous demandons que l’on sollicite l’avis du magistrat saisi du dossier.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – C’est prévu dans le texte, monsieur Sueur...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne crois pas que l’accord soit dans le texte.

**M. François-Noël Buffet, président.** – C’est prévu dans le texte : le juge en charge de la procédure sera informé et doit donner son accord pour que l’administration pénitentiaire puisse procéder à un transfèrement.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Monsieur Sueur, dans le deuxième paragraphe de l’objet de votre amendement, vous déplorez qu’aucun dispositif de contrôle par le juge ne soit prévu. Or nous venons de prévoir une information du juge d’instruction et le texte initial de la proposition de loi subordonne le transfèrement du détenu à l’accord du magistrat saisi du dossier. Le transfèrement du détenu peut permettre de remédier à un problème de surpopulation carcérale. Il serait dommageable de se priver de cette possibilité d’améliorer les conditions de détention d’un détenu.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cela est vrai, mais dans des conditions très limitées. Vous allez transférer la personne, mais le lieu restera indigne et on y accueillera forcément quelqu’un d’autre.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Dans ma démarche, je ne vois pas le transfèrement comme une facilité, ou comme un mode opératoire pour se débarrasser d’un problème. Ce sera donc un avis défavorable pour cet amendement.

*L’amendement COM-14 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-15 propose que l’injonction du juge soit assortie d’une astreinte. En cohérence avec la position exprimée à l’amendement COM-13, l’avis ne peut être que défavorable.

*L’amendement COM-15 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Pour l’amendement COM-16, je ferai le même commentaire que pour l’amendement COM-14 : il serait regrettable de se priver de la possibilité de décider d’un transfèrement...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – À ce stade...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – À ce stade !

*L’amendement COM-16 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Les amendements COM-17, COM-18, COM-19, COM-20 et COM-21 visent à rendre plus difficile le transfèrement en le soumettant à des conditions variées.

Dans l’amendement COM-17, il faudrait que le magistrat fasse la démonstration que le transfèrement sauvegarde la vie privée et familiale du détenu et respecte son droit à la réinsertion, à la santé et à la défense. Le texte prend en compte la dimension des liens familiaux et la procédure est respectueuse des droits de la défense. Concernant les aspects sanitaires et sociaux, il serait surprenant que le détenu souffrant de conditions indignes de détention en trouve de plus mauvaises dans l’établissement où il serait transféré pour justement échapper à ces conditions indignes...

Je suis donc défavorable à cet amendement ainsi qu’aux quatre suivants.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne suis pas du tout d’accord. Sur l’ensemble des critères, on pourrait retenir ce que nous avons proposé dans l’amendement COM-18. Je vous suggère cela pour que vous acceptiez au moins un de nos amendements...

Je fais une proposition concrète pour faire avancer le débat : nous pourrions intégrer la notion d’« examen approfondi ». Il ne s’agit pas d’interdire le transfèrement, mais il nous paraît juste que les magistrats fassent d’abord un examen approfondi de la situation familiale et sociale du détenu, de ses conditions de réinsertion, de son droit à être défendu...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Monsieur Sueur, cette notion d’examen approfondi de la situation familiale et sociale est très vague. Quels seraient les critères à appliquer par le juge ? Quelles conséquences devrait-il tirer de cet examen approfondi ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Aux termes de l’alinéa 12 du texte, « le juge peut toutefois refuser de rendre l’une des décisions prévues aux 1° à 3° du présent II au motif que la personne s’est opposée à un transfèrement qui lui a été proposé par l’administration pénitentiaire en application du dernier alinéa du I, sauf s’il s’agit d’un condamné et que ce transfèrement aurait causé, eu égard au lieu de résidence de sa famille, une atteinte excessive au droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale. »

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – En effet, des garanties sont expressément prévues dans le texte. Je ne m’oppose pas à vos amendements par principe, monsieur Sueur !

L’amendement COM-20 évoque le cas d’un détenu qui souffrirait d’un état de santé incompatible avec la détention. Celui-ci dispose déjà d’une voie de recours avec l’article 147-1 du code de procédure pénale. Et concernant l’amendement COM-21, le transfèrement ne porte en rien atteinte au droit du détenu à la défense. Avis défavorable pour ces cinq amendements.

*Les amendements COM-17, COM-18, COM-19, COM-20 et COM-21 ne sont pas adoptés.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-22 supprime la possibilité donnée au juge de ne pas prendre une décision quand le détenu a refusé un transfèrement sans motif légitime. L’amendement a pour objet de revenir sur cette règle de bon sens qui oblige chacun à prendre ses responsabilités. Je ne peux pas y être favorable.

*L’amendement COM-22 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-32 précise que le JLD, s’il le juge nécessaire, peut également consulter le juge d’instruction qui dispose d’éléments d’appréciation utiles.

*L’amendement COM-32 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je suis favorable à l’amendement COM-23 présenté par Jean-Pierre Sueur et nos collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Au moins un !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Si nous adoptons l’amendement, il conviendra cependant de remplacer, à la quatrième phrase de l’alinéa 13, si l’auteur de la proposition en est d’accord, les mots « il doit » par les mots « le juge doit », afin d’éviter toute ambiguïté rédactionnelle.

*L’amendement COM-23 ainsi modifié est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-24 propose de supprimer la possibilité d’auditions en visioconférence. Il serait vraiment dommage de se priver de cet élément de souplesse, qui peut permettre un gain de temps considérable.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous allez donc souscrire à l’amendement COM-25, monsieur le rapporteur ?...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Monsieur Sueur, vous voulez raccourcir les délais et, lorsqu’un mode opératoire le permet, vous voulez le supprimer !

*L’amendement COM-24 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-25 autorise la visioconférence uniquement en cas de force majeure. La force majeure renvoie à des conditions très restrictives : elle suppose un événement imprévisible, irrésistible et extérieur aux personnes concernées. En invoquant la force majeure, la visioconférence sera presque toujours exclue. Avis défavorable.

*L’amendement COM-25 n’est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-33 répare un oubli et introduit une possibilité d’appel concernant notamment la décision du juge de déclarer recevable ou non la requête du détenu.

*L’amendement COM-33 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-36 lève une ambiguïté rédactionnelle.

*L’amendement COM-36 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-26, étant incompatible avec l’amendement COM-36, n’a plus d’objet.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet amendement met pourtant l’accent sur quelque chose de scandaleux. Si les juges ne délibèrent pas dans un délai de quinze jours, il est anormal que la personne détenue souffre des conséquences, alors qu’elle n’est en rien responsable.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Mais cela vaut uniquement en cas d’appel du parquet : cet appel ayant un effet suspensif, il est important que la décision soit rendue rapidement.

*L’amendement COM-26 n’a plus d’objet.*

*L’amendement de correction COM-35 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-34 met à jour l’article du code de procédure pénale relatif à l’application outre-mer.

*L’amendement COM-34 est adopté.*

#### ***Articles additionnels après l’article unique***

*Les amendements COM-1 rectifié, COM-2 rectifié, COM-3 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-27 demande un rapport : la position de notre commission est constante sur ce point...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On connaît par cœur cette jurisprudence, mais on ne peut pas traiter de ce sujet sans aborder la question de la surpopulation carcérale.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Nous aurons un échange avec le garde des sceaux sur ce point.

*L'amendement COM-27 n'est pas adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Même avis, défavorable, sur l'amendement COM-28.

*L'amendement COM-28 n'est pas adopté.*

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

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je retire l'amendement COM-29.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – J'allais pourtant proposer son adoption sous réserve d'une modification.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous avons considéré, comme le dit Mme la Contrôleure, dont nous avons repris plusieurs suggestions dans nos amendements, que ces dispositions sont nécessaires à l'effectivité du droit. Mais un seul de nos amendements a été adopté... Nous considérons donc que l'effectivité peut encore être accrue. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra dans le vote sur l'ensemble du texte : son existence constitue certes une avancée, mais son contenu pourrait être amélioré.

*L'amendement COM-29 est retiré.*

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	30	Rétablissement d'une disposition abrogée	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	4	Rappel du principe selon lequel le juge judiciaire veille à ce que la détention respecte la dignité des personnes	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	37	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	5	Requête recevable sur la base de simples indices	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	6	Requête recevable au vu de simples indices	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	7	Requête recevable au vu de simples indices	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	8	Requête recevable au vu d'indices présumés	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	9	Délai accordé à l'administration pénitentiaire	<b>Rejeté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SUEUR	10	Échange contradictoire sur toutes les pièces versées au dossier	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	11	Possibilité pour le détenu de se passer d'avocat	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	31	Information du juge d'instruction	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	12	Délai accordé à l'administration pénitentiaire pour mettre fin aux conditions indignes de détention de dix jours au plus	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	13	Pouvoir d'injonction du juge judiciaire	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	14	Suppression de la possibilité pour l'administration pénitentiaire de transférer le détenu	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	15	Injonction assortie d'une astreinte	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	16	Suppression de la possibilité donnée au juge d'ordonner un transfèrement	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	17	Transfèrement subordonné à une démonstration de la sauvegarde de la vie privée et familiale et du respect du droit à la réinsertion, à la santé et à la défense	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	18	Transfèrement subordonné à un examen approfondi de la situation sociale et familiale	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	19	Transfèrement subordonné au respect du processus de réinsertion	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	20	Transfèrement subordonné à la prise en compte de l'état de santé	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	21	Transfèrement subordonné au respect des droits de la défense	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	22	Suppression de la possibilité donnée au juge de refuser de prendre une décision quand le détenu a refusé un transfèrement sans motif légitime	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	32	Possibilité de consulter le juge d'instruction	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	23	Droit pour le détenu d'être entendu par le juge	<b>Adopté avec modification</b>
M. SUEUR	24	Interdiction d'utiliser la visioconférence	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	25	Visioconférence autorisée uniquement en cas de force majeure	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	33	Possibilité d'appel	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	36	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	26	Suppression de la disposition qui impose un jugement dans les quinze jours en cas d'appel par le ministère public	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	35	Correction d'une erreur matérielle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	34	Application outre-mer	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article unique</b>			
Mme DEROMEDI	1 rect. <i>bis</i>	Droit pour le détenu de pratiquer des activités sportives	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme DEROMEDI	2 rect. <i>bis</i>	Possibilité de restreindre le droit de visite des détenus placés en cellule confinée ou en cellule disciplinaire	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
Mme DEROMEDI	3 rect. <i>bis</i>	Précisions concernant les missions de l'administration pénitentiaire	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. SUEUR	27	Rapport sur les mesures de lutte contre la surpopulation carcérale	<b>Rejeté</b>
M. SUEUR	28	Demande de rapport sur les aménagements de peine	<b>Rejeté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
M. SUEUR	29	Modification du titre	<b>Retiré</b>

*La réunion est close à 15 h 05.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

**Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté (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.*

**Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice (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 19 h 40.*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mercredi 17 février 2021****- Présidence de Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, présidente -***La réunion est ouverte à 12 h 5.***Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 17 février 2021.*

*La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué de Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, présidente, de M. Alain Milon, sénateur, vice-président ; de Mme Coralie Dubost, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de Mme Muriel Jourda, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, présidente.** – Chers collègues, je souhaite la bienvenue à nos collègues sénateurs et je vous indique que M. Jean-Louis Touraine sera suppléé par Mme Laëtitia Romeiro Dias.

À l'issue de la première lecture du projet de loi par les deux assemblées, trois articles avaient été adoptés dans les mêmes termes et quarante-sept articles restaient en discussion. La deuxième lecture a permis de rapprocher les positions. En effet, l'Assemblée nationale a exprimé des votes conformes sur six articles puis le Sénat a exprimé des votes conformes sur quinze articles. Notre commission mixte paritaire est donc saisie des vingt-six articles restant en discussion.

Comme cela est d'usage, je donnerai d'abord la parole au vice-président de la commission mixte paritaire, puis aux rapporteurs en commençant par celle de la dernière assemblée saisie.

**M. Alain Milon, sénateur, vice-président.** – Je souhaite faire tout d'abord un constat : il est devenu rare pour nos assemblées de se réunir en commission mixte paritaire après l'examen d'un texte important en deuxième lecture. C'est même devenu exceptionnel.

Malgré le désaccord que nous ne manquerons pas de constater sur ce texte dans quelques minutes, je suis convaincu que les deux lectures ont été utiles. Vous l'avez dit, Madame la présidente, elles ont permis à la navette parlementaire de faire son office et de dégager progressivement les consensus qui pouvaient l'être.

Dans les domaines qui nous occupent aujourd'hui, les avancées sont telles que les assemblées auront certainement à poursuivre leurs travaux sur une éthique biomédicale

adaptée au fait des techniques les plus innovantes, dans le respect de nos principes fondamentaux.

Je sais que nous partageons ces objectifs même si nous ne pourrions que constater l'impossibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions du projet de loi qui restent en discussion.

**Mme Muriel Jourda, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Comme l'a dit le vice-président Alain Milon, il est improbable que nous arrivions à un accord aujourd'hui et que notre commission mixte paritaire soit conclusive. Je crois cependant que nous aurions sans doute pu aboutir à un texte commun, ou en tout cas rapprocher nos points de vue, à l'issue de la première lecture. En effet, alors qu'aujourd'hui ce sujet nous oppose fortement, nous avons en commun à ce stade de la navette d'avoir accepté le principe de l'extension de l'assistance médicale à la procréation (AMP) aux couples de femmes et aux femmes seules. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Mais nous aurions peut-être pu continuer à avancer, si la navette parlementaire avait joué son rôle, l'Assemblée nationale constatant ce point d'accord et tendant la main au Sénat sur un certain nombre de dispositions qui n'en changeaient pas le principe mais uniquement le régime.

Sans avoir besoin de revenir sur l'ensemble des articles, les modifications introduites par le Sénat n'ont quasiment pas été retenues, si ce n'est de manière anecdotique. Cela révèle une difficulté de dialogue entre les deux assemblées que la deuxième lecture à l'Assemblée nationale a confirmée.

Nous sommes face à un texte bien différent, qui n'admet plus l'extension de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes seules et qui n'en tire donc pas les conséquences en matière de filiation. Nous ne pouvons effectivement plus trouver d'accord. Je le déplore, au-delà de ce que peut être mon opinion sur le fond, parce que le projet de loi dont nous discutons est un texte de société. Ces textes ne font jamais avancer la société mais prennent acte des évolutions qui sont en cours. Or, les États généraux de la bioéthique l'ont bien montré : il n'y a pas d'unanimité sur les sujets qui séparent nos deux assemblées.

Les États généraux de la bioéthique faisaient état de divergences profondes dans la société. Il fallait que ce texte prenne en compte ces divergences, ne cherche pas à asséner de solution unique mais à apporter quelques amodiations à l'existant. Cela n'a pas été fait. C'est dommage car le texte qui sortira du processus parlementaire ne correspond pas à l'opinion de tous les Français, loin de là.

Au-delà des quelques avancées qui ont été énoncées numériquement par Madame la présidente et Monsieur le vice-président, la commission mixte paritaire ne peut qu'en rester là. Quand nous aurions pu avancer, nous ne l'avons pas fait.

**Mme Coralie Dubost, députée, rapporteure.** – Je me réjouis d'entendre que le Sénat eut aimé que nous puissions avancer ensemble. Cependant, ce n'est pas ce que montrent les dispositions que vous avez adoptées.

Vous n'avez pas modifié de façon anecdotique le texte de l'Assemblée nationale et les propositions qui étaient sur la table. Je conçois qu'il n'y ait pas d'unanimité sur les sujets de bioéthique. Mais il y a une majorité. Cette majorité avait proposé des évolutions porteuses de progrès pour la société, et elle n'a pas du tout été entendue.

Je constate que dès l'article premier vous avez maintenu le critère d'infertilité pour l'accès à l'AMP, alors que la suppression que proposait le projet était une avancée, y compris pour les couples hétérosexuels qui ont déjà recours à une AMP. C'était un point fondamental, et vous êtes revenus sur ce progrès. Il serait effectivement très ambitieux – et un peu naïf – d'imaginer que notre commission mixte paritaire puisse être conclusive.

Je le regrette, parce que l'Assemblée nationale avait fait beaucoup d'efforts, notamment en deuxième lecture, en matière de filiation. Nous avons repris certaines de vos propositions, par exemple sur la mère qui accouche. Nous avons fait ce pas, nous étions allés dans le sens des vues du Sénat. L'Assemblée nationale avait donc tendu la main et s'était exprimée dans sa diversité au sein des différents groupes politiques. Au Sénat aussi, les opinions sont très diverses au sein même des groupes politiques. Pour autant, votre majorité a choisi de ne pas s'inscrire dans ces progrès de société. Nous le déplorons. Nous ne pourrions donc pas aller plus loin.

**M. Patrick Hetzel, député.** – J'avoue être surpris par l'organisation du calendrier parlementaire. Le Gouvernement a reporté à la fin de l'état d'urgence sanitaire l'examen de textes tels que le projet de loi relatif au grand âge et à l'autonomie, la réforme des retraites et bien d'autres. Pour les sujets de fond, il apparaît donc que les conditions d'examen ne doivent pas être dégradées, ce qui conduit à reporter les débats. Mais pour la bioéthique, on va à marche forcée, comme le prouve la convocation de cette commission mixte paritaire.

Nous comprenons bien que cette commission ne sera pas conclusive, et c'est heureux. En effet, le groupe Les Républicains salue le travail qui a été réalisé par le Sénat. C'est un travail sérieux qui reflète l'absence de consensus sur ces questions au sein de la société française. Mme Dubost nous rappelle qu'il y a un courant majoritaire à l'Assemblée nationale, mais les oppositions ont aussi des choses à dire, notamment sur l'apaisement dont a besoin notre société.

La première mesure d'apaisement consisterait justement à faire en sorte que des débats aussi importants, qui touchent aussi profondément l'éthique, se tiennent dans un contexte parlementaire normalisé. Si cette commission mixte paritaire échoue, il serait donc souhaitable que les débats ultérieurs n'aient pas lieu tant que durera l'état d'urgence sanitaire. Un débat serein, où l'ensemble des points de vue peut s'exprimer, est d'autant plus nécessaire que ce projet de loi engage une modification anthropologique profonde de notre société. Or, débattre quasiment dans la torpeur de l'été, comme cela a été fait à l'Assemblée nationale il y a quelques mois, est indigne d'un sujet qui appelle, au contraire, à s'élever. Hélas, nous en sommes très souvent loin.

**M. Bernard Jomier, sénateur** – Un accord sur la révision des lois de bioéthique était impossible dès lors qu'avait été fait le choix d'y inclure la révision sociétale de l'AMP. Aucune évidence n'imposait que cette réforme sociétale soit mêlée à la révision générale des lois de bioéthique. En faisant ce choix, le Gouvernement l'avait déjà quasiment condamnée à l'échec compte tenu de la configuration politique de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Toutefois, si cet échec ne nous surprend pas, nous le regrettons d'autant plus vivement que le groupe socialiste aurait voté en commission mixte paritaire un texte reprenant les positions de l'Assemblée nationale. C'est regrettable, tant les enjeux bioéthiques sont importants. Le Sénat a d'ailleurs adopté certains articles conformes et sur plusieurs d'entre eux, en ma qualité de rapporteur de la commission spéciale, j'ai observé que le travail entre les deux assemblées avait été fructueux et avait permis de nombreuses améliorations. Sur les

articles restant en discussion, peut-être n'aurait-il pas été possible d'arriver à un accord, mais ce n'était pas totalement exclu. Il est donc regrettable de s'être condamné à l'échec en mêlant la réforme de l'AMP – que je soutiens – à la révision des lois de bioéthique.

Les responsabilités sont largement partagées. Mais on ne peut pas reprocher au Sénat de ne pas s'en être tenu à des modifications anecdotiques, pour reprendre vos termes. Ce n'est pas l'objet d'une chambre du Parlement que de procéder à des modifications anecdotiques. Il ne fallait pas mêler le désaccord politique, que vous avez raison de signaler, à la révision des lois de bioéthique.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice.** – Je rejoins le propos de Bernard Jomier sur l'ajout de l'AMP à la réforme des lois de bioéthique et comme lui, je pense que cette commission mixte paritaire est une occasion manquée car, au fond, il était possible, dans cette salle, d'obtenir une majorité et de s'entendre sur un texte. Ce qui a été délibéré à l'Assemblée nationale, y compris certains apports du Sénat, aurait pu être pris en compte. C'est d'ailleurs tout le sens et l'objet des commissions mixtes paritaires.

Aboutir à un accord sur ce texte aurait présenté l'intérêt de faire reposer cette réforme sur un socle plus large et plus solide que celui sur lequel reposera le texte qui sera *in fine* voté par l'Assemblée nationale. Le groupe majoritaire de l'Assemblée n'a pas souhaité adopter cette approche plus large et je le regrette.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, présidente.** – Chers collègues, les divergences qui ont été exposées témoignent de la vitalité de notre débat démocratique. Elles sont cependant très profondes et nous empêchent de parvenir à un accord.

Je propose donc que notre commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la bioéthique.

\*

\* \*

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi du projet de loi relatif à la bioéthique.*

*La réunion est close à 12 h 20.*

**Mardi 2 mars 2021**

- Présidence de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 15.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification se réunit à l'Assemblée nationale le mardi 2 mars 2021.*

*La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué de Mme Fadila Khattabi, députée, présidente, de Mme Catherine Deroche, sénatrice vice-présidente ; Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de Mme Corinne Imbert, sénatrice, rapporteure pour le Sénat,*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Fadila Khattabi, députée, présidente.** La proposition de loi initiale de notre collègue Stéphanie Rist comptait quinze articles. L'Assemblée nationale en a ajouté vingt-deux et supprimé deux. Le Sénat en a ajouté dix-huit et supprimé douze, tandis qu'il a adopté sept articles conformes et confirmé deux suppressions d'articles. Par conséquent, quarante-six articles restent en discussion et sont à l'ordre du jour de nos travaux. Avant le début de ces travaux, je voudrais souhaiter un prompt rétablissement à notre collègue Alain Milon, rapporteur de la proposition de loi au Sénat.

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente.** – Je voudrais en effet excuser l'absence de notre rapporteur Alain Milon, remplacé ce jour par Mme Corinne Imbert, et lui souhaiter à mon tour un prompt rétablissement.

Sur de nombreux sujets, les positions des deux assemblées ne sont pas si éloignées et auraient sans doute pu trouver à se concilier si ce texte, intervenu dans le climat très particulier de la crise sanitaire et de la crise de l'hôpital, n'avait pas suscité des attentes aussi fortes et par conséquent, n'avait pas été considéré avec une grande sévérité de la part des acteurs du système de santé et par conséquent, de la part du Sénat.

Le calendrier nous a également été défavorable dans la mesure où le Gouvernement n'a pas encore publié les ordonnances prévues par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, qui interfèrent avec le contenu du texte. Si nos rapporteures n'ont pas pu nous proposer un texte commun, je suis certaine que cette navette aura été utile, et je ne doute pas que le texte portera *in fine* la marque de certaines orientations définies par le Sénat.

**Mme Corinne Imbert, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Je voudrais tout d’abord saluer la qualité du travail qu’Alain Milon a réalisé en tant que rapporteur de ce texte au Sénat.

Lors de l’examen de cette proposition de loi initiée par Mme Stéphanie Rist, nous avons été nombreux au Sénat à exprimer notre déception : si elle contient certaines mesures intéressantes, il nous a semblé toutefois que son ambition ne se montrait pas à la hauteur des attentes fortes du moment. C’est un constat partagé par nombre d’acteurs de santé, pour lesquels ce texte ne répond qu’imparfaitement aux enseignements de la crise sanitaire et ne traduit que partiellement les travaux fédérateurs de la mission conduite par le Professeur Olivier Claris.

Nous avons également regretté la méthode retenue par le Gouvernement, s’en remettant à une initiative parlementaire dont le calendrier d’examen se chevauche avec celui des ordonnances issues de la loi précitée sur la santé de 2019, portant notamment sur la gouvernance hospitalière et les groupements hospitaliers de territoire (GHT). Nous naviguons ainsi « à vue » en nous privant d’une vision globale sur ces sujets majeurs.

Cependant, le Sénat a cherché à apporter des améliorations à ce texte. Quarante-six articles restent en discussion, après l’adoption de neuf articles conformes, dont celui supprimant la limitation de durée pour les arrêts de travail prescrits par des sages-femmes ou plusieurs articles concernant les mutuelles. Le Sénat a supprimé douze articles dont la portée ne nous est pas apparue suffisante ou engageant des évolutions semblant inopportunes, comme l’article 4 *bis* ouvrant la voie à un bénévolat individuel dans les établissements de santé. Nous avons parallèlement introduit dix-huit nouveaux articles, ce qui montre l’ampleur des attentes dont nous nous sommes fait l’écho. Sur plusieurs sujets, nos positions auraient pu converger, par exemple sur le service d’accès aux soins, sur la plateforme « Mon parcours handicap » et sur l’articulation des compétences entre le chef de service et le chef de pôle.

Cependant, les échanges préalables entre rapporteurs n’ont pas permis de dépasser des divergences de fond dans l’approche de ce texte pour proposer à notre commission mixte paritaire une rédaction de compromis.

Dès l’article 1<sup>er</sup>, nous divergeons sur la méthode. Il serait souhaitable de laisser des dispositifs comme les pratiques avancées, les protocoles de coopération ou encore les assistants médicaux s’installer dans la durée avant d’en tirer des bilans partiels ou de sans cesse remettre l’ouvrage sur le métier. Il conviendrait de travailler avec les acteurs de santé pour identifier des évolutions possibles dans leurs missions socles, avant d’ajouter une nouvelle strate à un système déjà complexe.

À cet égard, si nous avons soutenu plusieurs évolutions des prérogatives des professions de santé, les aspirations légitimes des sages-femmes de mieux voir reconnaître leurs compétences ne doivent pas se faire au détriment de la cohérence du parcours de soins pour le patient. C’est un autre point de divergence entre nous.

Sur le volet relatif à la gouvernance hospitalière, la commission des affaires sociales du Sénat a apporté d’importantes modifications aux articles de la proposition de loi, dont je pense qu’elles auraient pu pour leur majorité recueillir l’accord de nos deux assemblées. Comme l’Assemblée nationale, nous avons eu à cœur de faire de ce texte un véhicule législatif dédié aux préoccupations des professionnels hospitaliers et de renforcer l’ambition qui pouvait parfois lui manquer.

Il semble pourtant que nous achopions sur deux principaux sujets. Le premier concerne l'élection du président de la commission des soins infirmiers. Cette proposition simple, explicitement formulée par le rapport de Nicole Notat rendu à l'issue du « Ségur », avait pour ambition de remédier au défaut d'attractivité de l'hôpital public pour les personnels paramédicaux et d'améliorer leur représentativité auprès de la direction. Cette évolution ne menace pas la place du directeur des soins auquel est conservée l'appartenance de droit au directoire. Alors que nos soignants nous alertent sur les conditions de leur exercice professionnel, nous suggèrent les moyens de rendre à ce dernier le sens qui se perd progressivement, je ne peux que constater qu'ils peinent à être entendus.

Mais c'est sur l'article 10, qui concerne la lutte contre le recours abusif à l'intérim, que le Sénat s'est montré le plus circonspect. Si le Sénat et l'Assemblée nationale se rejoignent dans la conviction que cette lutte doit être résolument menée, ce sont sur les armes que nos avis divergent.

Le décret sur les plafonds de rémunération a indéniablement constitué une première avancée, mais son application gravement lacunaire a conduit l'Assemblée nationale, avec le soutien du Gouvernement, à proposer un dispositif consistant à investir le comptable public de l'hôpital d'une mission de police du recours abusif. Pour citer le ministre de la santé, cette proposition permettrait alors « *de faire en sorte que les directeurs d'hôpitaux ne puissent pas verser plus d'une certaine somme et ainsi, les intérimaires potentiels ne chercheront plus à négocier des prix supérieurs* ». Nous avons tenté d'alerter en séance publique contre les faux espoirs que cette idée suscite. Un directeur d'hôpital d'une zone sous-dotée est contraint de recourir à l'intérim selon les prix imposés par un praticien dont la seule présence évite de fermer un service : l'imagine-t-on vraiment refuser d'emblée ces prix au motif que le comptable public pratiquera une régularisation *a posteriori* ? Le transfert du contrôle de légalité de la dépense d'intérim à l'issue de l'engagement de cette dernière expose au contraire l'hôpital – et son directeur – à d'importants contentieux. C'est à notre sens une disposition d'affichage, dont nous comprenons la motivation, mais dont nous restons persuadés qu'elle présente plus de dangers que de ressources.

Le Sénat regrette que notre commission mixte paritaire ne puisse aujourd'hui conclure sur un texte qui, sans embrasser l'intégralité des problèmes, aurait pu apporter des réponses attendues par les soignants. Nous restons néanmoins confiants dans la poursuite de la navette, en espérant que des apports du Sénat sur lesquels un accord aurait pu être trouvé soient conservés.

**Mme Stéphanie Rist, députée, rapporteure.** Nous sommes aujourd'hui réunis pour discuter d'une proposition de loi dont l'objectif est d'améliorer notre système de santé, de poursuivre ce que « Ma Santé 2022 » avait initié, c'est-à-dire de redonner plus de confiance aux acteurs et de simplifier leurs tâches quotidiennes. Cette proposition de loi est la traduction d'un certain nombre de pistes issues du Ségur de la santé, qui sont très attendues des professionnels de santé.

Nul doute que la navette parlementaire a permis d'enrichir ce texte. Ainsi, au terme de son examen en première lecture par nos deux assemblées, la proposition de loi, qui comptait quinze articles initialement, comprend désormais neuf articles adoptés ou supprimés conformes et quarante-six articles encore en discussion. Sept articles adoptés par l'Assemblée nationale ont été supprimés et dix-sept articles ont été ajoutés par le Sénat.

Un certain nombre de dispositions font consensus dans nos deux assemblées, par exemple l'élargissement des compétences des sages-femmes. Le Sénat a adopté les articles, très attendus sur le terrain, permettant aux sages-femmes de prescrire enfin des arrêts de travail de plus de quinze jours et de les renouveler. Cela permet à la fois de mieux reconnaître les compétences des sages-femmes et de réduire les inégalités d'accès aux soins.

On peut également citer notre volonté commune de recentrer la gouvernance hospitalière autour des personnels soignants. Nous avons certes des divergences sur des points concrets de cette évolution de la gouvernance de nos hôpitaux : si aucun des articles concernés n'a été adopté conforme par le Sénat, je me félicite que nous soyons d'accord sur les grands principes. Cette proposition de loi permettra ainsi d'enfin revaloriser l'échelon du service et le rôle du chef de service, sans pour autant remettre en cause l'échelon du pôle, qui reste bien souvent pertinent. Elle renforcera également le rôle de la commission médicale d'établissement et de la commission des soins, ainsi que les synergies entre les deux. Elle donnera également plus de souplesse aux établissements dans la définition de leur organisation interne.

Nos deux assemblées partagent également l'objectif de simplifier les démarches des personnes en situation de handicap. La création, dans le cadre de cette proposition de loi, d'une plateforme numérique pour centraliser leurs démarches en ligne devrait permettre des améliorations réelles et très concrètes au quotidien.

Le Sénat a également adopté conformes la plupart des articles visant à simplifier la gouvernance des organismes mutualistes. Les dispositions adoptées permettront de protéger les mutuelles et la logique de solidarité qu'elles promeuvent.

Néanmoins, un grand nombre de dispositions opposent nos deux assemblées, à tel point qu'il me semble impossible de trouver aujourd'hui un texte de compromis.

Je pense, en particulier, aux protocoles de coopération ; cette proposition de loi est née de la nécessité de simplifier le déclenchement de ces protocoles de coopération. Ce dispositif permet aux professionnels de santé travaillant en équipe de s'engager, à leur initiative, dans une démarche de coopération pour mieux répondre aux besoins des patients. La mise en place des protocoles de coopération a été récemment simplifiée par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP ». À l'Assemblée, nous avons adopté des dispositions permettant d'étendre ces protocoles de coopération simplifiés au secteur médico-social et à l'exercice coordonné en ville. Il est dommage que le Sénat soit revenu sur les dispositions de la loi « ASAP », rendant ainsi beaucoup plus complexe, voire impossible, la mise en place de protocoles de coopération.

Je pense également à la lutte contre les dérives inquiétantes de l'intérim médical, qui doit être une priorité absolue. La loi de modernisation de notre système de santé de 2016 a permis de plafonner par voie réglementaire les prestations d'intérim à 1 170 euros pour une journée de 24 heures de travail effectif. Malgré ce signal extrêmement fort, le cadre réglementaire fixé reste très insuffisamment respecté et appliqué. Notre majorité est déterminée à se montrer la plus ferme possible contre ces pratiques abusives, qui grèvent les finances de petits hôpitaux publics. Il faut pour cela doter les agences régionales de santé d'outils dissuasifs. Dans ce contexte, je ne peux comprendre que le Sénat ait purement et simplement décidé de supprimer l'article 10 en séance.

En ce qui concerne la gouvernance hospitalière, si nous nous rejoignons sur les grands principes et certaines propositions concrètes, notamment issues du rapport du Professeur Claris, nous sommes en désaccord sur de nombreux points. Je pense par exemple à la dissociation du statut de directeur des soins et de président de la commission des soins. Cette dissociation, qui n'est pas demandée par les acteurs du terrain, bien au contraire, déstabiliserait la gouvernance et nuirait à l'attractivité des postes de directeur des soins.

La suppression de l'article 11 relatif au projet de management des établissements ainsi que la suppression de la présence d'étudiants en santé au directoire envoient un signal de fermeture, là où nous souhaitons promouvoir un hôpital public plus ouvert et plus moderne, donnant une place à chacun.

Sur l'ensemble de ces points, pourtant, j'aurais aimé que chacune de nos assemblées puisse faire un pas, afin de nous mettre d'accord aujourd'hui sur un texte commun. Cela semble toutefois très difficile sans que nous renoncions à nos « lignes rouges » respectives, et je ne peux que le regretter.

**M. Jean-Pierre Door, député.** Les députés Les Républicains ont une pensée pour Alain Milon, après l'accident survenu il y a trois jours, et lui souhaitent un prompt rétablissement. Après l'examen de la proposition de loi au Sénat, nous regrettons de ne pas avoir été suffisamment écoutés à l'Assemblée nationale. Il y a des points qui font consensus. Nous divergeons en revanche sur plusieurs articles, notamment les articles 1<sup>er</sup>, 4, 5 et 6, et quelques autres. Ces articles étaient des éléments essentiels pour un consensus général. Le Sénat a apporté beaucoup d'éléments différents, d'amélioration, ou des éléments nouveaux. Tous ne sont pas à retenir, mais nous en soutenons certains. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut revenir en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

**Mme Élisabeth Doineau, sénatrice.** – Mes chers collègues, lorsque nous avons commencé à étudier cette proposition de loi, j'ai eu surtout un sentiment de surprise. Évidemment, je salue l'intention de traduire des mesures non-budgétaires du « Ségur ». Il y a eu beaucoup de rapports et beaucoup d'attentes des professionnels à ce sujet. Le texte issu de l'Assemblée nationale a cependant suscité beaucoup d'interpellations, de tous les bords : les fédérations sur la gouvernance des hôpitaux, les auxiliaires de santé, les professionnels de santé et les personnels paramédicaux étaient déconcertés. Je me suis interrogée et j'ai essayé de comprendre ce que voulaient les uns et les autres. J'ai constaté, dans un premier temps, que le texte de la rapporteure avait subi à l'Assemblée nationale beaucoup de transformations. Beaucoup d'autres sont intervenues au Sénat. Et encore, aujourd'hui, à quelques heures de la commission mixte paritaire (CMP), nous recevons beaucoup de demandes et d'interpellations au sujet de ce texte. Je suis donc très ennuyée par ce texte dont l'intention est bonne mais dont la rédaction ne semble pas convenir à beaucoup de monde. C'est déconcertant.

Nous avons approuvé et salué les mesures budgétaires du Ségur, tout en soulignant qu'il y avait des oubliés. Aujourd'hui, je me demande s'il n'y a pas des mesures non budgétaires du Ségur qui ont été oubliées également. On ne va pas satisfaire tout le monde. En ce qui me concerne, j'ai soutenu toutes les mesures en direction des professionnels de santé, les sages-femmes notamment et les personnels paramédicaux. En période de difficultés d'accès aux soins, il faut s'ouvrir, même si je sais que certains sénateurs sont en désaccord avec moi sur ce point, y compris le rapporteur. La délégation de tâches est aujourd'hui nécessaire, et il faut reconnaître que le texte d'aujourd'hui la porte.

J'ai essayé de comprendre les évolutions proposées concernant la gouvernance des hôpitaux. Avec tout ce que nous avons entendu et reçu, les éléments étaient à chaque fois plus confus qu'au départ. Je ne comprends pas que notre pays ne soit pas dans un état d'esprit plus transversal et moins pyramidal. Tout le monde se combat pour son terrain d'autorité ! Soyons plus ouverts sur le monde. Dans d'autres pays, tout le monde travaille ensemble, chacun se respecte et chacun se complète. Il faut arrêter de vouloir le pouvoir à tout prix, même si c'est le cas dans beaucoup de domaines. À l'hôpital, la priorité doit être la santé de nos concitoyens et il ne faut pas perdre de temps avec ceux qui se disputent le pouvoir. Il faut embarquer tout le monde, en respectant la profession de chacun.

Je vous redis donc mon malaise et ma perplexité, après toutes les auditions et ce travail sur ce texte. Je regrette que Sénat et Assemblée nationale ne puissent s'entendre, mais il y a tellement de points de divergence que je ne vois pas ce qui peut nous réunir, au-delà de quelques articles consensuels améliorés par le Sénat. En conclusion, *wait and see* !

**Mme Annie Vidal, députée.** – Tout d'abord, je voudrais m'associer aux vœux de bon rétablissement au rapporteur Alain Milon. Quelques mots sur ce texte, et notamment le contexte dans lequel il a été discuté, c'est-à-dire des réformes suivies de la crise du covid-19, qui nous a imposé un changement de paradigme. Le Ségur de la santé vise à répondre aux rigidités dont notre hôpital souffre. Ce texte n'est donc pas un projet de loi relatif au système de santé. Les parlementaires ont bien sûr participé à animer le débat, avec l'objectif constant d'améliorer les conditions de travail des soignants et de prendre des mesures pragmatiques. Notre groupe, au nom duquel je m'exprime, a ainsi amendé les dispositions du texte, dont certaines ont été supprimées par le Sénat. Je pense notamment au renforcement de la coopération des acteurs de santé à l'école, à l'article 1<sup>er</sup> bis A, ou aux dispositions relatives aux compétences managériales au sein des établissements de santé, qui nous paraissent contribuer à la coopération entre professionnels et au bon fonctionnement des équipes au quotidien. Cette réforme a été construite dans un esprit de concertation avec le terrain. Le texte issu de l'examen au Sénat est très différent de celui issu de l'Assemblée nationale, ce qui met un coup de frein aux objectifs de simplification et de confiance aux acteurs. Je salue certaines avancées au Sénat sur les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC) ou encore sur l'interopérabilité dans les GHT. Nous avons encore cependant de nombreux points de divergence difficiles à résorber, ce qui ne nous permet pas de converger vers un texte commun.

**M. Bernard Jomier, sénateur.** – Je souhaiterais dire en quelques mots pourquoi ce texte n'est pas adapté. Le texte souffre de deux choses : premièrement, d'une *furia* législative. Beaucoup d'ordonnances de la loi Santé de 2019 n'ont pas encore été publiées et vont l'être au mois de mars. Elles vont interférer avec des dispositions du texte, et on demande au législateur de légiférer dès maintenant, dans l'urgence. Nous avons ces dernières années un mouvement législatif d'ampleur : l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 puis la loi présentée par Agnès Buzyn en juin 2019 au Sénat, puis les mesures prises lors des LFSS suivantes. Ce mouvement a réformé en profondeur le système de soins, les liens entre les professionnels et le financement. Aussi les touches apportées par la proposition de loi sont-elles partielles, sur un édifice dont on ne connaît pas encore les contours. Pourquoi ? Parce que nombre d'ordonnances sont encore dans les tiroirs. Pourquoi légiférer à toute vitesse ? Ce texte est victime de la procédure accélérée permanente. Les débats au Sénat n'étaient pas du tout antagonistes : nous n'étions pas loin, avec un peu plus de temps, d'aboutir à un accord. Quand on ne veut pas d'accord, on fait une procédure accélérée sur tous les textes. Depuis le début du quinquennat, le seul texte à avoir été examiné

de manière normale est le projet de loi relatif à la bioéthique. À 99 %, nous légiférons en procédure accélérée. Ce n'est pas comme cela qu'on peut faire « mûrir » un texte.

C'est d'autant plus regrettable que le texte avec lequel on s'est retrouvé est un peu, comme l'a dit Élisabeth Doineau, un objet législatif non identifié. Il n'est tout de même pas banal qu'une proposition de loi compte autant d'articles et aborde autant de thématiques (gouvernance des hôpitaux, rapports entre les professions, urgences avec le service d'accès aux soins). Le texte souffre d'une sous-maturité, il n'est pas abouti. Il ne peut pas l'être dans des délais si courts.

Il contient des dispositions tout à fait intéressantes, par exemple sur les sages-femmes ou sur les mutuelles. Je ne suis pas sûr que ce texte porte le « changement de paradigme » que la crise nous impose. Je l'ai dit à Olivier Véran en séance : vous devriez venir devant le Parlement avec une loi d'adaptation du système de santé pour tirer les leçons de la crise, même si elle n'est pas terminée. Ce « changement de paradigme » ne peut être engagé qu'avec de meilleures conditions d'examen.

**Mme Catherine Deroche, sénatrice, vice-présidente.** – J'apporterai un point de précision sur l'article 10 : la commission n'a pas supprimé cet article mais avait modifié sa rédaction pour impliquer l'agence régionale de santé auprès du directeur de l'hôpital, avant les conclusions du contrat, afin d'éviter les dérives de l'intérim médical. Un mécanisme *a posteriori* présente un risque fort de contentieux pour les établissements, ce que nous refusons. En séance, Olivier Véran a bien défendu la rédaction de l'Assemblée nationale et le Sénat a adopté dans un premier temps un amendement modifiant l'article dans ce sens. Lorsque l'article a été soumis au vote, le Sénat ne l'a pas adopté. L'article n'a donc pas été supprimé d'un revers de manche et la rédaction avait été bien travaillée par le rapporteur, pour souligner la nécessité de ne pas faire porter la responsabilité sur les directeurs d'hôpitaux, d'impliquer les ARS très en amont, et surtout d'éviter un contrôle *a posteriori* qui aurait pu créer des contentieux.

S'agissant du calendrier évoqué par Bernard Jomier, nous avons terminé l'examen du texte le jeudi matin avant l'interruption des travaux parlementaires. La CMP est réunie le mardi de la reprise, et il aurait fallu, dans l'intervalle, élaborer un texte commun en CMP. Si un accord était véritablement souhaité, il n'aurait pas eu lieu dans ces conditions. L'urgence en tout tue l'urgence. Cette forme d'« hystérie législative » devient très pénalisante et le Sénat s'en plaint régulièrement.

**Mme Fadila Khattabi, députée, présidente.** Je relève qu'il y a un grand nombre de divergences. Dans ces conditions, un peu plus de temps n'aurait pas nécessairement permis d'aboutir à un texte commun. Au regard de la discussion, nous pouvons prendre acte de la commission mixte paritaire ne sera pas conclusive.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.*

*La réunion est close à 17 h 50.*

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 12 h 15.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République**

*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 du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République s'est réunie au Sénat le mardi 2 mars 2021.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Stéphane Le Rudulier, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire ensuite procède à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Nous sommes réunis pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

**M. Alain Tourret, député, rapporteur.** – Ma venue au Sénat me rappelle René Garrec, un ancien président de la commission des Lois que j'ai très bien connu, et Gaston Monnerville, un ami qui fut une grande figure de la République et un défenseur de la Haute Assemblée.

Présenté à la fin du mois de décembre dernier par le Gouvernement, le projet de loi organique qui nous occupe aujourd'hui a été examiné par l'Assemblée nationale mi-janvier et adopté par le Sénat le 18 février dernier. Ce texte présente une dimension que l'on peut qualifier de « technique » : il vise essentiellement à actualiser certaines dispositions de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle. Le Président de la République constitue la « clef de voûte » de nos institutions, selon la formule de Michel Debré : en tant que législateurs, nous devons veiller à ce que son élection soit parfaitement sécurisée, dans un souci légitime de sincérité du scrutin.

Je ne reviendrai pas en détail sur l'ensemble des dispositions du projet de loi. Je veux néanmoins citer la date de publication du décret de convocation des électeurs, la procédure de parrainage des candidats, le vote par correspondance des personnes détenues, sur lequel nous avons vraiment progressé, la mise en place de la déterritorialisation des procurations conformément à ce que prévoit la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 ou encore l'adaptation de dispositions relatives aux listes électorales consulaires et au vote des Français de l'étranger.

Lors de son examen au Sénat, le texte a été enrichi par plusieurs dispositions que j'estime tout à fait opportunes, à l'image, pour n'en mentionner qu'une seule, de

l'article 1<sup>er</sup> *bis*, aux termes duquel les candidats veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande aux personnes handicapées.

Les débats se sont quelque peu échauffés en séance publique au Sénat à la suite du dépôt tardif d'un amendement du Gouvernement visant à mettre en place un dispositif de vote anticipé sur des machines à voter, sans même tenir au courant le rapporteur que je suis... Cet amendement a suscité des réactions fortes, ce qui a conduit à son rejet massif.

Sur la forme, je regrette que l'amendement ait ouvert un débat sur un enjeu d'une aussi haute importance, dans des conditions qui ne pouvaient pas, compte tenu de l'état d'avancement de l'examen parlementaire, être pleinement satisfaisantes. En effet, nous ne disposons ni de l'avis du Conseil d'État sur cet amendement ni d'aucune analyse des conséquences de celui-ci.

En ce qui concerne le projet de loi organique, ce sujet est donc derrière nous. À titre personnel, je suis cependant convaincu de la nécessité, au cours des prochaines années, en prenant bien sûr le temps de la réflexion, de revoir l'ensemble des modalités opératoires des scrutins, de façon apaisée et transparente.

Avec mon collègue rapporteur du Sénat, dont je salue ici l'engagement et la force de conviction, nous avons travaillé en bonne intelligence pour parvenir à un consensus à l'issue de l'adoption du projet de loi organique par le Sénat.

Au-delà de quelques amendements techniques introduits par nos collègues sénateurs, nous avons essentiellement discuté, de façon ouverte et constructive comme cela doit se faire dans le cadre d'un bicamérisme rénové, modernisé et intelligent, d'un point soulevé par l'article 2 : la durée de la période de financement de la campagne électorale.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, cette période s'étendait sur douze mois, à compter d'avril 2021. Le Sénat a fait le choix de raccourcir cette période à neuf mois, afin qu'elle débute le 1<sup>er</sup> juillet 2021. L'objectif est d'éviter le chevauchement de deux périodes de financement de campagne électorale : d'une part, celle des élections départementales et régionales qui ont été reportées à juin 2021 et, d'autre part, celle de l'élection présidentielle.

Dans son avis rendu sur le projet de loi organique, le Conseil d'État a considéré que ce chevauchement de quelques mois, très en amont de la date du scrutin présidentiel, ne présentait pas de difficulté particulière. Ce fut également la position de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Cependant, je reconnais que les arguments du Sénat, tels que développés par son rapporteur, sont tout à fait recevables, pour faciliter et rendre plus lisible le contrôle des financements.

Dans un esprit de dialogue, je pense que nos deux assemblées peuvent s'accorder sur ce point, en acceptant la position exprimée par nos collègues sénateurs. Cette convergence nous permet donc de soumettre à la commission mixte paritaire un texte complet. Le choix de maintenir l'ensemble des dispositions insérées par le Sénat témoigne sincèrement de ma volonté, qui rejoint – je l'espère – celle de notre assemblée, de parvenir à un accord entre nos deux chambres.

Je forme donc le vœu que le texte que nous vous présentons soit celui de cette commission mixte paritaire.

**M. Stéphane Le Rudulier, sénateur, rapporteur.** – À titre liminaire, je tiens à remercier mon collègue Alain Tourret, rapporteur pour l'Assemblée nationale, avec qui j'ai échangé à deux reprises pour préparer cette commission mixte paritaire. Son esprit constructif nous permet de vous proposer un texte commun. Je salue son attachement au bicamérisme, qu'il veut renouveler, mais également sa grande expérience de parlementaire. Je songe notamment au rôle qu'il a joué dans l'adoption de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

Le projet de loi organique qui nous est soumis a été conçu comme un texte technique. Il s'inscrit dans la continuité des textes de « toilettage » adoptés avant chaque élection présidentielle depuis 1988 pour mettre en conformité les mesures d'organisation de l'élection présidentielle avec les évolutions du code électoral. La loi organique du 6 novembre 1962 a d'ailleurs été modifiée à vingt-trois reprises.

L'enjeu est majeur : au printemps prochain, plus de 47 millions d'électeurs seront appelés aux urnes pour l'élection présidentielle, qui constitue la « clef de voûte » de nos institutions pour reprendre la formule, déjà citée par Alain Tourret, de Michel Debré.

Le texte a malheureusement pris une dimension politique, avec le dépôt devant le Sénat d'un amendement très tardif – moins de 24 heures avant la réunion de la commission – du Gouvernement sur le vote anticipé par machines à voter. Notre assemblée s'y est fermement opposée, toutes tendances confondues, à l'exception d'un groupe, et l'amendement a été rejeté par 321 voix contre 23.

Nous ne refusons pas de réfléchir à des évolutions de notre droit électoral : j'en veux pour preuve la récente mission d'information de la commission des Lois du Sénat sur le vote à distance, dont le rapporteur était le président Buffet. Mais notre réflexion doit se faire de manière apaisée, à bonne distance des échéances électorales.

Sur la forme, l'amendement du Gouvernement avait été déposé devant la seconde chambre saisie, sans consultation préalable des forces politiques ou du Conseil d'État, et sans que l'Assemblée nationale ait été appelée à se prononcer. De nombreux députés, dont certains d'entre vous, s'en sont émus. Il s'agissait d'une question de respect du Parlement et, plus globalement, de nos institutions. Nous ne pouvions accepter une telle manière de procéder, ce que la ministre déléguée a d'ailleurs reconnu en séance publique.

L'amendement posait également des problèmes de fond, qui devront être de nouveau abordés de manière plus sereine.

Comment voter par anticipation alors que la campagne électorale n'est pas terminée ? Le débat entre les deux tours peut modifier la perception qu'ont les électeurs des candidats.

Comment garantir la sécurité des machines à voter ? Le Gouvernement prévoyait notamment de conserver les machines à voter jusqu'au dimanche du dépouillement, pour que le dépouillement puisse avoir lieu en même temps que celui des bulletins de vote physiques.

Comment organiser ce dispositif sur le plan matériel, notamment si des dizaines de milliers d'électeurs se rendent dans la commune chef-lieu de département pour voter par anticipation ?

Ces problèmes auraient pu remettre en cause la sincérité du scrutin présidentiel et, partant, la légitimité du candidat élu.

Une fois l'amendement du Gouvernement repoussé, l'accord en commission mixte paritaire nous a paru tout à fait possible.

Certains apports du Sénat n'ont soulevé aucune difficulté.

Je pense, d'abord, à l'accessibilité de la campagne électorale aux personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une avancée majeure, même si elle présente un caractère essentiellement incitatif pour les candidats, qui pourront s'appuyer sur l'expertise du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

Je pense, ensuite, à l'actualisation de la liste des « parrains » pour tenir compte des dernières réformes territoriales et l'élargir aux présidents des conseils consulaires des Français de l'étranger ; à la publication des marges d'erreur des instituts de sondage ; au caractère expérimental de la dématérialisation des comptes de campagne et des reçus-dons, afin d'évaluer ce dispositif avant toute extension aux autres élections ; et à la publication des comptes de campagne en *open data*, comme pour les autres scrutins.

Trois sujets ont fait l'objet de discussions plus approfondies.

Deux points étaient d'ordre technique. Ils sont issus de deux amendements du groupe socialiste du Sénat, que nous vous proposons de conserver : la fixation d'une date limite plus précoce pour la publication de la liste des candidats, ce qui permettra de sécuriser la « période intermédiaire » tout en laissant suffisamment de temps au Conseil constitutionnel pour contrôler la validité des parrainages ; et l'augmentation de l'avance versée à l'ensemble des candidats pour financer leur campagne, qui passerait de 153 000 à 200 000 euros. Sur ce point, nous ne faisons que prendre en compte l'inflation – le montant de l'avance était gelé depuis 1995.

Le sujet le plus délicat a été celui de la durée des comptes de campagne. Cette durée est aujourd'hui d'un an pour l'élection présidentielle, au lieu de six mois pour les autres scrutins. À titre exceptionnel et en raison de la crise sanitaire, nous vous proposons une durée de neuf mois : la période de financement de la campagne en vue de l'élection présidentielle débiterait ainsi le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Notre objectif est clair : éviter tout chevauchement avec les élections régionales et départementales, reportées en juin prochain. Il s'agit ainsi de se prémunir contre les difficultés de ventilation des dépenses entre ces différents scrutins, qui pourraient placer les candidats dans une situation d'insécurité juridique.

Au cours des auditions, les critères de répartition évoqués par la CNCCFP nous ont paru trop incertains. La situation n'est d'ailleurs pas comparable avec l'élection des députés : un candidat malheureux à l'élection présidentielle n'entame sa campagne en vue des élections législatives qu'une fois sa défaite consommée, au premier ou au second tour. Nous ne sommes pas dans cette chronologie pour les prochaines élections régionales et départementales.

Je rappelle, enfin, que le délai d'un an avait été maintenu pour l'élection présidentielle afin « d'englober » d'éventuelles primaires. Or, à ma connaissance, aucun parti politique n'a prévu l'organisation de primaires d'ici au 1<sup>er</sup> juillet prochain.

Le délai de neuf mois, qui correspond d'ailleurs à l'idée initiale du Gouvernement, nous semble donc plus adapté pour la prochaine élection présidentielle. Il s'agit d'une mesure ponctuelle, et non d'une modification pérenne de la loi de 1962.

Voilà, à grands traits, le texte que nous vous proposons.

Je renouvelle mes remerciements à mon collègue rapporteur Alain Tourret.

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

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction du Sénat.*

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

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

**Article 2**

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

**Article 2 bis**

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 3**

*L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 3 bis**

*L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 4**

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

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi organique.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je remercie les rapporteurs de leur travail et me félicite de l'accord qui vient d'intervenir.

*La réunion est close à 12 h 40.*

**Jeudi 4 mars 2021**

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale**

*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 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 4 mars 2021.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, M. Dimitri Houbron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et M. Alain Marc, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.*

**M. Alain Marc, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je tiens à remercier Dimitri Houbron, auteur et rapporteur du texte, pour l'ensemble du travail qu'il a réalisé.

Cette proposition de loi apporte la preuve, s'il en fallait une, que nos deux assemblées savent s'entendre pour façonner des dispositions solides et intelligibles. Si elles sont souhaitables dans tous les domaines du droit, ces deux qualités sont des garanties fondamentales pour le justiciable face aux complexités de la matière pénale. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui comporte des dispositions, parfois techniques, qui visent à doter la justice de nouveaux outils afin de rendre la justice au plus près de nos concitoyens et de répondre sans délai aux petits délits du quotidien. Je voudrais revenir en quelques mots sur les modifications apportées au texte par le Sénat.

S'agissant du premier volet, qui porte sur les alternatives aux poursuites et à la composition pénale, le Sénat a souhaité inclure le travail non rémunéré dans le champ de l'expérimentation prévue par la loi de programmation et de réforme pour la justice. Cette expérimentation vise à évaluer dans quelle mesure le secteur de l'économie sociale et solidaire peut participer à l'accueil des condamnés à une peine de travail d'intérêt général (TIG). Nous avons également modifié le code de la sécurité sociale afin que les personnes qui effectuent un travail non rémunéré dans le cadre d'une transaction conclue avec le maire puissent être indemnisées en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Cette modification permettra de combler une lacune qui compliquait la vie de nos communes.

Le Sénat a également adopté deux amendements à l'initiative de notre collègue Alain Richard. Le premier donne la possibilité au procureur de la République de proposer à l'auteur d'une infraction de se dessaisir d'un bien au profit d'une personne morale à but non

lucratif. Le second autorise l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) à mettre des biens immobiliers saisis dans le cadre d'une procédure pénale à la disposition d'une association ou d'une fondation d'utilité publique ou à la disposition d'organismes qui participent à la politique du logement. Je précise que cette mesure a déjà été adoptée par nos deux assemblées dans le cadre de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, dont nous ne savons pas quand elle sera de nouveau mise à l'ordre du jour.

Sur le deuxième volet du texte qui vise à fluidifier l'exécution des TIG, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, qui confie entièrement aux directeurs du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) le soin d'établir la liste des TIG dans le département. Cette mesure contribue à clarifier les compétences de chacun et à simplifier les procédures. Le juge d'application des peines conserve la possibilité d'intervenir dans la décision consistant à affecter un condamné sur un TIG particulier, ce qui constitue une garantie importante, puisque c'est le juge de l'application des peines qui est responsable de l'exécution des peines.

À l'article 4, nous avons corrigé une erreur de référence dans le code de procédure pénale.

En conclusion, le Sénat n'a que peu modifié le texte transmis par l'Assemblée nationale, ce qui devrait nous permettre de conclure aisément cette commission mixte paritaire.

**M. Dimitri Houbron, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Inscrite dans le cadre de la journée réservée de mon groupe Agir Ensemble, la proposition de loi pour laquelle nous sommes réunis aujourd'hui a été examinée par l'Assemblée nationale en novembre 2020 et adoptée par le Sénat le 18 février dernier. Ce texte concerne un sujet au cœur du débat démocratique : comment améliorer l'efficacité de la justice pénale de proximité ? Cette question soulève des enjeux sociaux et judiciaires majeurs, puisqu'ils interrogent la prévention et la répression de la délinquance du quotidien ainsi que la nécessaire protection des victimes. L'ambition de cette proposition de loi est de répondre à ces défis, en renforçant notre arsenal législatif en la matière.

Je ne reviendrai pas en détail sur l'ensemble des dispositions que contient ce texte. Je me félicite que son examen à l'Assemblée nationale puis au Sénat ait permis de l'enrichir et d'en améliorer le contenu, dans une approche transpartisane que je tiens d'ailleurs à saluer. Je rappelle simplement que cette proposition de loi vise à modifier la procédure pénale sur deux axes principaux, qui correspondent aux articles 1<sup>er</sup> à 2<sup>ter</sup> : d'une part, en élargissant le champ des mesures qui pourront être prononcées au stade des alternatives aux poursuites ; d'autre part, en facilitant le recours au TIG en tant que peine. Elle permettra ainsi au procureur ou à son délégué de demander au délinquant de remettre en état les choses qu'il a dégradées, de ne pas entrer en relation avec la victime ou ses coauteurs ou complices et de s'acquitter d'une contribution dite citoyenne, plafonnée à 3 000 euros, en faveur d'une association agréée d'aide aux victimes.

Ce texte vise également à lever les barrières qui entravent la mise en œuvre des TIG, qui constituent une mesure efficace et utile à la réinsertion des personnes condamnées. Le juge de l'application des peines pourra désormais s'affranchir de procédures lourdes, qui

ralentissent aujourd'hui le recours aux TIG, ce qui permettra simultanément de revaloriser le rôle dévolu aux fonctionnaires des SPIP.

Cet ajustement procédural permettra de fluidifier considérablement l'articulation entre le prononcé et l'accomplissement effectif du TIG, notamment grâce à la suppression du caractère obligatoire de l'examen médical préalable. Enfin, je précise aussi que les articles 3 et 4 prévoient respectivement une minoration du montant de l'amende pour les contraventions de la cinquième classe lorsqu'elles sont forfaitisées et diverses simplifications procédurales devant la Cour de cassation.

L'équilibre général de cette proposition de loi a été préservé par nos collègues sénateurs. Je remercie en ce sens mon collègue rapporteur Alain Marc d'avoir contribué, par le travail qu'il a accompli, à renforcer la portée de ce texte. Le Sénat a introduit plusieurs articles qui vont dans le bon sens.

Il s'agit notamment de l'article 1<sup>er</sup> *bis* A qui permet l'affiliation à la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la sécurité sociale des personnes qui effectuent un travail non rémunéré (TNR) dans le cadre d'une transaction conclue avec le maire, ou encore à l'article 1<sup>er</sup> *ter* qui précise que l'AGRASC peut mettre à disposition des associations, des fondations reconnues d'utilité publique ou des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement, des biens immeubles dont l'État est devenu propriétaire dans le cadre d'une procédure pénale.

De même, le Sénat a prévu à l'article 1<sup>er</sup> que le dessaisissement de la chose qui a servi à commettre les faits ou du produit de l'infraction pourra être réalisé au bénéfice d'une personne morale à but non lucratif désignée par le procureur de la République, lorsqu'il s'agit d'une chose dont l'auteur des faits est propriétaire et sur laquelle aucun tiers n'est susceptible d'avoir des droits. Cette rédaction concrétise l'une des propositions émises par nos collègues du groupe du Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés à l'Assemblée nationale.

En tant que rapporteur, j'ai simplement émis une interrogation sur la modification apportée par le Sénat à l'article 2 *bis* consistant à retirer la capacité dévolue au JAP de maintenir sa compétence afin de déterminer la liste des TIG susceptibles d'être réalisés, le JAP restant compétent afin de rendre un avis sur la liste de TIG proposée par le directeur du SPIP. Après réflexion et échanges avec mon collègue rapporteur Alain Marc, il m'est apparu que nous pouvions converger sur la rédaction adoptée par le Sénat, qui présente l'avantage de la simplicité tout en revalorisant légitimement le rôle du directeur du SPIP.

Cette convergence nous permet ce matin de soumettre à cette commission mixte paritaire un texte complet. Le choix de maintenir l'ensemble des dispositions insérées par le Sénat, moyennant quelques précisions purement rédactionnelles, témoigne sincèrement de ma volonté, qui rejoint, je l'espère, celle de notre assemblée, de parvenir à un accord entre nos deux chambres.

Je forme donc le vœu que le texte que nous vous présentons soit celui de cette commission mixte paritaire.

*La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions restant en discussion.*

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

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

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

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> ter est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.*

*Article 2*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.*

*Article 2 bis*

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*Article 2 ter A*

*L'article 2 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.*

*Article 4*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux du Sénat.*

*Article 5*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*La commission mixte paritaire a adopté, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.*

*La réunion est close à 9 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**

**Jeudi 4 mars 2021**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Table ronde « Salles de spectacles » (sera publiée ultérieurement)**

*Cette table ronde a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat. Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 23.*



## **MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS**

**Mardi 16 février 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

### **Audition de M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Après une première série d'auditions avec les statisticiens et les acteurs associatifs, nous allons consacrer cet après-midi à la stratégie du Gouvernement et des différentes administrations face à la précarisation et à la paupérisation d'une partie des Français.

Nous accueillons tout d'abord M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. Vous êtes, depuis le mois d'octobre, le premier titulaire de ce haut-commissariat. Aux termes du décret qui a créé cette fonction, vous êtes chargé :

- d'assurer l'engagement des entreprises en faveur du déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution » ;
- de veiller à la mobilisation des aides et des accompagnements à l'emploi en faveur des filières créatrices d'emploi ;
- d'accompagner les mesures de soutien à la mobilité dans l'emploi et de veiller à la meilleure valorisation des compétences acquises par le travail ;
- de promouvoir les innovations sociales en faveur de l'emploi portées par les entreprises.

Il s'agit donc de missions qui vous permettent d'apporter un éclairage précieux à notre mission d'information qui est composée de 23 sénateurs, présidée par moi-même et dont le rapporteur est Mme Frédérique Puissat.

Vos fonctions ont évolué entre les mois de mars et d'octobre. Vous nous expliquerez pourquoi vous avez perdu la mission « d'assurer le déploiement de l'engagement national de développement des entreprises adaptées "Cap vers l'entreprise inclusive 2018-2022" » et celle de « proposer des mesures favorisant l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap ». Notre commission est sensible à ces questions. Vous pourrez nous expliquer ces évolutions.

Monsieur Guilluy, je vais vous laisser commencer cette audition par un propos liminaire que vous pourriez centrer sur les objectifs et les mesures de la stratégie pauvreté du Gouvernement en matière d'accompagnement, de formation et d'emploi.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devrait vous permettre d'aborder les

différents points du questionnaire que vous avez reçu, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

**M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises.** – Je suis ravi d'être parmi vous sur un sujet aussi important, d'une acuité toute particulière dans la période que nous traversons et qui anime une bonne partie des objectifs et des motivations du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et, de ce fait, de mon haut-commissariat.

Je vais essayer de contribuer à éclairer certaines des questions que vous vous posez dans le cadre de vos travaux. Il faut me considérer comme un bras armé opérationnel auprès des ministres Élisabeth Borne mais aussi Bruno Le Maire. Je travaille à la fois sur les enjeux d'emploi et de mobilisation des entreprises.

J'ai pris mes fonctions au mois de mars en tant que haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises. Nous avons simplifié le titre mais cela ne veut pas dire que l'on enlève la vision inclusive de nos politiques de l'emploi, qui consiste à s'assurer que toute personne, quelles que soient ses capacités, ses compétences, sa situation, puisse accéder à l'autonomie et à la dignité par le travail. Cela passe aussi bien par l'insertion par l'activité économique (IAE) que par la prise en compte des questions de handicap. J'accompagne également le plan « 1 jeune, 1 solution ».

Très concrètement, sans entrer dans le détail de toutes les missions que je porte et en me concentrant sur les sujets qui sont les vôtres, je travaille beaucoup sur l'inclusion dans l'emploi en lien avec la ministre déléguée à l'insertion. Cela intègre toute l'offre d'accompagnement par l'IAE, par les entreprises adaptées, par tous les dispositifs qui vont accompagner les individus. Personnellement, je travaille plutôt sur la demande. Comment stimuler les comportements des entreprises, des collectivités, des organisations pour développer l'« inclusivité » des politiques de l'emploi, à travers par exemple les achats inclusifs ? Si l'on veut augmenter de 140 000 à 240 000 le nombre de personnes en IAE, il faut créer un écosystème pour obtenir un meilleur réflexe d'achat inclusif par la commande publique et privée. Nous travaillons aussi sur la mobilisation des entreprises pour développer leur capacité à recruter, à manager des personnes qui ont connu un parcours plus difficile. Cela concerne tout le champ de l'inclusion dans l'emploi. Il s'agit d'accompagner la réussite du Pacte d'ambition pour l'IAE par ce biais. Nous travaillons avec des entreprises adaptées à développer des filières dans le numérique, le textile, l'automobile, *etc.*, et à créer les conditions pour développer l'offre d'emploi et les passerelles entre les acteurs du secteur du travail protégé et adapté (STPA) et les recruteurs de manière générale.

Je travaille également en collaboration avec le ministère délégué à l'insertion, avec les Start-Up d'État, pour mettre en place la plateforme de l'inclusion en vue de faciliter la mise en relation entre les personnes éloignées de l'emploi sur un territoire et l'offre d'emploi inclusif sur ce même territoire. C'est un succès. La semaine dernière, nous avons traité plus de 10 000 candidatures et plus de 2 000 contrats de travail ont été signés par ce biais-là.

Nous avons lancé au mois de juillet une application qui s'appelle *Le marché de l'inclusion* afin de connecter les acheteurs publics et privés avec toutes les structures d'insertion par l'activité économique et les structures pour les personnes en situation de handicap. Le développement de ces relations d'affaires inclusives concourt à la concrétisation du Pacte d'ambition pour l'IAE.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » constitue le deuxième champ de mon action. Il évolue de façon agile pour apporter un maximum de solutions vis-à-vis des jeunes qui sont souvent les premières victimes des situations de crise par rapport à l'emploi. Cela concerne les aides à l'emploi, la formation professionnelle avec le plan d'investissement dans les compétences (PIC), le service civique et toutes les aides à l'accompagnement (garantie jeunes, *etc.*). Ce champ couvre une grande diversité de dispositifs.

Nous facilitons également l'accès à ces opportunités aux jeunes et aux entreprises en développant le site [www.1jeune1solution.gouv.fr](http://www.1jeune1solution.gouv.fr) qui permet à chaque jeune d'identifier les offres d'emploi avec un point d'attention sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi. La lutte contre la précarité passe par l'apport aux jeunes d'une solution d'accompagnement avec une garantie de ressources. J'espère que cela contribue à votre réflexion. On sait que la formation professionnelle est un facteur clé du développement des compétences dans des métiers d'avenir pour la déprécarisation des populations sur le long terme.

L'accès à l'emploi est le troisième élément clé de toute politique durable contre la précarisation et la paupérisation. C'est le fil rouge de nos stratégies de lutte contre la pauvreté, qui visent à créer les conditions d'un retour à l'emploi, à l'activité, à l'autonomie de chacun.

Enfin, l'engagement des entreprises constitue le dernier point, qui n'a pas toujours été pris en compte dans la manière dont on conduit les politiques publiques. L'idée est de stimuler l'engagement des entreprises au service des politiques de lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et l'inclusion dans l'emploi. Les entreprises sont un levier important des politiques d'insertion. Nous sommes chargés de développer un réseau d'entreprises engagées et sommes établis dans 90 départements. Nous avons plus de 6 000 entreprises engagées, qui mènent des actions très concrètes dans le recrutement des jeunes, les achats inclusifs et toutes les politiques qui contribuent à la stratégie de lutte contre la pauvreté et d'emploi inclusif.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je souhaite vous préciser que deux autres missions d'information du Sénat sont en cours, l'une sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, et l'autre sur les conditions de la vie étudiante en France. Cela explique que notre questionnaire ne soit pas spécialement orienté vers les jeunes. Nous avons une approche plus généraliste.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – J'ai déjà eu l'occasion d'apprécier votre pragmatisme et votre dynamisme, et j'en ai retenu l'idée que tout ne relève pas du domaine législatif et que plusieurs acteurs sur le territoire peuvent contribuer à nous soutenir en matière d'insertion.

J'ai trois questions précises à vous soumettre.

Tout d'abord, l'impact de l'IAE en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité et d'accès à l'emploi durable a-t-il fait l'objet de travaux ?

Puis, quel est l'impact des emplois aidés en matière de lutte contre la pauvreté et la précarité ? Et à quelles conditions peuvent-ils être efficaces ? Le Gouvernement a-t-il changé de doctrine à leur sujet ?

Quels sont les grands axes du nouveau service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) ? Quel est le bilan des expérimentations territoriales de cette réforme ? Quel est le calendrier de son déploiement ?

Enfin, j'ai une question d'ordre plus générale, relative au rapport de Frédéric Bierry, président de la commission sociale de l'Assemblée des Départements de France (ADF), président du Conseil départemental d'Alsace. Il a une approche « décoiffante » de l'accompagnement, notamment sur le rôle des départements avec un principe de démocratie d'implication. Il préconise de rendre acteurs les personnes qui sont en demande d'accompagnement, quelle que soit leur situation. Il propose de regrouper les prestations en deux pôles avec une prestation appelée « tremplin vers l'emploi » d'un côté et un contrat d'engagement civique de l'autre. Il implique peut-être davantage le milieu économique et professionnel sur l'accompagnement aux côtés des travailleurs sociaux. Quel est votre sentiment en la matière ? Y-a-t-il des choses à retenir de ce rapport ?

**M. Thibaut Guilluy.** – Sur l'IAE, les travaux disponibles ont une approche économique. Un rapport de la Cour des comptes de 2019 a confirmé, dans un travail approfondi, que l'IAE était une politique à renforcer et à améliorer. Elle a analysé les coûts de l'IAE par rapport aux impacts en termes de retour à l'emploi durable et donc de lutte contre la précarisation. Le rapport Borello a été la préfiguration de politiques que j'ai mises en œuvre auprès de Muriel Pénicaud, puis d'Élisabeth Borne. Puis les travaux que l'on a conduits avec le Conseil de l'inclusion dans l'emploi ont abouti au Pacte d'ambition pour l'IAE qui traduit notre analyse de l'IAE en un plan d'action partagé avec l'ensemble des parties prenantes, les réseaux, les associations, les services publics de l'État, les entreprises et les élus locaux. Une bonne articulation de ces acteurs est nécessaire pour que cela fonctionne bien. La conclusion bienveillante de la Cour des comptes sur l'IAE est due en partie au constat qu'il s'agit d'un outil de retour à l'emploi destiné à des demandeurs d'emploi souvent de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, qui disposent de très faibles revenus, et que ce dispositif avait fait ses preuves. Elle avait également souligné, tout en notant que le bilan devait être renforcé, que l'IAE touchait aussi à l'accès à la qualification. Nous investissons beaucoup dans ce domaine avec le Pacte pour l'IAE et les parcours d'insertion permettent de développer des compétences et des qualifications. Ce bagage en termes de qualification, qui fait que les populations restent ou sortent durablement des situations de précarité, doit être amélioré. Nous avons mis, dans le cadre du PIC, 72 millions d'euros par an fléchés sur les personnes en situation d'IAE. Il a aussi fallu renforcer le volet professionnalisant : le décret sur le contrat de professionnalisation-inclusion vient de paraître. Nous avons aussi mis en place un certain nombre de mesures de soutien, notamment pour les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et pour les actions de formation en situation de travail (AFEST). Nous avons enfin accompagné l'accès aux compétences de base et la lutte contre l'illectronisme.

Je vous propose une réponse à trois niveaux sur l'IAE. Par définition, il s'agit d'une amélioration immédiate de la situation des personnes, qui se retrouvent salariées. Il y a également une amélioration de leur situation sociale globale portant sur des questions de santé, de logement, d'accès au droit, *etc.* qui contribue à leur déprécarisation. Enfin, l'objectif affiché et partagé de l'accès à l'emploi durable est atteint.

Les contrats aidés sont très variés et peuvent relever de logiques différentes. Les parcours emploi-compétence (PEC), dont le nombre a été réduit à environ 90 000, ont été renforcés en s'appuyant sur le triptyque mise en situation de travail/accompagnement/formation. Le PEC répond à cette aspiration de renforcer la qualité des contrats aidés. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », l'objectif est de doubler le nombre de personnes en PEC. Nous avons aussi réactivé les contrats initiative emploi (CIE) avec comme objectif d'en créer 50 000 en 2021. Les taux de retour à l'emploi sur les CIE sont à plus de 70 %. C'est un outil qui a fait ses preuves.

J'interviens enfin en appui au service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Aujourd'hui, il n'y a aucun organisme capable de connaître l'exhaustivité des besoins d'accompagnement sur un même territoire. Le département connaît les besoins des personnes de son territoire en matière de RSA, Pôle emploi et les missions locales ceux des demandeurs d'emploi. C'est pourquoi on a inventé le terme d' « invisibles ». L'enjeu avec le SPIE est de s'assurer que l'on connaît toutes les personnes sur un territoire pour conduire une politique d'éradication de la précarité et d'accompagnement des personnes. Cela renvoie à ce que l'on a lancé avec notre plateforme de l'inclusion qui nous permet progressivement d'avoir tous les travailleurs sociaux, toutes les agences Pôle emploi, toutes les missions locales, un certain nombre de centres communaux d'action sociale (CCAS), d'associations caritatives, le service public d'administration pénitentiaire, tous les acteurs qui, de près ou de loin, sont en contact avec des personnes éloignées de l'emploi et qui peuvent orienter les personnes vers la plateforme de l'inclusion. Progressivement, on va réussir à identifier sur un même territoire toutes les personnes qui croisent un travailleur social quelle que soit leur situation, et à leur donner la faculté de s'orienter vers une solution d'emploi inclusif. Quelque 10 000 personnes sont arrivées sur la plateforme en une semaine et ce nombre s'accroît de 7 à 8 % par semaine. L'objectif est de tendre vers l'exhaustivité. Ensuite, il faudra assurer la logique du SPIE, le parcours sans discontinuité. Aujourd'hui, je traite l'emploi mais pas la santé, la santé mais pas le logement, *etc.* Or, on sait très bien que c'est dans l'accompagnement global que l'on peut avoir une action efficace dans la lutte contre la précarité. Le SPIE doit pouvoir combattre cette discontinuité et y répondre. Nous luttons aussi contre la discontinuité dans les accompagnements avec des diagnostics partagés sur un territoire. Cela renvoie au rapport de Frédéric Bierry sur la question de l'implication. Quelle est la nature de la contractualisation entre la personne et la société ? Nous développons des outils de diagnostics partagés et des contrats d'engagements réciproques qui permettent de déterminer les objectifs de la personne en termes d'insertion, d'accompagnement social, de retour à l'emploi, et comment les atteindre. Tous ces outils sont en accès libre sur [beta.gouv.fr](http://beta.gouv.fr) pour les 14 territoires expérimentateurs du SPIE. La période de démarrage n'a pas toujours été facile avec la crise sanitaire mais nous avons déjà des retours très intéressants.

Nous accélérons avec un appel à projets lancé en décembre pour 30 territoires d'expérimentation supplémentaires. Il y a beaucoup de demandes. Nous prévoyons déjà d'intégrer 50 autres territoires dans un troisième temps. On accompagne ces territoires pour mettre en œuvre les principes du SPIE. *In fine*, nous sommes toujours dans une logique de retour à l'emploi même s'il y a de nombreux freins périphériques, notamment l'apprentissage du français, qu'il faut régler au préalable. Le SPIE passe par la confiance aux acteurs *a priori* et l'évaluation *a posteriori*. On se dote des outils d'évaluation pour que, sur un territoire, on puisse bien identifier le parcours des personnes, leurs évolutions, le retour à l'emploi, les conséquences en termes de santé, de logement... A chaque acteur, on propose de mieux piloter l'offre de service sur son territoire.

Il faut donner les moyens aux acteurs des territoires d'accéder à l'ensemble de la cartographie dynamique de l'offre de service. C'est ce que l'on trouve sur [inclusion.beta.gouv.fr](http://inclusion.beta.gouv.fr). Pour l'instant, l'outil fonctionne dans le champ de l'emploi, de l'IAE, des entreprises adaptées et va inclure au fur et à mesure l'ensemble de l'offre de service du territoire en termes de santé et de logement. L'objectif est d'offrir un accès complet, visible, dynamique et concret à l'ensemble de l'offre de service du territoire. Ceux qui pilotent les moyens publics au service de ces politiques doivent pouvoir identifier précisément les territoires où l'offre est insuffisante ou défailante pour pouvoir prendre des décisions collectives.

Les travaux de Frédéric Bierry ont contribué à cette réflexion sur la notion d'implication, voire de contractualisation. Je suis d'accord avec lui sur ce point même si je ne partage pas toutes ses préconisations. Un parcours d'insertion ne peut fonctionner que s'il est basé sur un respect mutuel dans une dynamique interpersonnelle positive. Chaque personne doit faire le maximum pour atteindre ses objectifs et les chargés d'accompagnement doivent faire le reste. C'est là où l'équilibre est subtil car parfois le niveau d'autonomie est très variable selon les individus. Le niveau d'exigence de l'accompagnement doit être adapté au contexte de la personne et à la situation dans laquelle elle est. C'est un point de vigilance, c'est pourquoi on fait ce travail de diagnostic, de contractualisation et de partage de pratiques au sein du SPIE afin de parvenir à un travail individualisé dans une logique d'exigence réciproque.

Une partie des défaillances de notre système tient au fait que l'on a trop séparé le lien entre le social et l'économique, entre les travailleurs sociaux et l'entreprise, entre le monde du social et le monde de l'emploi, en termes de culture, de gouvernance, de coopération et d'insertion professionnelle. Notre objectif est de reconnecter concrètement ces deux mondes. Dans plus de 50 % des recrutements, les prescripteurs sociaux ne connaissaient pas l'employeur avant d'utiliser la plateforme. Il est difficile pour un travailleur social d'avoir tous les éléments et c'est notre engagement, c'est là où l'on se rejoint avec Frédéric Bierry. Une partie du chemin doit être fait par les personnes et l'autre par les entreprises.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie de ces premières réponses.

**Mme Viviane Artigalas.** – On voit bien que cette crise sanitaire a entraîné une grande précarisation des Français. La situation s'est particulièrement aggravée dans certains quartiers prioritaires. Le Premier ministre a, lors de son passage à Grigny, dit qu'il y aurait bien des crédits fléchés pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Je voulais savoir si, dans les dispositifs que vous accompagnez, il y a une attention particulière pour les populations de ces quartiers ? Comment peut-on être sûr que les crédits du plan de relance en matière d'insertion arrivent à destination, sachant qu'il est parfois difficile de répondre à des appels à projet ?

**M. Thibaut Guilluy.** – Nous avons les mêmes problématiques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurales. L'IAE cible naturellement les populations les plus fragiles. En ce moment, les consignes du ministère sont d'avoir des objectifs maximaux sur ces populations qui sont suivies dans le cadre du dialogue de gestion. Il y a d'autres entités, de type régie de quartier, qui sont des acteurs de l'IAE encore plus impliqués sur ces sujets. Sur le plan « 1 jeune, 1 solution », on a une orientation très forte sur les jeunes des QPV. C'est encore à un stade d'expérimentation. Ce n'est pas encore une réponse complète. Les « emplois francs + » montent en puissance, c'est un dispositif d'aide revalorisée pour l'embauche d'un jeune sans emploi de moins de 26 ans résidant dans un QPV. Il y a un enjeu de simplification des dispositifs. Les emplois francs décollent depuis la fin 2020. Nous sommes passés à 20 000 emplois francs. Notre objectif est de continuer cette montée en puissance en 2021.

Nous allons créer 100 000 PEC supplémentaires. Nous avons mis en place un dispositif de prise en charge particulière dans les QPV (à hauteur de 80 % du salaire, alors que la moyenne est de 55 %). Cela permet d'accompagner les activités des communes ou des associations sportives et culturelles dans les quartiers.

Le service civique joue également un rôle et permet de porter des programmes dans les quartiers.

Il existe toute une batterie d'outils. La priorité donnée aux QPV était une demande expresse du Président de la République et du Premier ministre. Il y a beaucoup d'objectifs fléchés pour les QPV en matière de formation professionnelle, dans le cadre du PIC.

Derrière tous les dispositifs d'accompagnement, on a renforcé les missions locales et Pôle emploi. On vient d'annoncer, pour les 66 QPV, 500 recrutements supplémentaires dans les agences de Pôle emploi pour permettre un accompagnement renforcé et une meilleure capacité à développer l'offre avec un fléchage sur les jeunes.

Les élus font face à de nombreux défis à relever. Il faut donc s'attacher à simplifier tout cet arsenal envers les collectivités. Nous avons commencé à tester le dispositif à Arras, Roubaix, Paris-Sud... Il s'agit de travailler avec les élus pour une meilleure lisibilité de leur écosystème des dispositifs mis à disposition. La plateforme « 1 jeune, 1 solution » facilite l'accès des jeunes et des employeurs. Nous avons un enjeu de communication et d'accompagnement de ces villes.

Nous travaillons également sur l'accompagnement au mentorat, d'autant plus en période de crise, qui entraîne des effets d'éviction. L'égalité de destin n'était déjà pas vraiment assurée pour les jeunes de ces quartiers. Si en plus les opportunités diminuent, l'effet d'éviction est d'autant plus fort. Le mentorat est un outil qui a fait ses preuves et qui permet de développer les réseaux et d'améliorer l'orientation.

Concernant la création d'activité, nous sommes en train de finaliser ce qui était dans le Pacte d'ambition pour l'IAE, notamment le développement d'un soutien massif à la création d'activité économique pour les jeunes issus des QPV.

**Mme Dominique Estrosi-Sassone.** – Vous avez parlé d'une forêt de dispositifs qui s'adresse à des publics différents. Il y a une méconnaissance de l'offre sociale de la part de ces publics, même s'il existe des structures pour les accompagner et les orienter. Bon nombre d'entre eux ne connaissent pas cette offre et sont privés de cet accès au droit. Comment envisagez-vous de porter ce chantier, de décomplexifier à la fois la formation, l'orientation et le repérage de ces publics ? Avez-vous cette même sensation ? Et comment peut-on éviter de superposer tous ces dispositifs là où l'on a besoin d'efficacité et de pragmatisme envers un public qui cumule déjà beaucoup de difficultés et d'obstacles ?

**M. Thibaut Guilluy.** – Je partage à 100 % votre préoccupation. J'ai passé 20 ans dans l'entrepreneuriat social à développer des structures à vocation sociale. Je connais et côtoie cette adaptation permanente et la première réponse est l'orientation de l'utilisateur. Je ne critique pas la multitude de solutions. Il faut juste « penser utilisateur » par rapport à son besoin. C'est aussi valable en matière de politiques publiques : il faut « penser utilisateur ». Je vous invite à aller sur la plateforme « 1 jeune, 1 solution » : cet outil est là pour vous aider. J'ai deux cibles de préoccupations : comment faire pour qu'il y ait une porte d'entrée unique pour que les jeunes puissent trouver leur chemin plus facilement ? On va demander à tous ceux qui contribuent à apporter des solutions aux jeunes de s'organiser pour apporter la bonne réponse au bon jeune au bon moment. Nous allons intégrer toutes les offres d'emploi pour les jeunes. Nous avons démarré avec 25 000 offres, aujourd'hui, nous sommes à 82 000 offres géolocalisées. Nous allons continuer à faire le travail pour tout l'écosystème avec, par exemple, l'Armée. Un conseiller de mission locale doit pouvoir connaître

l'exhaustivité des offres qu'il peut proposer à un jeune et pour le jeune d'aller trouver des solutions. On va également identifier et trouver une formation adéquate. L'Agence du service civique a un moteur de recherche qui va être intégré dans notre plateforme.

**Mme Dominique Estrosi-Sassone.** – Comment assurer l'égalité de l'accès au service public ? Comment éviter les ruptures, les lâcher-prises ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Les jeunes des QPV sont en difficultés. Qu'en est-il des 48-60 ans qui ne savent plus à qui s'adresser ? Que comptez-vous mettre en place ? Ce sont parfois des chômeurs de longue durée en situation très complexe. Qu'envisagez-vous pour ces personnes-là ?

**M. Jean Sol.** – Je salue l'arrivée de ces dispositifs au plan national. Qui coordonne ces dispositifs ? A-t-on pensé en amont à les corrélés aux indicateurs en matière de pauvreté et de précarité des territoires ? Sont-ils adaptés aux besoins ? Que voulez-vous dire en parlant de « parcours sans discontinuité » ?

**M. Thibaut Guilluy.** – Comme il y a l'orientation client, il doit y avoir un souci de l'orientation utilisateur, bénéficiaire. Beaucoup n'utilisent pas les dispositifs, considérés comme trop complexes. En travaillant en direct avec les bénéficiaires, on prend en compte leur retour qui permet un vrai travail de simplification. Le recrutement en apprentissage est encore un parcours du combattant pour une TPE. Il y a des choses que l'on peut encore simplifier.

Concernant les « jeunes seniors » de 48-60 ans, leur taux de chômage est plus faible que celui des jeunes. Ceux qui ont peu de qualification et d'agilité envers l'emploi ont toutefois de vraies difficultés à retrouver un travail. Il faut poursuivre la réorientation de l'effort de formation sur les personnes qui en ont vraiment besoin.

Nous avons paradoxalement inventé la validation des acquis de l'expérience mais on ne l'a pas suffisamment développée. Comment sortir de la culture du diplôme pour passer à une culture du développement de la compétence, de la reconnaissance de l'expérience qui permet à chacun de s'adapter ? Quand on fait, on apprend et on s'adapte. C'est un sujet essentiel. Les jeunes seniors peuvent cumuler des problèmes de confiance, de santé et de précarité. Le deuxième pilier est l'inclusion. Le choix de l'IAE est important en volume et en qualité. Le Pacte d'ambition pour l'IAE a prévu la création d'un « CDI inclusion » pour les personnes de plus de 57 ans. Cela ne répond peut-être pas à tout mais ce sont des axes sur lesquels des progrès ont été engagés.

Enfin, concernant la coordination, je pense que le bon échelon est le territoire, la communauté de communes, le bassin d'emploi au sens large, le service public de l'emploi local. Nous animons aujourd'hui ces SPEL où l'on retrouve un représentant de la région, du service public de l'emploi et des acteurs économiques. La mise en œuvre stratégique est au niveau des régions. La traduction opérationnelle se fait au niveau des territoires.

Je suis à votre disposition pour mettre en œuvre le dispositif « 1 jeune, 1 solution » dans votre territoire, nous sommes très motivés à vous accompagner pour faire connaître ces mesures auprès de vos administrés.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie pour cet échange.

**Mardi 2 mars 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales, et  
Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations avec le Parlement,  
de l'Assemblée des départements de France (ADF)**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Nous sommes heureux de vous accueillir au titre de l'Assemblée des départements de France (ADF). Les départements, en effet, se trouvent en charge des politiques sociales et, partant, participent à la lutte contre la précarisation et la paupérisation. Nous recevrons également, après votre audition, des sociologues et des économistes, afin d'entendre différents points de vue sur le sujet qui nous préoccupe. Nous envisageons, en outre, une mission sur le terrain, pour observer, dans un ou deux départements, la mise en œuvre des politiques sociales.

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Je suis ravi d'évoquer avec vous, au nom de l'ADF, des sujets d'une importance capitale pour les départements. En effet, parmi les missions qui leur sont dévolues, l'insertion des personnes en situation de précarité, des jeunes, des demandeurs d'emploi, des handicapés et des seniors occupe une part non négligeable de l'activité des départements.

Il s'agit d'une préoccupation majeure et ancienne pour l'ADF, qui, dès 2016, a engagé une réflexion prospective avec ses partenaires sur l'avenir des politiques sociales des départements. Dans ce cadre, nous avons élaboré des propositions pour améliorer l'insertion et l'accompagnement des publics précaires. En 2018-2019, un second rapport relatif aux politiques d'insertion a été commis par la commission Solidarité et affaires sociales de l'ADF, présidée par Frédéric Bierry. La crise sanitaire ne sévissait pas encore ; il s'agissait, dans le cadre d'échanges avec nos adhérents et nos partenaires, de réfléchir aux moyens de renforcer l'insertion et le retour à l'emploi. Notre second rapport liste, par exemple, les actions innovantes mises en œuvre par les départements en fonction de leurs réalités locales. Dès lors, lorsque la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté nous a demandé de travailler sur le sujet dans l'éventualité d'une contractualisation avec l'État – dynamique que nous jugeons positive – nous disposions d'un socle solide de données.

Hélas, depuis un an, la situation s'est considérablement dégradée, aggravant nos inquiétudes. Nous avons élaboré des relevés auprès de nos adhérents, afin d'observer les évolutions locales. L'ADF a fait état, sur ce fondement, de ses interrogations quant à la capacité des départements à financer durablement le revenu de solidarité active (RSA). Nous avions eu l'espoir, en 2018, d'une création d'un revenu universel d'activité (RUA). Les élus estimaient cette solution intéressante, d'autant que le Président de la République avait évoqué un dispositif étatisé. Le projet pouvait également constituer une occasion pour réfléchir aux autres prestations sociales, à leur financement, à la gouvernance des actions menées et à l'amélioration de l'accompagnement des publics précaires. Hélas, la crise n'a pas permis d'avancer davantage.

La position des départements sur l'avenir du RSA varie, mais les élus se montrent unanimement inquiets sur trois points : les moyens de faire face au tsunami social qui

s'annonce, la détérioration des conditions d'accompagnement en raison de la crise et l'adéquation difficile entre les capacités du public accompagné et les offres d'emploi locales. Ce dernier point s'avère essentiel pour permettre aux personnes précaires de retrouver le chemin de l'emploi et de la dignité. Avec la crise sociale, cette adéquation est rendue plus délicate, car les offres d'emploi se font plus rares, tandis que les difficultés d'insertion des publics s'aggravent. Ainsi, au-delà des moyens financiers et humains insuffisants, l'accompagnement et l'insertion apparaissent moins aisés. Il faut repérer les offres d'emploi et accompagner davantage les personnes suivies vers les activités proposées.

Nous avons observé avec attention les données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sur l'évolution des foyers allocataires du RSA. Les chiffres de son étude de janvier 2021 et ceux que nous avons recueillis auprès des départements sur le RSA et les autres dispositifs sociaux diffèrent peu. Ainsi, la CNAF estime que le nombre d'allocataires a cru de 8,6 % par rapport à 2019, tandis que les dépenses sociales des départements ont augmenté de 9,2 %. Cette différence s'explique par le fait que les nouveaux allocataires bénéficient en majorité d'un haut niveau de RSA. L'augmentation des dépenses sociales, liée notamment à la hausse du montant de l'allocation, réduit la capacité des départements à investir dans les politiques d'insertion, en particulier dans les territoires en difficulté. Les départements risquent donc, à terme, de peiner à financer l'allocation et à mettre en œuvre des politiques d'insertion et d'accompagnement.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – J'ai eu l'occasion de lire le premier rapport de Frédéric Bierry. J'invite mes collègues à en faire autant : il est d'une très grande qualité. Vous avez réalisé un travail remarquable au niveau de la commission Solidarité et affaires sociales.

La crise sanitaire met en exergue un certain nombre de problèmes que nous connaissons déjà. L'idée de cette mission d'information est de nous projeter au-delà. Il faut garder un peu d'espoir... Je souhaiterais vous poser trois questions d'actualité et deux questions supplémentaires peut-être un peu plus spécifiques.

Durant la crise, quelles ont été les capacités de l'ADF à faire remonter non seulement des données chiffrées, mais aussi en termes de profil s'agissant des allocataires du RSA et des personnes en passe de le devenir ? Le profil des nouveaux entrants semble, en effet, assez différent avec, notamment, des professions libérales.

La position de l'ADF semble unanime sur l'attribution aux départements de moyens adéquats pour le financement du RSA, mais je ne suis pas certaine qu'il en aille de même s'agissant de la recentralisation de son financement et de sa gestion. L'avant-projet de loi dit « 4 D » prévoit une expérimentation sur une reprise par l'État du RSA dans certains territoires. Est-il concevable de déconnecter le financement de l'allocation du volet accompagnement ?

Les associations et les acteurs locaux qui gèrent les enjeux de pauvreté et de précarisation sur les territoires nous ont fait observer qu'il manquait un « aller vers » en matière d'accompagnement social. Quelles sont vos informations sur ce sujet ?

La loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » a prévu une négociation avec l'ADF sur la participation des départements à la prise en charge de cette expérimentation. La discussion a-t-elle démarré avec le Gouvernement ?

Enfin, pensez-vous qu'il faille systématiquement intégrer les départements aux négociations relatives à la réforme de l'assurance chômage, compte tenu du fait qu'elle peut affecter le nombre d'allocataires du RSA ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Votre dernière question porte sur un problème qui défraie la chronique. Très tôt, nos élus ont tiré la sonnette d'alarme sur les effets supposés de la réforme de l'assurance chômage. Nous avons constaté, sans émettre aucun jugement, qu'elle avait pour ambition de faire des économies, de l'ordre de 1 à 1,3 milliard d'euros. Considérant qu'il s'agissait d'une réforme essentiellement budgétaire, qui rend possible la réduction de la durée de l'indemnisation pour les chômeurs et le durcissement des conditions d'entrée dans le dispositif, les élus ont immédiatement réagi.

La courbe de l'évolution du chômage est en général parallèle à celle du nombre de bénéficiaires du RSA, avec un écart de six à dix-huit mois en fonction de la situation des intéressés. Nos élus ont craint un déport du fait de la réforme de l'assurance chômage, les personnes ne bénéficiant plus d'indemnisation se tournant vers le dernier filet de sécurité que constitue le RSA. Cette inquiétude s'ajoutait à celle sur la capacité des départements à financer de manière pérenne le RSA, qui ne cesse d'augmenter – et c'était avant la crise sanitaire !

L'ADF n'est pas un observatoire, mais une association d'élus, menant des enquêtes ponctuelles sur de sujets qui intéressent les départements. Partant des données que nous avons comparées avec celles de la CNAF, nous avons élargi notre analyse aux nouveaux profils d'allocataires et avons souhaité la partager avec les acteurs sociaux. Nous nous sommes ainsi rapprochés de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) pour croiser l'analyse faite par les départements avec celles des associations – sur l'accompagnement, l'hébergement d'urgence et le retour vers l'emploi –, qui ont une appréhension précieuse de la situation des ménages.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la situation des jeunes de moins de vingt-cinq ans et des individus résidant en milieu rural. Nous regardons ces phénomènes de très près, d'autant qu'il existe de grandes disparités d'un territoire à l'autre venant renforcer les déséquilibres entre les milieux rural et urbain. Nous sommes aussi inquiets de la situation des personnes handicapées, car la crise ajoute à leur condition habituelle des difficultés psychologiques liées à l'isolement. De plus, bon nombre de seniors ont subi une perte brutale d'activité : les accompagner dans une réinsertion dans l'emploi s'avère encore plus difficile...

Dominique Bussereau, président de l'ADF, et Pascal Brice, président de la FAS, se sont rencontrés et ont adressé un courrier commun au Premier ministre, qui fait état d'une grande préoccupation pour les conséquences humaines de la crise. Nous avons fait remonter les résultats de nos observations dans nos réseaux respectifs et avons fixé comme ambition commune de lutter davantage contre les phénomènes de précarisation, aussi bien à l'échelle locale que nationale.

Cela pose plusieurs questions sur la manière d'accompagner le public, voire de l'appréhender. Vous avez parlé d'un manque « d'aller vers » ; il conviendrait effectivement de renforcer l'accompagnement. De nombreuses personnes ne demandent pas d'aide : cela recouvre les cas bien connus de non-recours aux dispositifs. Nous avons observé, avec la FAS, que certains n'ont jamais recours aux dispositifs sociaux, pensant qu'ils n'y ont pas droit ou estimant qu'il est trop difficile psychologiquement de s'engager dans un parcours d'aide. Certaines personnes vont même jusqu'à évoquer la honte à déposer une demande...

La capacité des acteurs locaux – travailleurs sociaux, collectivités, associations, Pôle emploi, structures d’insertion, ou autre partenaire du monde économique – à aller vers elles est déterminante. Cela doit être absolument renforcé.

Il faut nous doter de moyens permettant de détecter le plus tôt possible des situations qui ne nous seraient pas indiquées, ou pour lesquelles les personnes concernées ne feraient pas de demande, entraînant potentiellement la dégradation de leur situation initiale – une perte d’emploi par exemple. L’évolution du travail social des services départementaux se trouve ici en jeu. Des initiatives sont déjà prises pour aller davantage vers les personnes éloignées des dispositifs d’aide. Mais cela ne règle pas tout : nous découvrons encore des situations complexes pour lesquelles il n’y a pas toujours de réponse idéale...

S’agissant de la position de l’ADF sur la gestion du RSA, nous avons indiqué dans notre rapport de 2016 être en faveur d’une fusion des minima sociaux, d’une fiscalisation des aides sociales et de certaines avancées sur les aides pour les personnes âgées ou handicapées. Dans le même temps s’est posée la question du financement pérenne du RSA et des débats se sont faits jour sur jour sur son éventuelle déconnexion avec les politiques d’accompagnement.

L’ADF n’a pas de position définitive sur le sujet. Simplement, un certain nombre de départements se trouvent dans une telle difficulté pour financer le RSA qu’ils en viennent à être intéressés par une reprise par l’État ou, du moins, par une expérimentation. Ce serait l’occasion pour eux de régler définitivement la question du financement du RSA, qui représente une charge trop lourde et entrave leur capacité de réinsertion.

Les départements ont considéré, en grande majorité, que le sujet principal était celui de la compensation du financement du RSA par l’État. Alors que les dépenses ont augmenté très fortement depuis la crise, les départements ont appelé à sortir de cette technique de ciseaux permanents qui consiste à leur faire supporter une grande partie de la charge du RSA, l’État ne finançant que 6 des 11 milliards d’euros dédiés à cette allocation.

En outre, s’est posée la question de savoir s’il fallait déconnecter l’allocation des politiques d’insertion. Si la charge globale de l’allocation diminuait, les départements retrouveraient évidemment une marge de manœuvre en la matière. Certains ont donc fait valoir qu’il fallait éviter une déconnexion et que l’État devait compenser davantage l’allocation pour permettre un renforcement de l’accompagnement. D’autres se sont exprimés en faveur d’une déconnexion de l’allocation des politiques d’insertion, car aucune garantie de financement pérenne n’existe, d’autant que la crise entraîne des effets sur le très long terme. Le débat est toujours en cours...

Cela étant, l’insuffisance des moyens de l’État consacrés au RSA reste le vrai problème, comme pour l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) ou pour la prestation de compensation du handicap (PCH). La politique globale de protection de l’enfance est également concernée.

L’ADF reste, bien entendu, extrêmement respectueuse du positionnement des départements au regard de l’évolution du RSA, en veillant à éviter toute ingérence.

Les modalités de financement des politiques sociales sur le long terme demeurent problématiques. Face au risque croissant de fracture sociale, nous ne pouvons nous satisfaire de la situation actuelle. Nous avons déjà tiré la sonnette d’alarme sur ces sujets. Nous restons

particulièrement mobilisés sur le dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » et sur l'accompagnement des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE). Mais nous sommes inquiets s'agissant de publics quelquefois complètement nouveaux, qui ne sont pas habitués à ce type d'accompagnement et se trouvent souvent en difficulté pour s'adresser à une association ou à un autre partenaire.

Certains de nos élus considèrent que se trouvent dans ce constat les ferments d'une crise sociale beaucoup plus profonde et désastreuse que celle que nous connaissons – je le dis sans catastrophisme. Cela constitue pour nous un sujet de préoccupation permanent.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Nous voyons bien la difficulté que pose le financement des politiques sociales aux départements. Cela ne va pas s'arranger avec la crise...

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Avez-vous pu cartographier, depuis le début de la crise sanitaire, les départements les plus touchés ? Cela permettrait de faire état de situations contrastées entre les territoires, tant sur l'emploi qu'au niveau de l'évolution de la pauvreté.

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Comme l'ADF n'est pas un observatoire, son exercice est certainement incomplet. Mais, dès le début de la crise, nous avons essayé de recueillir des données de la part des départements. De l'analyse que nous avons réalisée avec la CNAF et les acteurs sociaux, il ressort que les difficultés sociales sont aggravées dans les territoires qui souffraient déjà avant la crise. Il existe donc un effet d'amplification important des disparités d'un territoire à l'autre. Lorsque nous négocions avec l'État, nous avons parfois le sentiment qu'il n'y a qu'une seule politique possible, marquée par la volonté farouche de viser des objectifs précis permettant de résoudre la crise localement...

Or, il existe des disparités croissantes concernant les phénomènes précarisation à l'échelle locale. Les territoires qui peinaient déjà – territoires ruraux et périphéries des villes notamment – souffrent encore davantage. Ils font face à deux problèmes : financer sur le long terme des dispositifs sociaux de plus en plus coûteux et gérer des difficultés croissantes parce que les ressources locales sont moins importantes, que les possibilités d'emploi sont réduites et que le tissu social est abîmé. Dès lors, les disparités s'aggravent. Elles ne sont pas attribuables à des collectivités qui ne feraient pas d'effort là ou d'autres gèreraient mieux la crise. Il faudra aider davantage les territoires qui, alors qu'ils souffraient déjà, se trouvent confrontés à une précarisation encore plus importante. Nous dressons ces constats en observant les dépenses et les demandes sociales adressées aux services départementaux, tandis que la CNAF fonde son analyse sur l'ouverture de certains droits liés au RSA.

Lorsque, avant la crise, nous avons entamé les négociations avec le Gouvernement sur la manière de financer sur le long terme ces politiques, nous avons organisé un important débat en interne. Le système de péréquation horizontale, extrêmement responsable, fait en sorte que les départements qui ont encore une certaine marge de manœuvre financière aident ceux qui en ont beaucoup moins ou n'en ont plus. Mais elle sera insuffisante pour juguler les disparités.

Nous nous en tenons, pour le moment, à des comparaisons d'une année sur l'autre ; il faudra donc confirmer cette analyse dans le temps. Pour mesurer avec rigueur les effets de la crise, nous aurons besoin de données sur le plus long terme.

L'accentuation des disparités est un phénomène nouveau, qui inquiète beaucoup et fait réagir nombre de partenaires locaux, ainsi que les acteurs sociaux. Il faudra trouver dans la conduite de nos politiques publiques, y compris à l'échelon national, la possibilité de tenir compte de cette disparité.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Vous avez parlé à plusieurs reprises des difficultés à financer des expérimentations et l'accompagnement. Pourriez-vous citer des expérimentations intéressantes qui ont du mal à être concrétisées, faute de moyens ? Que pouvez-vous nous dire des « territoires zéro chômeur de longue durée » en réponse à Mme Puissat ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Les discussions se sont poursuivies entre Dominique Bussereau et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur le financement de l'expérimentation.

La participation des départements comprendra une part obligatoire et une part libre. Nos propositions sont en passe de donner lieu à un accord sur le niveau minimum de participation obligatoire des départements qui s'engageraient, pour faire en sorte que le dispositif soit vertueux et que le financement soit lié à celui de l'État qui est variable. Les discussions se sont tenues dans un climat de cordialité. Nous souhaitons évidemment laisser des marges de manœuvre aux départements, tout en créant une impulsion en faveur de l'expérimentation. Du reste, de nombreux départements se montrent intéressés et la valorisation des départements expérimentateurs est de nature à entraîner d'autres territoires à en faire autant. Le service public de l'insertion et de l'emploi crée aussi une dynamique vertueuse.

Il faut tenir un équilibre entre inciter à faire, sans obliger aucun département, et permettre à chacun de trouver les marges de manœuvre grâce auxquelles il pourra adapter les dispositifs aux besoins du public.

**M. Alain Duffourg.** – Vous nous avez dressé un tableau pour l'année 2020 s'agissant des diverses aides sociales versées. Le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de 7,5 %. Hormis les aides accordées aux étudiants, il me semble que la solution idoine serait celle du RUA. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Nous sommes très préoccupés par la situation des jeunes ; nous devons en aider un plus grand nombre en raison de la crise. Nous attendons sur ce point beaucoup de l'État, alors que les départements sont davantage appelés à aider les jeunes majeurs, notamment au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

S'agissant du RUA, vous faites référence au dispositif évoqué lors du lancement du plan Pauvreté en 2018. Hélas, il n'est toujours pas en place. C'était pourtant l'occasion de repenser plus globalement le RSA, la prime d'activité et d'autres prestations telles que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cela aurait aussi permis de poser la question de l'accompagnement des jeunes. À ces problèmes, il n'y a toujours pas de réponse précise ou seulement des solutions ponctuelles qui, même additionnées, restent insuffisantes.

Il existe un vrai sujet de protection sociale des jeunes, qui est renforcé par la crise. En l'état, soit les financements sont insuffisants, soit les dispositifs, nombreux, mais

manquent d'articulation, soit il y a des « trous dans la raquette ». Quoi qu'il en soit, ces problèmes n'ont toujours pas trouvé de réponse durable.

**Mme Marylène Jouvien, conseillère en charge des relations avec le Parlement.** – Ne pensez-vous pas qu'une partie des crédits du plan de relance devraient être dédiés à l'accompagnement social des demandeurs d'emploi, pour aider nos départements à faire face aux différentes urgences sur le terrain ? Nous déplorons que le plan de relance pêche sur le volet social.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Il est vrai que le plan de relance propose une multitude d'appels à projet – nous avons tendance à nous y perdre... Il se concentre surtout sur le champ du développement économique, de l'emploi et de l'investissement, et très peu de dispositifs sont concernés en matière sociale.

Avez-vous des retours sur la recentralisation du RSA pour les départements d'outre-mer ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Lorsque nous parlons pour les départements métropolitains d'une reprise par l'État du financement de l'allocation du RSA, nos interlocuteurs gouvernementaux se réfèrent souvent à l'expérience des territoires ultramarins. Il est certes intéressant d'étudier ce qui se fait en la matière dans ces territoires, mais, connaissant leurs spécificités, notamment en ce qui concerne les jeunes, il paraît irréaliste de les prendre comme modèle pour les départements métropolitains. Les données ne sont pas de même nature, même si les territoires ultramarins se sont trouvés confrontés à une augmentation des dépenses de RSA telle qu'ils ne pouvaient plus le financer durablement.

Il me semble plus intéressant de regarder de près quelles peuvent être les dynamiques globales. L'objectif d'une réforme doit être de permettre à des personnes en difficulté de retrouver leur dignité par l'emploi, ce qui suppose d'être accompagné. La crise rend cela difficile. En outre, le financement n'étant pas à la hauteur des enjeux, les possibilités d'appliquer localement les politiques d'insertion sont réduites.

Le financement durable du RSA demeure une question centrale. Nous appelons donc de nos vœux une réforme globale. Notre société doit relever deux défis majeurs : celui de l'âge, c'est-à-dire de la perte d'autonomie, et celui de l'insertion pour des personnes en situation de rupture. Il faut réfléchir aux modalités de leur accompagnement financier et humain, car la crise, outre son impact social, a eu des conséquences humaines. Qu'ils soient financiers ou logistiques, les moyens ne suffisent pas et ils ne suffiront plus dans les prochains mois. Une action globale apparaît déterminante pour l'avenir.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie.

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

**Audition de Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes, et de MM. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, et Serge Paugam, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux par une table ronde de sociologues, en recevant Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes, M. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au centre de recherches sociologiques et politiques de Paris, et M. Serge Paugam, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

Notre mission sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, souhaite bénéficier de votre approche et de votre regard sur ces phénomènes. Je vous précise que vous serez suivis par une table ronde d'économistes... Mais il nous importait d'aborder avec vous ces questions sous un prisme différent.

Selon la logique des thèmes que vous avez souhaité aborder, M. Duvoux commencera en traitant la question de la pertinence des indicateurs de mesure de la pauvreté et du « sentiment de pauvreté ». Mme Auzuret poursuivra en parlant de la question de la sortie de la pauvreté. Enfin, M. Paugam évoquera plus particulièrement les conséquences des phénomènes de paupérisation et de précarisation sur la cohésion sociale.

**M. Nicolas Duvoux, professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, chercheur au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris.** – Merci d'avoir organisé cette table ronde de sociologues afin d'élargir la palette des regards permettant de documenter les phénomènes que vous étudiez. J'aurai l'occasion de m'exprimer à nouveau devant vous, mais en tant président du conseil scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Je m'interrogerai sur la pertinence d'une approche croisée des indicateurs de mesure de la pauvreté et du « sentiment de pauvreté », l'enjeu étant de parvenir à saisir les dynamiques de précarisation et de paupérisation. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et l'Insee s'interrogent sur la réactivité de leurs indicateurs de pauvreté monétaire. Aucun indicateur n'est parfait, car la pauvreté se vit d'abord à la première personne, ce qui contraint les chercheurs à la plus grande humilité. Dans le même temps, aucun indicateur n'est inutile. La bonne démarche consiste à croiser différentes sources et informations pour parvenir à dresser un *continuum* entre des formes plus ou moins aiguës de pauvreté.

L'indicateur le plus courant est le taux de pauvreté monétaire, à 60 % du niveau de vie médian, qui est très utile même s'il comporte des limites. Il est stable autour de 14,5 % de la population depuis une dizaine d'années. Toutefois, on observe un rajeunissement des publics concernés par rapport aux années 1970 et 1980, avec de plus en plus des jeunes actifs et des familles monoparentales. La pauvreté monétaire était pourtant plus importante dans les années 1970, mais elle était peut-être moins visible, car elle touchait des personnes âgées ou des indigents. Malgré cette apparente stabilité, l'écart entre le niveau

de vie avant et après redistribution s'est accru depuis une quinzaine d'années, car les possibilités de travailler pour les ménages les plus modestes ont diminué. Or, lorsque le RMI a été remplacé par le RSA, il s'agissait justement d'inciter les bénéficiaires à aller vers le marché du travail.

Ces indicateurs laissent des points aveugles comme la situation des étudiants ou des personnes sans statut. De même, les inégalités de genre restent mal saisies, en raison du postulat selon lequel les ressources sont mutualisées au sein d'un ménage. Il n'est donc pas évident que la crise actuelle, qui frappe des secteurs très féminisés, comme le tourisme par exemple, se traduise dans les chiffres de la pauvreté. Il importe de réfléchir à d'autres manières d'appréhender le phénomène, comme l'évolution des bénéficiaires des prestations d'assistance et en particulier du RSA, même si les jeunes n'y sont pas éligibles. Cette dernière approche permet donc également d'analyser la façon dont la société envisage les situations devant faire l'objet d'une intervention.

C'est pour tenter de résorber l'écart entre une mesure objective, quantifiée, de la pauvreté et le ressenti, qu'avec Adrien Papuchon nous avons travaillé sur le sentiment de la population. C'était aussi la démarche du rapport Quinet sur le pouvoir d'achat, avec la notion de dépenses pré-engagées qui visait à saisir les contraintes vécues par les ménages et permettait d'expliquer comment, en dépit d'une inflation modérée, des ménages ont le sentiment d'être étranglés par les dépenses. Le risque avec les enquêtes subjectives est celui de l'exagération. Si l'on en croit les sondages, la moitié des Français craignent de devenir SDF ! Cela renseigne davantage sur le niveau de l'inquiétude sociale que sur la réalité objective. On observe toutefois que les taux de pauvreté subjective que nous avons mesurés restent assez proches des taux de pauvreté monétaire : 13 % contre 14 %, avec un pic à 18 % en 2018, au moment de la crise des gilets jaunes. Cela nous renseigne donc sur la manière dont la société se perçoit.

Les bénéficiaires des prestations d'assistance sont très concernés par le sentiment de pauvreté subjective, tout comme des catégories, qui sans être pauvres objectivement, vivent dans un sentiment d'insécurité et ont du mal à se projeter dans l'avenir : les petits indépendants, commerçants et artisans, les petits retraités, surtout lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de leur logement, qui ont le sentiment d'être pris en étau entre la stabilité de leurs pensions et l'augmentation de leurs dépenses de loyer, *etc.* Ces personnes perçoivent le futur comme une menace de dégradation inéluctable. Ce sentiment d'insécurité par rapport à l'avenir est la caractérisation la plus robuste que nous avons pu identifier. Ces indications nous permettent d'avoir une plus grande réactivité que les données classiques, car elles sont issues de travaux réalisés en année N. Elles ne se substituent en aucune manière aux autres mesures objectives, telles que l'évolution du nombre d'allocataires du RSA ou des minima sociaux, le nombre de personnes demandant de l'aide aux associations, *etc.* Mais la pauvreté est irréductible à la dimension monétaire. Elle est multidimensionnelle et la meilleure approche pour l'étudier est comparative.

**Mme Claire Auzuret, docteure en sociologie de l'université de Nantes.** – J'ai consacré ma thèse à la sortie des situations de pauvreté en alliant les approches monétaire, administrative, « en conditions de vie », ou subjective de la pauvreté. J'ai considéré qu'un individu était sorti de la pauvreté dès lors que son revenu était supérieur au seuil de pauvreté monétaire relative, fixé à 1 063 euros nets par mois, qu'il n'était plus contraint de demander les minima sociaux, ne faisait pas, ou plus, l'expérience d'un cumul de privations répertoriées par l'Insee, ne s'estimait pas, ou plus, pauvre, et qu'il disposait de la possibilité de se maintenir dans cette situation de manière durable.

D'après les associations caritatives, la crise sanitaire aurait fait basculer environ un million de personnes dans la pauvreté monétaire relative, en plus des 9,3 millions qui vivaient déjà en dessous du seuil de pauvreté. Parmi ces entrants dans la pauvreté, on compte notamment des étudiants, des jeunes, des intérimaires, des auto-entrepreneurs, des artisans, des travailleurs aux revenus modestes ou des personnes ayant fait l'expérience du chômage partiel. Les sociologues ont principalement étudié les causes de l'entrée dans la pauvreté, mais moins la sortie de cette situation. C'est pour cela que j'ai choisi de m'intéresser aux trajectoires de sorties de la pauvreté pour en déterminer les éléments constitutifs et comprendre pourquoi, à situation comparable, certains ménages parviennent à en sortir, pendant que d'autres n'y arrivent pas. Comme d'autres chercheurs, j'ai pensé la sortie de la pauvreté comme un enchaînement d'événements en interaction, en m'appuyant sur des données objectives comme subjectives, et sur les caractéristiques des territoires dans lesquels vivent les personnes, car les conditions objectives de la pauvreté varient en fonction du temps, du lieu de résidence et des représentations qu'en ont les individus.

Pour identifier les facteurs et les processus à l'œuvre, j'ai allié un suivi quantitatif, basé sur des données chiffrées de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), et un suivi qualitatif, sur la base d'entretiens semi-directifs à caractère biographique auprès de ménages de travailleurs pauvres et de travailleurs fragiles, c'est-à-dire auprès de ménages composés d'au moins un membre en âge de travailler et dont les ressources sont soit inférieures ou égales au seuil de pauvreté monétaire définie par l'Insee, soit supérieures à ce seuil grâce aux aides sociales.

J'ai pu distinguer trois grands types de parcours qui relèvent chacun d'un entrelacs d'événements de différentes natures : des parcours de sortie de la pauvreté, des parcours de pauvreté intermittente et des parcours d'installation dans cette situation. J'ai identifié dans la sortie de la pauvreté plusieurs facteurs : un emploi stable, à temps complet, procurant un revenu d'activité supérieur au SMIC ; la constitution d'un couple stable, composé de deux actifs ; la solidarité familiale ; le bénéfice éventuel d'aides institutionnelles. Quand ces éléments ne sont pas réunis, on observe des allers-retours entre des situations de pauvreté et de non-pauvreté, à cause de l'existence de freins à l'emploi – absence de diplômes et d'expérience professionnelle, discriminations sexuelles ou raciales, problèmes de mobilité ou difficultés à faire assurer la garde des enfants – et de ressources relationnelles insuffisantes. Ce parcours rassemble des actifs qui ont à la fois des difficultés à s'insérer durablement sur le marché du travail et des conditions d'emploi et de travail dégradées. Ces personnes font l'expérience de la précarité professionnelle, et, bien souvent, leur tissu familial est fragilisé. Elles sont contraintes d'ajuster les différentes dimensions de leur existence sur la base de privations.

Enfin, j'ai pu identifier quatre obstacles à la sortie d'une situation de pauvreté : la maladie, la monoparentalité, un retrait progressif du marché du travail et l'isolement social.

La combinaison des deux méthodes d'enquête, quantitative et qualitative, révèle le décalage entre la manière dont la pauvreté est saisie par l'administration et la manière dont elle est vécue par les acteurs. La notion de sortie de la pauvreté ne se réduit pas à une question de revenus. Il faut tenir compte d'autres indicateurs : la position sociale, la stabilité professionnelle liée au type de contrat de travail, la qualité de l'emploi occupé, la satisfaction éprouvée dans le travail, la possibilité de se nourrir et d'accéder aux loisirs, les caractéristiques des réseaux familial, amical et de voisinage, ou encore la possibilité, ou non, de se passer des aides sociales de manière durable, et donc de se projeter dans l'avenir.

**M. Serge Paugam, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS.** – J'évoquerai plus particulièrement les conséquences des phénomènes de paupérisation et de précarisation sur la cohésion sociale. Comme les économistes, les sociologues s'appuient sur des indicateurs statistiques objectifs, mais la spécificité de leur approche est de partir des expériences vécues. Leur but est d'explorer les consciences individuelles pour expliquer les comportements sociaux. Pour cela, nous utilisons les méthodes de la sociologie compréhensive, par le biais notamment d'entretiens semi-directifs, pour essayer de saisir ce que ressentent les personnes, ce qui les motive.

Les sociologues mettent ainsi au jour ce que les statistiques ne disent pas : le sentiment de honte, de dévalorisation, d'être rabaissé socialement, de ne pas être reconnu, voire d'être rejeté. Cela renvoie à l'articulation entre une condition sociale – l'insuffisance de revenus pour vivre au quotidien – et une position sociale – subalterne, inférieure, stigmatisée. L'expérience vécue de la pauvreté et de la précarité qui se dégage des entretiens avec les personnes concernées révèle un déficit de protection : le fait de manquer de supports pour vivre au quotidien normalement, de ne plus pouvoir compter sur personne pour pouvoir assurer sa subsistance et une condition de vie acceptable. Mais les entretiens révèlent aussi un déni de reconnaissance par la société. Ce sentiment est double, celui de ne plus pouvoir compter sur personne et celui de ne plus compter plus pour personne, un manque de protection et un manque de reconnaissance.

L'enjeu est aussi d'appréhender ces concepts de façon dynamique, afin de comprendre les trajectoires, comment on entre et on sort de la pauvreté, pourquoi on s'y maintient, parfois très longtemps.

J'ai étudié, dans mes travaux, le processus de disqualification sociale. J'ai distingué une phase de fragilité, assez proche de ce que l'on entend souvent par le terme de précarité, une phase de dépendance, proche de ce que l'on peut appeler la pauvreté institutionnelle, c'est-à-dire définie à partir de l'assistance, et enfin une phase de rupture ou de marginalité sociale.

Au fond, ces concepts renvoient à la question des liens qui attachent les individus entre eux et à la société. Dans le processus de disqualification sociale, les liens sociaux se fragilisent peu à peu ou se brisent. C'est pourquoi il est important d'étudier ces liens, car la dimension économique n'est pas seule en cause : le lien à la famille – le ménage, le lien de filiation, le lien avec ses enfants ou avec ses parents vieillissants –, le lien de participation élective – la vie associative, le réseau avec les personnes que l'on choisit de fréquenter dans la vie sociale –, le lien de participation organique, qui renvoie au monde du travail et aux relations professionnelles, et le lien de citoyenneté, que l'on entretient en tant que membre d'une société politique. Chaque lien apporte potentiellement une forme de protection et une forme de reconnaissance. Ce que nous cherchons à appréhender est le processus d'affaiblissement ou de rupture d'un ou de plusieurs de ces liens, qui entraîne un déficit de protection et un déni de reconnaissance.

Si la pauvreté est un processus global de disqualification sociale entraînant la perte d'un ou plusieurs liens sociaux, alors le risque est qu'une partie de la population se retrouve non attachée au reste de la société, ce qui renvoie au concept de « fracture sociale », beaucoup utilisé lors de la campagne présidentielle de 1995 et qui a quelque peu disparu depuis. La question des inégalités est sous-jacente, car le risque de rupture des liens sociaux varie fortement en fonction des milieux. Combattre les inégalités contribue donc à lutter

contre la dégradation de la cohésion sociale. La pauvreté est une question qui concerne l'ensemble du corps social, car les personnes qui perdent peu à peu leur attachement social perdent en même temps leur confiance dans les institutions, et finalement la cohésion républicaine et sociale s'en trouve affaiblie. L'analyse de la précarité est un bon moyen d'analyser notre société dans sa globalité.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Merci pour ces éclairages précieux.

Monsieur Duvoux, il est difficile en effet de mesurer la précarité et la pauvreté. La réalité est difficile à appréhender. Un seul exemple : le chômage se définit-il par le nombre d'inscrits à Pôle emploi, ou par le concept plus large, de « halo » autour du chômage ? Aucun indicateur n'est parfait. Êtes-vous parvenus à modéliser un système qui serait plus performant que celui dont on dispose aujourd'hui, qui se caractérise par un décalage temporel – de deux ans pour ce qui concerne le taux de pauvreté, voire un décalage avec la réalité perçue sur le terrain par les associations ?

Madame Auzuret, vous avez montré que la sortie de la pauvreté est un phénomène global, multifactoriel. Estimez-vous que l'accompagnement social est satisfaisant ? Dispose-t-on des outils de politique publique adéquats pour aider ces personnes ?

Monsieur Paugam, je partage votre analyse sur les enjeux de considération et de liens sociaux, mais j'ai en tête une expérience qui n'a pas été très heureuse en la matière, non pas tant parce qu'elle n'a pas réussi, que parce qu'elle a été controversée. La question est bien de savoir ce qui fait le lien social. Dans l'Isère, nous avons expérimenté la « réciprocité sociale », avec le but d'éviter à tout prix que les gens décrochent, quitte à adopter une démarche contraignante, au travers notamment du contrat d'engagement réciproque dans le cadre du RSA. Cela n'a pas été forcément bien perçu par tout le monde... La question est donc de savoir comment recréer le lien social, dans des conditions politiquement acceptables et dans le respect des personnes, en évitant qu'elles ne s'isolent.

Enfin, auriez-vous fait le même diagnostic sur la situation de la pauvreté dans sa dimension statistique et notre capacité d'accompagnement des personnes il y a dix ans ? Avons-nous progressé en la matière ?

**M. Nicolas Duvoux.** – La statistique publique fait des efforts importants pour rapprocher les données et limiter leur antériorité par rapport à leur publication. Mais ce décalage temporel est inhérent à la robustesse des analyses. Alors est-il possible de réconcilier robustesse et réactivité ? Pour étudier le sentiment de pauvreté, nous nous appuyons sur le baromètre produit par la Drees et constitué de données rassemblées sur la base d'enquêtes très solides. Il y a un décalage inévitable entre les mesures objectives et l'appréhension subjective de la société. Ces outils sont utiles pour rapprocher une mesure et une expérience. On ne parviendra jamais à combler parfaitement ce hiatus, qui peut en lui-même s'avérer utile à la compréhension de notre société, notamment face à des variations importantes ou suite à un épisode ayant des fondements économiques et sociaux très nets.

Néanmoins soyons très prudents vis-à-vis de la situation actuelle car on peut avoir des mouvements contre-intuitifs. Si le niveau de vie médian s'affaisse complètement en France en 2020 du fait du décrochage économique, le taux de pauvreté monétaire baissera. C'est pourquoi il faut une vision réflexive comparative, ce qui n'empêche pas d'identifier des zones à risque.

Pour ce qui est de la déliaison, de la rupture des liens sociaux, il y a aussi, dans les phénomènes qui nous intéressent, des personnes qui sont en emploi durablement précaire ou discontinu et dont la situation et l'expérience vécue interrogent le corps social autrement. Ces conditions de pauvreté s'expriment selon différentes modalités. Nous devons nous donner la vision la plus juste des situations concrètes que vivent les personnes et les groupes.

Je n'ai pas de système parfait à proposer. Chacun doit travailler à s'améliorer et ne pas rester en silo, c'est le plus important.

La crise des gilets jaunes a beaucoup interpellé. Cette vague sociale comportait bien sûr des aspects socio-économiques, mais l'absence de reconnaissance, le sentiment de mépris en sont également une composante évidente. Nous avons été alertés sur le fait que des situations qui nous paraissaient ne pas relever de la déliaison sociale pouvaient néanmoins engendrer une très grande souffrance et une très grande colère vis-à-vis du fonctionnement de la société et des institutions. Cela a plus de sens à la fin des années 2010 qu'une quinzaine d'années auparavant.

J'en viens à l'accompagnement des personnes en situation difficile. Le pire, c'est le caractère incantatoire de messages politiques déconnectés des réalités. Les plus modestes sont pris en étau entre une pression parfois coercitive pour retourner au travail et l'absence d'emplois disponibles. C'est une injonction paradoxale, qui s'est renforcée ces dernières années.

Actuellement, la fracture sociale est peut-être moins présente à l'esprit de nos concitoyens qu'il y a quelques décennies alors qu'elle est objectivement plus profonde.

**Mme Claire Auzuret.** – L'accompagnement à la sortie de la pauvreté est en quelque sorte un angle mort de ma thèse. Ce que je peux dire, c'est que les personnes en situation de pauvreté ou de précarité développent tout un ensemble de pratiques et de stratégies pour se maintenir dans une trajectoire ascendante, ce qui montre, en creux, la faiblesse de l'accompagnement institutionnel et social qui leur est proposé.

Les propos des personnes en situation de pauvreté témoignent de difficultés de coordination entre les institutions ou de difficultés à s'y retrouver. Les cases des documents administratifs ne correspondent pas à la complexité des situations. Associé aux problèmes d'inclusion numérique, cela peut créer du non-recours aux droits.

Il y a, effectivement, des injonctions contradictoires liées au travail. Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité peinent à entrer sur le marché du travail, faute de ressources nécessaires pour y parvenir, telles qu'un réseau familial ou des diplômes.

Par ailleurs, on assiste de plus en plus à la formation d'un halo de la pauvreté, avec une partie de la population non pauvre au sens monétaire mais qui se sent pauvre et une autre partie pauvre au sens monétaire mais qui, grâce à un soutien familial par exemple, ne se considère pas comme pauvre.

La stagnation des salaires et l'augmentation du coût de la vie, et notamment des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible, font que des ménages se retrouvent étranglés et rejoignent ainsi ce halo de la pauvreté. Ils s'inscrivent dans des processus de privation qui limitent leur participation pleine et effective à la société et à la citoyenneté.

Il me semble important de mettre en rapport les indicateurs d'état et les indicateurs de dynamique. Ce n'est pas du tout pareil d'être pauvre une année donnée et de l'être de façon durable. La formation de ce halo de la pauvreté provient aussi de l'absence de reconnaissance, du déni dont les personnes en situation de pauvreté sont victimes.

Le halo de la pauvreté est également en rapport avec les gilets jaunes et la multitude de visages qui nous y avons vus : travailleurs, jeunes actifs, familles monoparentales, retraités, étrangers... On constate une inadéquation entre la pauvreté monétaire et la pauvreté subjective. Il est important d'y prêter attention.

**M. Serge Paugam.** – Je ne connais pas l'expérience en Isère à laquelle vous avez fait référence, Madame le rapporteur, et serai peut-être en difficulté pour vous répondre sur ce point.

On pose la question du lien social en référence aux personnes qui ne sont pas bien intégrées. On veut les reprendre sous l'aile de l'État. Cette façon de faire traduit une grande difficulté. Les travailleurs sociaux chargés de ce retissage se sentent souvent bien seuls. On délègue le lien social à des spécialistes alors que c'est toute la société qui est impliquée.

Les différents types de liens sociaux renvoient aux fondements de la société, c'est-à-dire aux différents types de morales telles qu'elles se sont constituées dans notre société : le lien de filiation, c'est la morale domestique ; le lien de participation élective, c'est la morale associative ; le lien de participation organique, c'est la morale professionnelle ; enfin le lien de citoyenneté, c'est la morale civique. À partir de ces quatre types de morale, on fait société et c'est en les articulant qu'on fabrique le tissu social.

On a construit le modèle social français en misant sur la stabilité professionnelle et en adossant la protection sociale au salariat. Tout le modèle reposait sur ce socle ; or, il s'effrite depuis plusieurs décennies. On est aujourd'hui dans une situation très compliquée avec une norme d'intégration sociale qui passe inévitablement par l'emploi alors que ces populations ne parviennent pas à y accéder. Le décalage entre les normes prescrites et les capacités réelles des personnes à s'y conformer crée un mal-être généralisé dans la société française. Nous sommes conduits à réfléchir à une politique plus globale qui permette de repenser la protection, pour combler son déficit vis-à-vis de plusieurs millions de personnes, et à développer une politique de la reconnaissance dans notre société, notamment en luttant contre les discriminations et les stigmatisations de certaines populations.

Pour pouvoir faire évoluer une société qui en a bien besoin, il faut un élan global de solidarité. Je l'ai ressenti dans les années 1990. Ce n'est pas un hasard si, en 1995, tous les candidats à l'élection présidentielle parlaient de la fracture sociale. Elle n'est plus à l'ordre du jour alors que c'est la question fondamentale que l'on doit aborder. Il faut cet élan, cette envie de reconstruire un autre modèle social pour repartir sur une autre logique, plus inclusive. À l'échelon local, il y a des expériences intéressantes, comme « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Mais pour le moment, les conditions pour susciter cet élan ne me semblent pas réunies.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Nous vous remercions très sincèrement pour vos présentations. Je note que, si vos visions sont différentes, vous avez tous parlé de l'effet de silo.

*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.*

- Présidence de M. Jean-Jacques Michau, vice-président -

*La réunion est ouverte à 17 h 25.*

**Audition de M. Guillaume Allègre, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et M. Stéphane Carcillo, chef de la division Emploi et Revenus à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et professeur d'économie à Sciences-Po Paris**

**M. Jean-Jacques Michau, président.** – Mes chers collègues, dans le cadre de notre mission d'information, après avoir entendu l'Association des départements de France, puis trois sociologues, nous poursuivons nos travaux de l'après-midi par l'audition conjointe de deux économistes, MM. Guillaume Allègre et Stéphane Carcillo. Madame Élise Huillery n'a, hélas, pas pu se joindre à cette audition pour des circonstances personnelles impérieuses.

Messieurs, notre mission d'information sénatoriale, chargée de comprendre et de proposer des solutions face aux phénomènes de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, se réjouit de bénéficier de vos regards croisés. Comme cela vous a été précisé quand nous vous avons contactés, nous vous proposons de débiter cette audition conjointe par un exposé liminaire d'une dizaine de minutes chacun.

Je n'ose dire que ces interventions se feront à contre-emploi puisque vous avez chacun une vue globale du sujet. Néanmoins, Monsieur Allègre, qui avez beaucoup travaillé sur la question de la protection sociale et du revenu universel, vous avez souhaité débiter en traitant le sujet du rapport entre la pauvreté et le travail. Je vous proposerai donc de commencer ainsi cette table ronde. Quant à vous, Monsieur Carcillo, qui avez fait de nombreuses publications sur les politiques du travail, vous avez souhaité commencer en parlant de la rationalisation des dispositifs d'aides et du taux de recours aux aides. Je crois que vous souhaitez également évoquer la situation des jeunes, problématique qui nous intéresse également particulièrement.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, qui devrait nous permettre d'aborder les différents points du questionnaire que nous vous avons transmis, et enfin par les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

**M. Guillaume Allègre, économiste à l'OFCE.** – Merci de votre invitation. J'espère que nos deux contributions seront complémentaires. Je vais pour ma part beaucoup parler des prestations sociales. J'ai dit que j'allais parler du travail, mais c'est aussi parce que, depuis quelques années, les prestations sociales sont tournées vers le travail : on essaye d'« activer » les personnes. Je vais plaider moins pour cette activation des personnes pauvres que pour le fait de donner de l'argent aux pauvres, car c'est le meilleur moyen, d'après moi, et avec les institutions actuelles, de lutter contre la pauvreté. C'est mon message principal aujourd'hui.

Je vais commencer par faire un profil de la pauvreté aujourd'hui. C'est une notion relative, qui concerne les individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 ou 50 % du niveau de vie médian. Avant la crise sanitaire, elle touchait entre 14 et 15 % de la population au seuil de 60 % et entre 8 et 9 % au seuil de 50 %, avec donc 6 % de la population situés entre ces deux seuils. La France se caractérise, en comparaison européenne, par un taux de pauvreté relativement faible et une intensité de la pauvreté, qui est l'écart entre le niveau de vie des pauvres et le seuil de pauvreté, également assez faible.

Si on prend une perspective de très longue période, on constate que la pauvreté a beaucoup diminué, notamment durant les Trente Glorieuses, et s'est rajeunie. Dans les années 1950-1960, elle concernait particulièrement les personnes âgées, tandis aujourd'hui elle touche surtout les jeunes de 18-25 ans et les enfants. La pauvreté est en effet mesurée au niveau du ménage, et les jeunes, les mineurs et les enfants appartiennent à des ménages et des foyers d'âge actif. Aujourd'hui, 21 % des enfants et autour de 20 % des jeunes de 18 à 25 ans sont pauvres, tandis que 13 % des 30-65 ans sont pauvres – avec une faible évolution suivant l'âge entre 30 et 65 ans. Au-delà de 65 ans, on est autour de 8 à 9 %. Les personnes âgées et les retraités sont donc aujourd'hui beaucoup moins pauvres, et on peut même considérer qu'ils le sont encore moins que ne l'indiquent les statistiques officielles car, dans la notion de niveau de vie, on ne prend pas en compte les loyers que les propriétaires occupants se versent. Or, les personnes âgées sont plus souvent propriétaires occupants, sans charge de loyer ni charge d'intérêt. Ils sont donc, d'une certaine façon, plus aisés que quelqu'un qui dispose du même revenu mais verse un loyer. Si on tient compte de ce paramètre, le taux de pauvreté des plus de 65 ans serait encore plus faible et celui des personnes d'âge actif ainsi que des jeunes et des enfants serait plus élevé, ce qui représente une forte différence.

Je fais une incursion dans les politiques publiques, sur lesquelles je reviendrai à la fin. En France, le minimum vieillesse doit augmenter à 900 euros. On sait par ailleurs que le seuil de pauvreté à 60 % se situe autour de 1000 euros. Avec le minimum vieillesse et les allocations logement, on dépasse donc déjà le seuil de pauvreté. Cela aboutit cependant à une situation dans laquelle si vous êtes locataire, vous vous situez au-dessus du seuil de pauvreté et vous n'êtes pas pauvre, tandis que si vous êtes propriétaire ou occupant et dans une situation par ailleurs similaire, vous ne touchez pas les allocations logement et vous pouvez vous trouver dans une situation de pauvreté. Le système actuel a donc presque éradiqué la pauvreté, au moins à 50 % mais pratiquement à 60 % aussi, pour les personnes âgées et pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), qui est à peu près du même montant que le minimum vieillesse.

La pauvreté concerne plutôt des jeunes, des personnes d'âge actif, et parmi ces ménages, beaucoup de familles monoparentales, dont le taux de pauvreté atteint 35 %. Ce taux a toujours été assez élevé pour ces familles, mais en raison de leur essor – leur nombre a doublé en quarante ans – le poids des familles monoparentales dans les personnes pauvres, au total, a fait plus que doubler.

Pourquoi les familles monoparentales sont-elles pauvres alors qu'elles sont plus aidées qu'avant et travaillent plus ? On observe en réalité que les autres familles travaillent encore plus. Il est à cet égard important de rappeler que la pauvreté est une notion relative. En effet, la norme est de plus en plus, avec la hausse du travail féminin, à la pleine activité dans les foyers : les couples avec un ou deux enfants sont souvent bi-actifs, et les personnes seules travaillent, conduisant à une pleine activité dans le foyer. Si votre foyer ne se situe pas dans cette norme de pleine activité, vous êtes donc souvent pauvre. Et, comme les

familles monoparentales ont historiquement une difficulté à travailler à plein temps, notamment en présence de jeunes enfants, elles tombent rapidement dans la pauvreté.

Comment expliquer les évolutions de la pauvreté ? On observe en France une forte baisse jusqu'en 1979-1980, puis une relative stabilité dans les quarante dernières années, parsemée d'oscillations qui peuvent être attribuées à la conjoncture. On ne retrouve pas une telle stabilité – hors crise conjoncturelle – dans les autres pays occidentaux, touchés par ailleurs par une tendance à l'augmentation des inégalités, notamment dans les pays libéraux mais aussi en Allemagne ou en Suède.

On l'explique par le fait qu'en France le système de redistribution s'est plutôt stabilisé, voire renforcé, alors que cette redistribution a plutôt eu tendance à diminuer dans d'autres pays. Le fait d'avoir un des SMIC les plus élevés au monde, à 60 % du salaire brut médian avec des allègements de cotisation très importants au niveau du SMIC – pour 30 milliards d'euros entre le SMIC et 1,6 SMIC – est également un facteur important de réduction de la pauvreté, qui peut selon moi être intégré dans le système de redistribution, même si on le mesure relativement mal. Si le coût du travail est juste un peu au-delà de la médiane européenne, en revanche le SMIC brut versé aux salariés est très élevé en comparaison européenne.

Par ailleurs, en matière d'inégalités, on observe des forces de divergence et de convergence. Parmi les forces de divergence, on peut communément citer la mondialisation ou le progrès technique. De l'autre côté, la massification scolaire et la hausse du niveau d'éducation, ainsi que la hausse du niveau d'étude et de l'activité féminine constituent des forces de convergence. Ces deux phénomènes se sont toutefois arrêtés dans les années récentes : depuis une vingtaine d'années, la durée des études n'augmente plus, ce qui n'est vraisemblablement pas compensé par une hausse de la qualité. D'autre part, la hausse de l'activité féminine est en train de plafonner alors que l'activité masculine continue à baisser. Or, généralement les hommes inactifs sont aussi en couple avec un conjoint inactif ou chômeur, puisqu'il y a une dose d'homogamie. Donc la baisse de l'activité masculine crée des pauvres, plus facilement que lorsque l'activité féminine diminue.

Le contexte me pousse à être pessimiste. Le SMIC stagne depuis quelque temps, des forces insistent sur la trop forte redistribution, en la présentant comme un « pognon de dingue » ou en rappelant l'existence d'un « ras-le-bol fiscal ». Toutes les forces de convergence qui avaient tendance à stopper l'augmentation des inégalités se sont arrêtées ou vont s'arrêter. Jusqu'ici tout va bien, mais je suis donc plutôt pessimiste pour l'avenir en ce qui concerne les inégalités, et notamment en bas de la distribution.

La politique gouvernementale, et cela est commun à la France et aux pays voisins, opère une distinction entre pauvres « méritants » et pauvres « non méritants ». Les premiers ont droit à une augmentation de leurs prestations : le minimum vieillesse, l'AAH et la prime d'activité augmentent assez fortement pendant ce quinquennat. En revanche, ce n'est pas le cas du RSA. Les « non méritants », à savoir les personnes d'âge actif valide, sont censés être mis au travail par des mesures incitatives, et, pour ce faire, on bloque le socle.

À la différence des politiques dirigées vers les retraités, la lutte contre la pauvreté, pour ces personnes d'âge actif, consiste à insister sur l'insertion par l'emploi. Suivant la fameuse maxime de l'OCDE, « il faut faire en sorte que le travail paie », et accompagner, voire pénaliser les allocataires. On parle alors de *welfare to work* ou de *workfare*. En ce sens, en France, on a mis en place le RSA activité puis la prime d'activité. On sanctionne plus ou

moins les allocataires s'ils refusent deux offres raisonnables d'emploi. Dans d'autres pays, du bénévolat peut être obligatoire – le Haut-Rhin y a pensé et le Conseil d'État a estimé que l'idée pouvait être intéressante – ou bien les aides peuvent être temporaires, comme avec la réforme des prestations sociales menée par Bill Clinton aux États-Unis.

Ces politiques peuvent être populaires, mais elles n'ont pas fait leurs preuves par le passé, ni en France ni dans d'autres pays. Lorsqu'on examine la littérature, on constate que l'augmentation des incitations financières n'a probablement qu'un faible effet sur l'emploi des personnes peu qualifiées. Par exemple, en réaction à une hausse des revenus du travail, la prime d'activité (ex-RSA activité, qu'on appelait à un moment le RSA chapeau) augmente d'abord, puis baisse. Pour un couple, cela augmente les incitations à la mono-activité, de façon à ce qu'un des conjoints reprenne un emploi, mais cela baisse les incitations pour le deuxième conjoint. Ce qu'on gagne d'un côté, on le perd de l'autre, et ce d'autant plus que le travailleur additionnel est souvent plus sensible aux incitations financières – on dit que son élasticité d'offre de travail est plus élevée. Il est ainsi plus facile d'inciter les femmes, qui sont souvent les travailleurs additionnels, à rester au foyer ou à aller travailler – selon les incitations financières proposées – que l'homme, dont la norme sociale est orientée vers le travail.

Ces questions d'incitation sont donc assez complexes et leur effet n'est pas flagrant au regard de la littérature. En France, en ce qui concerne le débat sur l'ouverture du RSA aux jeunes, Bargain et Vicard, dans un article paru dans la revue *Économie et statistique* en 2014, ont vérifié s'il y avait des différences d'emploi au niveau du seuil d'éligibilité à 25 ans en comparant avec les personnes âgées de 24 et 26 ans et ont trouvé peu, ou pas d'effet de ce seuil.

Il en est de même pour la prime d'activité. On trouve parfois de petits effets sur certains groupes, et notamment sur les parents isolés. Certains effets sont positifs, d'autres négatifs. En tout état de cause, il n'y a pas là de potentiel important de créations d'emploi.

Les effets montrés par la littérature ne sont donc pas évidents. De même pour les sanctions : celles que subissent les bénéficiaires du RSA, lorsqu'ils refusent deux offres, ont un impact ambigu. Elles peuvent légèrement les inciter à retrouver plus rapidement un emploi, mais il ne sera peut-être pas d'aussi bonne qualité que ce à quoi ils pourraient prétendre. Un article allemand a montré que les sanctions pouvaient pousser les bénéficiaires à sortir de leur situation plus rapidement, mais que cette sortie pouvait passer ou bien par l'emploi, ou bien par le non-recours, ce qui pose problème. Quand on sanctionne et qu'on suit les gens, ils ont tendance à ne pas apprécier ce contrôle et à moins recourir aux prestations.

Si on suit ces constats, il vaut mieux passer d'une logique d'activation à une logique d'investissement social, qui consiste à donner de l'argent aux pauvres. Cet argent est bien utilisé, comme l'illustrent les études menées dans ce domaine. Esther Duflo le souligne car cela a été montré dans un premier dans les pays en voie de développement. On observe ainsi que leur santé et l'éducation de leurs enfants s'améliorent. Les bénéficiaires peuvent même parfois travailler plus que lorsqu'on ne leur donne pas d'argent. Des études et des expérimentations sont réalisées autour de la question du revenu universel dans les pays développés, et on trouve aussi que donner de l'argent aux pauvres, y compris dans ces pays, peut avoir des effets bénéfiques.

Il conviendrait donc, d'après moi, d'assurer un revenu minimum à l'ensemble de la population pour qu'elle puisse être en bonne santé, se soigner, se loger, éduquer les enfants.

Cela pourrait passer par une ouverture du RSA aux 18-25 ans, par la mise en place un système de bourse étudiante universelle non conditionnée aux revenus des parents, mais de façon socialement juste, par l'automatisation du RSA pour lutter contre le non-recours, et par son augmentation, par exemple de 100 euros, quitte à réduire le taux de cumul avec la prime d'activité de 61 % à 50 % ou 55 %. La logique est donc la suivante : pour lutter contre la pauvreté, il faut donner un minimum au plus grand nombre de gens possible, ce qui suppose notamment de lutter contre le non-recours et combler les « trous dans la raquette » en aidant davantage les jeunes et les étudiants.

En ce qui concerne les parents isolés, deux rapports de l'OFCE et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) soulignent que le versement des pensions alimentaires – en général par le père – conduit souvent à une détérioration de la situation de la personne qui la reçoit. Si on a effectivement lutté contre les trappes à inactivité avec la prime d'activité, le problème auquel sont confrontés les parents isolés avec les pensions alimentaires demeure non résolu. Dans ce cadre, il faut aussi penser à aider les pères : un père isolé, qui peut avoir une garde classique un week-end sur deux ou la moitié des vacances, ne va percevoir aucune aide. On peut également baisser les coûts de garde, ou augmenter la prime d'activité, pour ces parents isolés. En effet, leur permettre de disposer de plus d'argent en travaillant a un effet réel, car c'est un groupe sous contrainte pour qui il peut être coûteux de travailler. Sur ce sujet, je vous conseille d'auditionner mes collègues Muriel Pucci ou Hélène Périvier.

Pour terminer, je souhaite évoquer la question du revenu universel. Un de ses effets est de combler l'ensemble des « trous dans la raquette », car on verse quelque chose à tout le monde. De ce point de vue-là, c'est bien. Mais je suis plutôt social-démocrate : faut-il donner à tout le monde ? Le coût est très important. Se pose également la question de l'acceptabilité politique d'un revenu inconditionnel. Par ailleurs, dans une logique de lutte contre la pauvreté, il faut, à mon avis, donner plus à ceux qui ont le plus besoin, notamment aux parents isolés ou aux personnes célibataires qui ne bénéficient pas d'économies d'échelle. Le système actuel, avec une dose de familialisation, le fait en partie. En revanche, le revenu universel est individualisé, donc avec ce système, lorsqu'on donne 500 ou 1 000 euros à tout le monde, un couple sans revenus aura un niveau de vie plus important qu'une personne isolée. Cela pose problème, selon moi.

**M. Stéphane Carcillo, chef de la division Emploi et Revenus à l'OCDE et professeur d'économie à Sciences Po Paris.** – Que puis-je ajouter par rapport à ce panorama très complet présenté par M. Allègre ? Peut-être quelques points de comparaison internationale.

En premier lieu, la France bénéficie d'un dispositif de prestations sociales extrêmement complet. Nous couvrons un grand nombre de groupes, selon un maillage assez fin – qui présente des limites sur lesquelles je reviendrai après – et nous dépensons aujourd'hui, sur les prestations sous conditions de ressources et l'assistance sociale, environ 1,6 point de PIB, ce qui est plus élevé que la moyenne européenne. On réduit fortement la pauvreté, en la divisant presque par deux grâce à ces aides ciblées. Si on prend en compte l'ensemble des dispositifs de prestations sociales, ce qui inclut les dispositifs assurantiels, on divise même la pauvreté par trois. En comparaison internationale, notre dispositif est solide et atteint donc une performance assez forte.

Comme l'a rappelé M. Allègre, le taux de pauvreté en France est relativement faible et stable depuis de nombreuses années en comparaison internationale. Pour réduire

d'avantage cette situation de pauvreté, plusieurs stratégies existent. La première consiste à dépenser plus et à augmenter le niveau de prestation, si possible de manière ciblée. C'est très important car si on fait des dispositifs moins ciblés, notamment assurantiels, l'effet sur la pauvreté sera moindre : on note à cet égard une claire différence entre les prestations sous conditions de ressources et les prestations assurantielles.

De manière plus précise, quelles sont les voies d'amélioration ?

La première voie consiste à agir sur le problème du non-recours. On estime par exemple que le taux de recours au RSA est d'environ deux tiers, ce qui signifie qu'un tiers des personnes qui y auraient droit n'en bénéficient pas car ils ne le demandent pas. On ne comprend pas toujours très bien pourquoi : peut-être à cause de l'ignorance des droits ouverts ? à cause de coûts administratifs associés à la demande ? Il existe certainement de manières d'améliorer les choses en termes de recours. Désormais, on dispose en effet de la capacité de pré-remplir l'essentiel des données relatives issues du travail et d'autres prestations, qui viennent en différentiel par rapport au RSA. On est quasiment capable de faire un versement automatique si on le souhaite, grâce aux nouvelles déclarations, comme la déclaration sociale nominative (DSN).

La rationalisation des aides pourrait également contribuer à résoudre ce problème. Le dispositif est composé de dix minima sociaux qui sont difficilement lisibles et difficiles à piloter, avec des règles différentes, notamment des échelles d'équivalence selon la taille de la famille, et des montants qui varient, et parfois pour des populations identiques. Je prends l'exemple du RSA et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui prévoient des montants légèrement différents – l'ASS est conjugalisée alors que le RSA est familialisé – pour des personnes qui se trouvent dans des situations assez similaires. La seule différence est que le bénéficiaire de l'ASS a contribué un peu plus longtemps à l'assurance chômage que le bénéficiaire du RSA. Une rationalisation aiderait à l'amélioration du taux de recours. On pourrait imaginer un revenu de base identique pour tout le monde, sur la base de la même échelle d'équivalence – c'est-à-dire les mêmes règles qui permettent d'augmenter ce revenu de base lorsqu'on est en couple ou qu'on a des enfants – où l'on prévoirait des suppléments en fonction de la situation. Ainsi, les allocations de logements seraient rajoutées en fonction de la situation de logement, l'équivalent de la prime d'activité serait versé dans le cas où le salaire serait au niveau du SMIC. On pourrait également, si l'on est handicapé, monter au niveau de l'AAH, qui s'approche des 1 000 euros, et, si l'on est retraité, atteindre le niveau du minimum vieillesse. On pourrait donc imaginer un système plus simple en termes d'architecture et plus lisible est donc envisageable.

Deuxième voie d'amélioration : la situation des jeunes. Malgré ce dispositif très complet, comme l'a rappelé M. Allègre, des « trous dans la raquette » subsistent, en particulier chez les jeunes de moins de 25 ans. Il s'agit d'un sujet d'actualité, étant donné le plan « 1 jeune, 1 solution » mis en place par le Gouvernement et qui va continuer de s'étendre.

À cet égard, il faut comprendre pourquoi les jeunes ne sont pas éligibles au RSA. Le système de redistribution français repose sur une très forte tradition de familialisation des aides, notamment avec le quotient familial et les allocations familiales : on a pris l'habitude d'aider les jeunes jusqu'à 25 ans à travers ce prisme. Pendant longtemps, l'ouverture des aides aux jeunes s'est donc heurtée au fait que de nombre d'entre elles passaient déjà par la famille, avec le risque de donner aux jeunes ce qu'on retire aux parents et aux autres enfants. C'est pourquoi les jeunes ne sont pas compris dans le RSA. Il a certes été étendu aux jeunes qui se

trouvaient déjà sur le marché du travail et ayant accumulé au moins deux ans de contribution, ou aux jeunes parents. Toutefois, la crise actuelle a révélé le fait que de nombreux jeunes sont sortis du système éducatif, en situation d'emploi précaire, ou n'ont pas assez travaillé pour avoir droit à l'assurance chômage et trop pour avoir droit à d'autres aides. Ils n'ont pas le droit non plus au RSA.

Se pose donc la question des aides que l'on peut promouvoir. Depuis plusieurs années, les gouvernements successifs ont mis en place la garantie jeunes, d'ampleur d'abord limitée puis grandissante. Cette stratégie est plutôt vertueuse, car l'insertion dans l'emploi, entendu de façon générale pour les jeunes les moins qualifiés, et dans l'emploi durable pour ceux qui sont dans une situation précaire, constitue l'un des grands problèmes des jeunes en matière de pauvreté. Même si cette stratégie mérite donc d'être continuée, elle comporte plusieurs limites. D'abord la garantie jeunes ne dure qu'un an. Elle va certes être augmentée à un an et demi, mais les jeunes qui ont des difficultés durables, peuvent tout à fait se retrouver, avant 25 ans, à la fin de la garantie jeunes et sans aide. Deuxième limite de cette garantie jeunes : bien qu'elle soit certes très vertueuse grâce au couple prestation-accompagnement, à chaque fois qu'on veut augmenter sa jauge – des marges de manœuvre existent en la matière puisqu'un million de jeunes sont sans emploi, sans éducation, sans formation, alors que la jauge de la garantie jeunes est aujourd'hui prévue à 200 000 – il faut que l'accompagnement et les moyens humains suivent. Sans cela, si on double le portefeuille des conseillers dans missions locales, les vertus de la garantie jeunes resteraient lettre morte. Ensuite, comme ces missions locales sont focalisées sur des jeunes peu qualifiés, le dispositif est peu adapté aux personnes qui sont déjà dans l'emploi, ont des diplômes mais ont du mal à s'insérer dans l'emploi durable. Si on veut aller plus loin dans cette stratégie d'ouverture aux jeunes d'une allocation de garantie jeunes, qui est presque l'équivalent du RSA, il est nécessaire d'ouvrir plus largement l'accompagnement en passant par Pôle emploi.

D'une manière générale, je suis d'accord avec M. Allègre pour dire qu'il n'y a pas de raison éthique d'exclure les jeunes de l'aide sociale, et notamment ceux qui ne sont plus dépendants de leurs parents. Ces jeunes constituent précisément un groupe auquel se posent des problèmes essentiels en matière de pauvreté, qu'il faut donc essayer de régler. La question des étudiants est différente parce que nombre d'entre eux sont dépendants de leurs parents, et bénéficient ainsi d'un logement et de transferts financiers.

Troisième voie d'amélioration : la lutte contre les barrières non monétaires à l'insertion. Si l'on veut réduire la pauvreté, il faut s'attaquer au problème majeur de l'accès à l'emploi et à un nombre suffisant d'heures de travail – notamment pour les parents isolés. Ce n'est pas uniquement une question d'incitations financières : celles qui visent le retour à l'emploi sont, en France, relativement bonnes, notamment depuis la création de la prime d'activité ou, anciennement, du RSA chapeau. Ces dispositifs ont permis que le travail paie et qu'on ne perde pas toutes les aides lorsqu'on accède à un emploi, modulo le maquis des aides locales qui ne sont pas situées dans le cadre du couple RSA-prime d'activité et qu'on peut perdre, dans certaines collectivités. Si, donc, les incitations au retour à l'emploi sont globalement bonnes en France, des barrières non monétaires à la reprise d'emploi persistent. Cela renvoie à la question du service d'insertion, notamment des personnes bénéficiaires d'aides sociales comme le RSA. La garde d'enfants fait partie des grandes préoccupations des familles monoparentales ; se posent aussi le problème de la garde de personnes isolées comme les parents malades, celui de la mobilité et de l'incapacité de se déplacer là où le travail se trouve quand les emplois ne sont pas à proximité, ou encore celui de la formation. Tout un éventail de barrières non monétaires reste donc à lever.

Les rapports qui ont été publiés sur ce sujet, en particulier sur l'insertion dans le cadre du RSA, pointent les limites du système français, qui est assez éclaté et très hétérogène sur le territoire. Nous disposons de marges de manœuvre pour mettre en œuvre la réforme de l'insertion, voulue par plusieurs gouvernements, y compris le Gouvernement actuel, mais qui pour l'instant n'a pas abouti. Cette problématique de l'insertion est différente de celle qui se pose aux demandeurs d'emploi classiques car il faut essayer de rassembler tous les services en interconnexion, si possible au même endroit, pour construire un service d'insertion. À cet égard, le modèle mis en œuvre par la Norvège est vertueux : elle a regroupé les services d'indemnisation et les services sociaux dans les mêmes bureaux, et cela bénéficie fortement aux personnes les plus fragiles qui ont le plus de difficulté à retourner à l'emploi. L'insertion est donc un domaine central pour favoriser un accès à l'emploi durable, élément qui pèse dans la lutte contre la pauvreté.

C'est là l'essentiel de mon propos. Pour terminer rapidement sur le revenu universel, il s'agit d'une stratégie intéressante, qui améliorerait peut-être la lisibilité et le recours, mais qui ferait en France potentiellement beaucoup de perdants, puisqu'il est individualisé, alors que les prestations actuelles sont familialisées. Se mettre dans une logique totalement différente de celle qu'on a choisie pour construire le système serait extrêmement compliqué dans le cas de la France. L'OCDE a publié une note de simulation avec quelques scénarios, qui mettaient en évidence ces limites.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Merci à nos intervenants, qui nous ont présenté deux approches différentes, ce qui est intéressant dans le cadre de cette mission d'information. Monsieur Allègre, j'ai écouté avec attention vos propos selon lesquels votre objectif était de donner de l'argent aux pauvres, cela a le mérite d'être clair. J'ai une question sur le sujet : nous avons tout à l'heure entendu des sociologues et nous nous sommes rendus compte que la sortie de la pauvreté était le fruit de plusieurs facteurs : familiaux, financiers et d'insertion sociale. Réduire un discours à une simple logique financière n'est-il pas un peu court ?

Vous avez par ailleurs évoqué le cas des retraités qui seraient peut-être moins pauvres que d'autres. Même si vous avez souligné que la pauvreté est un enjeu complexe, le fait d'appuyer sur une certaine catégorie de personnes contre une autre ne contribue-t-il pas à faire diverger nos populations et à créer finalement entre les uns et les autres des sentiments d'injustice ? Je dis cela parce que des mesures affectant les retraités ont été prises par le Gouvernement, et ont pu contribuer à déclencher la crise des gilets jaunes. Les retraités correspondent à différentes catégories et il ne faut peut-être pas les regrouper en bloc homogène.

Monsieur Carcillo, je souhaite d'abord revenir sur l'automatisation des aides. On dispose de données permettant déjà l'automatisation de nombreuses démarches, par exemple avec la retenue à la source, qui a constitué une révolution dans la fiscalité. Il y a une vraie discussion à ce sujet au niveau des travailleurs sociaux, donc je pose la question sans aucun *a priori* : doit-on automatiser ces aides ou ne faut-il pas tout de même qu'il subsiste une démarche de la part des personnes concernées ? Il faut ici prendre en considération le risque de fracture numérique, qui empêcherait certaines personnes de pouvoir bénéficier de ce à quoi la société leur permettrait d'avoir droit, et le fait que certaines populations peuvent ne pas oser franchir le pas.

Ma deuxième question porte sur l'enjeu de la rationalisation, bien distinct de celui du revenu universel, mais qui, dans votre approche, qui présente un intérêt certain. La mise en

place opérationnelle de cette rationalisation a-t-elle été faite dans d'autres pays, et dans quels délais ? Nos systèmes sont complexes et cette rationalisation peut générer des gagnants et des perdants. Il faut donc être prudent.

Vous avez parlé des jeunes non dépendants de leurs parents : cela existe-t-il et faut-il que cela existe ? Je m'explique. À partir du moment où l'on définit des jeunes moins dépendants de leurs parents comme critère d'éligibilité aux aides publiques, ne les coupe-t-on pas d'un système familial qui pourrait les empêcher de basculer dans la pauvreté et la précarité ?

Enfin, sur l'insertion, vous avez évoqué la garantie jeunes. Je suis un peu choquée par l'empilement des dispositifs : la garantie jeunes, les écoles de la deuxième chance ou les établissements pour l'insertion dans l'emploi (Epide) qui accompagnent certains jeunes. Ils ont le mérite d'offrir un accompagnement et une allocation, mais de niveau différent. Ne faudrait-il pas harmoniser cela pour fournir à chaque jeune la solution qui correspond à son profil ? Au final, la proposition du Gouvernement d'un service public de l'insertion constitue-t-elle une piste pour avoir, à terme, un guichet unique à l'échelle territoriale et départementale ?

**M. Guillaume Allègre.** – J'ai certes été court et réducteur, mais c'était fait exprès. Si vous m'aviez interrogé sur ce qu'il faut faire aux États-Unis, j'aurais proposé d'augmenter le salaire minimum. C'est une réforme évidente, qui ne détruirait que peu d'emplois et permettrait d'accroître le revenu des pauvres sans coût pour l'État. On gagne d'un côté sans perdre de l'autre, alors que généralement, en économie, on fonctionne en termes d'arbitrage, par exemple entre égalité et efficacité. De ce point de vue, si on donne le RSA aux 18-25 ans, si on l'automatise et qu'on l'augmente de 100 euros, l'impact sur l'emploi sera marginal tandis que l'impact sur la pauvreté et son intensité sera très important. On gagne beaucoup en termes d'égalité et on perd peu en efficacité. Une telle réforme serait donc assez évidente, à la différence d'autres.

Je vais développer trois points.

D'abord : l'emploi. Selon moi, cette question est sociale et macroéconomique plus qu'individuelle et d'accompagnement. C'est là où je ne suis pas nécessairement d'accord avec Stéphane Carcillo. Faire beaucoup d'accompagnement peut être positif dans le sens où des gens vont doubler d'autres personnes dans la file d'attente, mais il faut surtout créer de l'emploi, et, pour cela, avoir une politique macroéconomique solide. Il s'avère que la politique macroéconomique dans la crise a été plutôt bonne, avec le chômage partiel et les taux d'intérêt bas. Il est important de continuer sur cette lancée. En 2008, on a eu les bons réflexes, avant d'être confronté à la crise de l'euro en 2011 et à la *double-dip recession*. Il faut éviter de retomber dans cette spirale récessionniste et mener une stratégie de sortie de crise de long terme, sans essayer de rembourser la dette de façon prématurée. Ensuite, évidemment, se pose la question de l'éducation. Dans cette course entre technologie et éducation, on doit s'orienter vers une augmentation, peut-être pas tant de la quantité d'éducation, qui est déjà longue, mais surtout de sa qualité. Il faut, notamment pour les élèves les plus défavorisés, faire en sorte que tout le monde lise en fin de CE1. Cela doit s'envisager à long terme : si on s'engage dans cette politique aujourd'hui, les effets seront perçus dans vingt ans.

Ensuite, le versement automatique comporte une difficulté. L'impôt est prélevé au niveau du foyer fiscal ou au niveau individuel, alors que les prestations sociales sont versées au niveau du foyer ou du ménage au sens de la Caisse nationale des allocations familiales

(CNAF) et sont donc familialisées. Pour pouvoir automatiser, l'administration doit savoir en temps réel, ou au moins tous les trimestres, qui habite où et avec qui. En France, l'administration ne le sait pas, à la différence de ce qu'on observe dans les pays à registre où on est censé déclarer dans quel logement on habite et à quelle adresse. Ce serait une sorte de révolution d'aboutir à cela. On peut aussi décider de ne plus conjugaliser les prestations sociales mais ce serait à mon avis une erreur, en raison des économies d'échelle qui existent. Il coûte vraiment plus cher, pour une famille qui se sépare, de vivre ainsi que de vivre conjointement.

Sur la question du RSA, Stéphane Carcillo a évoqué la possibilité de ne le donner qu'aux jeunes décohabitants. Cela réduirait vraiment le coût. En effet, étendre le RSA aux jeunes coûterait environ 5 et 7 milliards d'euros. Or, on dénombre en France un million de NEET (« *Not in Education, Employment or Training* », ou « ni étudiant, ni employé, ni stagiaire »), qui vivent aux trois quarts chez leurs parents. Donc réserver le RSA aux jeunes décohabitants, qui ne constituent que 25 % de ces NEET, ne représenterait qu'un coût de 1,5 ou 2 milliards d'euros. Mais si on fait cela, on risque de donner de l'argent à des qui sont aidés par leurs parents « sous la table », en payant le loyer de leur logement par exemple, et pas à d'autres jeunes qui continuent d'habiter chez leurs parents du fait qu'ils sont justement moins aisés et ne peuvent pas se permettre de décohabiter.

Pour les jeunes et les étudiants, on peut penser à un autre objectif. Le but n'est pas uniquement la réduction de la pauvreté. Effectivement, de nombreux jeunes ont des niveaux de vie relativement élevés grâce au soutien parental. On doit aussi se demander si on veut favoriser l'autonomie ou non. Au Danemark, l'allocation étudiante est deux fois plus élevée pour les jeunes décohabitants (800 euros) que pour les jeunes cohabitants (400 euros). Dans les pays scandinaves, les politiques sociales encouragent la décohabitation alors qu'en France, avec la familialisation, on encourage la cohabitation. L'objectif est de donner l'autonomie aux jeunes et étudiants, ce qui me paraît important. En effet, même si elle comporte des métropoles, la France reste un pays relativement centralisé. Si vous habitez dans une petite ville et que vous restez chez vos parents en tant qu'étudiant, vous n'aurez pas accès à offre de formation complète. Si des politiques n'aident pas à emménager ailleurs, vous risquez de suivre la formation qui se trouve là où vous habitez, et tout le monde y aura suivi la même formation ! Il est donc important de favoriser la mobilité résidentielle.

La condition sous-jacente est la construction de logements, pour les étudiants et les personnes pauvres. Des revenus doivent être versés aux jeunes et aux étudiants pour les aider dans cette mobilité résidentielle. C'est aussi très important en termes de croissance : des unités territoriales sont plus productives que d'autres. Si on veut profiter des externalités d'agglomération, il faut inciter les gens à vivre dans un endroit différent de leurs parents.

**M. Stéphane Carcillo.** – En ce qui concerne d'abord l'automatisation des aides, on est presque capable d'automatiser le versement de la prime d'activité, et on ne voit pas pourquoi on ne le ferait pas. En revanche, l'automatisation du RSA constituerait pour certains un problème moral. Mais je ne vois pas pourquoi on aiderait automatiquement les gens qui travaillent, et pas les autres. On devrait automatiser pour essayer de réduire la pauvreté. En particulier, de nombreuses personnes peuvent se retrouver sans travail sur une période courte, d'un à trois mois, et ne demandent pas l'aide car elles espèrent retrouver un travail rapidement – ce qui n'est pas toujours le cas. Ce coût administratif de la demande d'aide mêlé à l'anticipation de la reprise d'emploi freine le recours. Dans ces conditions, un versement automatique permettrait de réduire la pauvreté parmi ces populations précaires. Je parle ici de

la prime d'activité et du RSA et non de l'AAH et du minimum vieillesse qui comportent des critères d'entrée précis.

Toujours sur la question de l'automatisme et du transfert d'information. Aujourd'hui, l'administration fiscale peut savoir qui habite avec qui, sur la base d'une adresse commune. Les services sociaux disposent aussi d'informations, qui peuvent être différentes de celles de l'administration fiscale. On doit en tout cas pouvoir résoudre ce problème. Si un changement de situation survient au cours d'un trimestre ou d'une année, on peut imaginer qu'il soit notifié dans une déclaration de fin d'année, ce qui donnerait lieu à un indu ou à des recouvrements. En général, on n'arrive pas à récupérer l'argent auprès de ces populations-là, donc on peut imaginer que la situation que vous déclarez à telle date est la situation qui fixera vos droits sur l'année. En revanche, à la fin de l'année, pour éviter cet effet d'indu, si vous déclarez une nouvelle situation, elle fixera vos droits à compter de ce changement de situation.

Sur le deuxième point, on a en effet l'exemple de l'*universal credit* qui procède à la rationalisation de toutes les aides. Mais il a été mis en place avec l'objectif de faire des économies, ce qui a généré beaucoup de perdants : ce n'est donc pas un très bon exemple à suivre si on veut faire de la rationalisation pour augmenter la lisibilité du système, son pilotage, et le recours. En revanche, cette expérience montre que rationaliser les aides prend plusieurs années, car les systèmes d'information doivent être rendus compatibles et mis à jour, les bases de données réunies et enfin parce qu'un phasage est nécessaire. En effet, lorsqu'on passe d'un système à l'autre, on fait potentiellement des perdants. Par exemple, la fusion du RSA avec l'ASS ferait des perdants, notamment parmi les couples, qui sont relativement favorisés dans le cadre de l'ASS. Il est donc très compliqué, notamment politiquement, de passer du jour au lendemain dans le nouveau système. On fait donc habituellement du phasage : on ouvre le robinet du nouveau système et on ferme celui de l'ancien. Pour éviter de figer les gens dans un dispositif, on leur dit qu'ils basculeront, au bout d'un certain temps, dans l'autre. Ce processus prend donc plusieurs années et se prépare longtemps à l'avance. Il peut ne pas faire trop de perdants si on s'accorde sur les bons paramètres, si on phase correctement, et surtout si on n'a pas l'objectif de faire des économies.

Je réponds maintenant sur la question de l'insertion et de la diversité des aides, avec la garantie jeunes face aux autres dispositifs. Je suis d'accord pour souligner l'enjeu actuel de rationalisation de ces aides. Les dispositifs comme l'Épide ou les écoles de la deuxième chance sont aujourd'hui potentiellement mobilisables dans le cadre de la garantie jeunes. Les missions locales peuvent y orienter les jeunes, et elles le font déjà, mais cela prend beaucoup d'espace pour ces dispositifs, dont l'architecture est assez bizarre, puisqu'ils sont à la fois intégrés et en concurrence. Et il est tout à fait anormal que les aides ne soient pas les mêmes. On ne peut pas dire à une personne qui bénéficie de la garantie jeunes que son aide sera réduite de moitié si elle passe en école de la deuxième chance. Cela n'a objectivement pas beaucoup de sens, et cela tue l'intérêt de ces écoles, qui constituent pourtant une très bonne stratégie, car elles dispensent un enseignement intensif, remotivent les jeunes et les ouvrent sur des métiers. L'école de la deuxième chance est une forme de pré-apprentissage. Pour les jeunes, il faut donc rationaliser ces dispositifs et surtout éviter qu'ils se fassent une concurrence déloyale entre eux. Mon idée était plutôt que la garantie jeunes était comme un chapeau dans lequel on entrait avec une myriade d'options, entre lesquelles le choix est financièrement indifférent : on ne doit pas être désincité à choisir une option qui nous convient mieux au regard de notre parcours.

La mise en place du service public de l'insertion est une bonne stratégie. L'hétérogénéité territoriale, en termes de qualité et d'accompagnement des personnes très éloignées de l'emploi, est aujourd'hui importante.. Il s'agit d'un très gros chantier, mais il n'a pas à être uniquement public. Dans le système d'insertion, de nombreux intervenants privés et associatifs entrent en jeu. Ces acteurs de soutien pourraient subsister, mais ils seraient intégrés dans un système national qui rationalise les différents types de parcours et qui vérifie la qualité de service de ces prestataires extérieurs, un peu comme le fait Pôle emploi avec les aides et les accompagnements.

**M. Guillaume Allègre.** – Je souhaite revenir sur la question de l'automatisation. Ce n'est pas si simple. L'objectif de l'automatisation est de lutter contre le non-recours. Or, par construction, la CAF ne connaît pas les personnes qui ne recourent pas à leurs droits, et ne sait pas, parmi ces personnes, qui habite avec qui. En revanche, comme les prestations sont familialisées, elles le savent pour les personnes qui recourent aux droits.

En outre, l'administration fiscale n'a les informations que pour les couples mariés et pacésés. Pour automatiser, il faut donc bien être un pays à registre, comme les Pays-Bas, l'Espagne ou les pays scandinaves, où toutes les informations sont croisées par les administrations. Ce n'est pas le cas en France pour des raisons parfois historiques : il faudrait donc changer cela si on voulait passer à un système automatique.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Je vous remercie pour ces interventions. Pour mon complément d'information, je voulais savoir si, dans les études que vous avez réalisées, vous aviez pris en considération les « invisibles », c'est-à-dire tous ceux qui sont absents des recensements officiels. Je veux parler de ceux qui vivent dans les bidonvilles ou les squats, des travailleurs immigrés, de ceux qui vivent dans la rue, bref, de cette population dont on dit qu'elle se rajouterait à hauteur d'un million au nombre de pauvres.

Monsieur Allègre, vous avez dit, dans votre propos liminaire, que le système de redistribution était très efficace en France. Comment expliquez-vous alors ce triste constat ?

**M. Guillaume Allègre.** – Je travaille sur enquête et, malheureusement, l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) en France ou les enquêtes Eurostat ne recensent pas les personnes non logées. On souffre donc d'un problème d'information statistique sur les SDF et sur la population hors logement. Si on met en place des systèmes automatiques, on peut imaginer qu'on pourra toucher ces populations plus facilement qu'aujourd'hui, où il faut se déplacer et demander une aide, ce en quoi je suis d'accord avec Stéphane Carcillo. Je ne comprends pas bien l'argument moral selon lequel il faudrait faire l'effort d'accomplir des démarches de demande pour mériter l'aide. Cette vision des choses peut s'avérer contre-productive car certaines populations n'aiment pas cette sorte de paternalisme. De ce point de vue, je suis plutôt libéral dans le sens premier du terme, et non paternaliste, c'est-à-dire pour l'autonomie des jeunes, contre la familialisation et la stigmatisation. Ce stigmate explique une partie du non-recours.

**M. Stéphane Carcillo.** – Je suis tout à fait d'accord, et précisément, une des raisons qui plaide en faveur de l'automatisation est de lutter contre le stigmate. Beaucoup de personnes qui auraient droit aux aides sociales n'en veulent pas à cause de ce stigmate.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Monsieur Allègre, j'ai simplement posé cette question car vous avez commencé votre intervention en disant que, si l'on veut lutter contre la pauvreté, il faut donner l'argent aux pauvres et donc y compris aux SDF...

**M. Guillaume Allègre.** – Je suis d'accord. À ce propos, une expérimentation a été mise en place au Canada, où on a donné 7 700 dollars à des SDF – même s'ils n'étaient pas nombreux – et un an après, les expérimentateurs ont constaté une baisse de la consommation de cigarettes et de drogues, une hausse des personnes qui travaillaient, bref, beaucoup d'effets positifs. Même dans les pays développés, si on donne de l'argent aux pauvres, un ensemble de choses bénéfiques se produisent, car les pauvres le gèrent bien. Cela leur permet de faire des investissements. En somme, la vraie trappe à pauvreté n'est pas la désincitation au travail, mais la pauvreté elle-même.

**M. Jean-Jacques Michau, président.** – Il me reste à vous remercier pour ces échanges très intéressants, fructueux et avec des éclairages différents.

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

*La réunion est close à 18 h 45.*



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

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M Jean Hingray, président. -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Table ronde sur la mobilité sociale et la reproduction des inégalités (le compte rendu 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 18 h 40.*

**Jeudi 4 mars 2021**

- Présidence de M Jean Hingray, président. -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Table ronde sur les inégalités scolaires (le compte rendu 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 12 heures.*



## MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS »

**Mercredi 3 mars 2021**

– Présidence de M. Pierre Cuypers, président d'âge –

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Réunion constitutive**

**M. Pierre Cuypers, président d'âge.** – Mes chers collègues, il me revient, en ma qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission d'information sur « la méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts ».

C'est un sujet qui me tient à cœur à titre personnel, en raison notamment de l'intérêt que je porte aux questions agricoles. Au demeurant, le développement des installations de méthanisation concerne, à des degrés divers, tous nos territoires.

Au-delà de ce volet agricole, je ne mésestime pas les autres dimensions que seront amenées à revêtir nos travaux : la politique énergétique, d'une part, les problématiques de la protection de l'environnement et de la gestion des déchets, d'autre part.

Telle est donc notre feuille de route des prochains mois : il s'agit assurément d'un beau sujet à traiter ensemble.

Mais, au préalable, nous sommes réunis aujourd'hui afin de constituer le bureau de cette mission d'information, créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévue par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires en a formulé la demande le 4 février 2021 et la Conférence des présidents en a pris acte le 10 février.

La liste des 23 membres de la mission d'information, proposés par les groupes politiques, a été approuvée par le Sénat lors de sa séance du mercredi 17 février 2021.

Notre ordre du jour appelle en premier lieu l'élection du président de la mission, à laquelle j'ai l'honneur de présenter ma candidature.

Y a-t-il d'autres candidats ?

L'un d'entre vous s'oppose-t-il à la désignation de ma candidature comme président de notre mission ?

Je vous remercie.

*La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Pierre Cuypers.*

– Présidence de M. Pierre Cuypers, président –

**M. Pierre Cuypers, président.** – Je vous remercie très sincèrement de m’avoir confié la présidence de notre mission d’information.

Je remercie également le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires d’avoir proposé la création de cette mission, qui s’inscrit dans le prolongement des débats que nous avons dans notre Assemblée, sur les problématiques environnementales, énergétiques et agricoles.

Je vous propose, tout d’abord, de poursuivre la constitution du Bureau de notre mission d’information.

En application de l’article 6 *bis* du Règlement du Sénat, la fonction de rapporteur revient de droit, s’il le souhaite, au groupe à l’origine de la demande de création de la mission d’information. Le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires l’a effectivement demandé et a proposé le nom de notre collègue Daniel Salmon. Celui-ci est donc de droit désigné rapporteur.

*La mission procède à la désignation de son rapporteur, M. Daniel Salmon.*

**M. Pierre Cuypers, président.** – Je félicite M. Daniel Salmon.

Il nous reste à compléter le Bureau. Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d’avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire restant à pourvoir est la suivante :

- pour le groupe Les Républicains : un vice-président et un secrétaire ;
- pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain : deux vice-présidents ;
- pour le groupe Union Centriste : un vice-président et un secrétaire ;
- pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) : un vice-président ;
- pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) : un vice-président ;
- pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires : un vice-président ;
- pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) : un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j’ai reçu les candidatures de :

- M. Cyril Pellevat pour le groupe Les Républicains ;
- Mme Angèle Prévile et M. Thierry Cozic pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ;
- M. Patrick Chauvet pour le groupe Union Centriste ;

– M. Bernard Buis pour le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) ;

– M. Gérard Lahellec pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) ;

– Mme Vanina Paoli-Gagin pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ;

– M. Jean-Pierre Corbisez pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE).

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures de Mme Christine Lavarde pour le groupe Les Républicains et de Mme Denise Saint-Pé pour le groupe Union Centriste.

S'il n'y a pas d'opposition, je vous propose de ratifier cette liste.

Il n'y a pas d'opposition ?

*La mission procède à la désignation des membres de son bureau.*

Avant de céder la parole à Monsieur le rapporteur, je souhaitais vous faire part de quelques éléments concernant l'organisation de nos travaux.

En théorie, nous pourrions envisager leur terme, sous la forme de la publication du rapport accompagné de nos propositions, pour le début de l'été prochain. Toutefois, ce calendrier prévisionnel de la fin du mois de juin, ou du début du mois de juillet, nous apparaît d'ores et déjà quasiment hors d'atteinte.

En effet, l'agenda politique et parlementaire des prochains mois introduit une double contrainte importante qui ne manquera pas de peser – directement et indirectement – sur la disponibilité des sénateurs.

En premier lieu, nous le savons, les élections régionales et départementales devraient se tenir les 13 et 20 juin 2021.

En second lieu, l'examen par le Sénat du projet de loi Climat devrait intervenir en séance publique à compter du 14 juin 2021. Il s'agira probablement du dernier texte législatif majeur de l'actuel quinquennat. On peut donc s'attendre à ce que nous ayons à examiner un texte considérablement enrichi – éventuellement jusqu'à 100 ou 150 articles – par les amendements de l'Assemblée nationale. Au Sénat s'en suivront plusieurs semaines d'examen du texte en séance publique, probablement jusque vers le 14 juillet.

Au surplus, en amont et dès le mois de mai 2021, les sénateurs de la commission des affaires économiques et ceux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable seront fortement mobilisés par des auditions et des travaux préparatoires.

En définitive, l'ensemble de tous ces éléments milite en faveur de l'organisation d'un grand nombre d'auditions plénières et d'auditions en format rapporteur au cours des

mois de mars et d'avril, quitte à utiliser le tout début du mois de mai comme « variable d'ajustement ».

Il sera alors temps de déterminer plus précisément la date de sortie du rapport, que nous souhaiterions à ce stade et par prudence fixer au mois de septembre prochain, sans pouvoir dépasser réglementairement la date du 30 septembre 2021.

Compte tenu des contraintes liées aux travaux des structures permanentes et à la séance publique, nous pourrions essayer de tenir des réunions régulières en mission plénière le mardi et le mercredi, entre 16h30 et 19h00.

Vu le contexte sanitaire, ces réunions auront lieu pour le moment en mode hybride, c'est-à-dire en présentiel et en visioconférence. Comme il est d'usage, nos travaux en réunion plénière donneront lieu à des comptes rendus qui seront annexés au rapport.

D'ores et déjà, je souhaite vous indiquer que nous envisageons de procéder une première audition en réunion plénière le mardi 16 mars à 16h30, pour une table ronde avec des professionnels des énergies renouvelables.

Il sera également indispensable d'envisager des auditions en format rapporteur, élargi à l'ensemble des membres intéressés, afin de pouvoir auditionner toutes les personnes nécessaires. Les premières pourraient commencer dès lundi prochain, le 8 mars.

Le rapporteur va pouvoir nous le préciser et nous faire part de ses objectifs. Je vous passerai ensuite la parole si vous le souhaitez, afin que vous puissiez nous faire part de vos observations et suggestions.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Je vous remercie pour votre confiance et je me réjouis que nous puissions, au travers de cette mission d'information, nous intéresser à la méthanisation.

L'intitulé complet que nous avons proposé – « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts » – illustre bien notre ambition commune de conduire une réflexion approfondie sur ce sujet vaste et passionnant et, de plus, d'actualité.

Les enjeux environnementaux, énergétiques et agricoles viendront nourrir nos travaux, qui pourraient, tout à la fois :

- retracer le développement récent de la production et de la consommation issues de la méthode de méthanisation, avant d'envisager ses perspectives de développement ;
- évaluer l'application des objectifs et des dispositifs de soutien à la filière ;
- approfondir les aspects opérationnels et pratiques de la gestion des projets de méthanisation, aussi bien sur le plan de l'efficacité des procédures administratives que du respect de l'environnement.

À mon sens, il s'agira de s'attacher à quatre points, en priorité :

- premièrement, de formuler, sur la base d'une approche scientifique et rationnelle, un « bilan énergétique net » exhaustif de la méthanisation, en tenant compte notamment de la valeur des intrants ;

– deuxièmement, d'étudier l'impact de la méthanisation sur les pratiques agricoles (cultures dédiées, prairies, élevage), tout en veillant à intégrer une dimension agronomique à l'étude des digestats ;

– troisièmement, d'examiner les aspects économiques du développement de la méthanisation pour apprécier ses conséquences sur les filières lait et viande de l'agriculture française ;

– et enfin de faire le point sur l'efficacité de notre cadre réglementaire, aussi bien en termes de régulation que de protection de l'environnement.

Tels sont, en résumé, les grands enjeux et les principales dimensions du sujet, qui nous ont conduits à concevoir notre programme d'auditions des prochaines semaines.

Nous serons probablement amenés à réserver les réunions plénières aux auditions les plus importantes ou structurantes. Les auditions à caractère plus technique ou ciblé pourraient se tenir en format rapporteur, élargi à l'ensemble des membres intéressés de la mission.

Le critère spontané de répartition entre les auditions plénières et les auditions du rapporteur est celui de la rareté des créneaux horaires disponibles pour les premières, en raison de multiples obligations imposées par la réglementation du Sénat. S'y ajoutent les problèmes de la disponibilité des salles, de leur taille dans le contexte sanitaire actuel, ainsi que diverses contraintes techniques pour organiser des vidéoconférences.

Raisonnons par élimination : nous ne pouvons organiser d'audition plénière ni le mardi matin, ni le mercredi matin, ni le jeudi matin, en raison, respectivement, des réunions des groupes politiques, des commissions permanentes et des délégations. Sont également proscrits les débuts de la séance publique le mardi après-midi et le mercredi après-midi, de même que le temps consacré aux questions au Gouvernement.

Au final, ne restent donc disponibles que deux créneaux pour nos auditions plénières : celui du mardi entre 16h30 et 19h/19h30, ainsi que celui du mercredi aux mêmes horaires.

En mission plénière, il m'apparaîtrait utile d'auditionner très rapidement des scientifiques et des experts en recherche agronomique, les professionnels des énergies renouvelables, les grands industriels de la filière, ainsi que les syndicats agricoles.

Nous pourrions d'ailleurs utilement procéder par le biais de plusieurs tables rondes successives.

Parmi les intervenants et sans pouvoir tous les citer, je souhaiterais tout particulièrement entendre :

– M. Jean-Pierre Jouany, directeur de recherche honoraire de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) ;

– M. Pierre Arousseau, professeur de Sciences de l'environnement à Agrocampus Ouest ;

– le collectif scientifique national de la méthanisation raisonnée : MM. Daniel Chateigner et Sébastien Almagro ;

– M. Philippe Pointereau, directeur du pôle environnement SOLAGRO.

Nous pourrions également utilement prendre l'attache de Mme Marie-Pascale Deleume, présidente de la Fédération Bretagne Nature Environnement, ainsi que de l'agronome Marc Dufumier, par ailleurs chercheur à l'INRAE.

Enfin, il nous faudrait également auditionner, plutôt vers la fin de la mission, de façon à « tester » nos futures propositions, la ministre de la transition écologique et celui de l'agriculture.

J'en viens désormais aux auditions du rapporteur, beaucoup plus souples à organiser que les auditions plénières.

Ces auditions pourraient à la fois être organisées le lundi, le jeudi après-midi, ainsi que le vendredi, et ouvertes aux autres sénateurs de la mission d'information, suivant le format des vidéoconférences.

Nous pourrions ainsi notamment entendre :

- plusieurs associations de protection de l'environnement ;
- les deux directions générales compétentes du ministère de la transition écologique ;
- la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture ;
- le président de la Commission de régulation de l'énergie, M. Jean-François Carencio ;
- l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- l'Agence de la transition écologique (ATE) ;
- BPI France ;
- un interlocuteur à définir auprès de la SAFER de Bretagne ;
- un installateur de méthaniseur ;
- un représentant de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ou de la direction générale de la prévention des risques (qui se charge du contrôle des installations) ;
- ainsi qu'un représentant des Agences de l'eau.

Enfin, et sous réserve naturellement de l'évolution de la situation sanitaire, je souhaiterais que nous puissions effectuer des déplacements de terrain d'une journée, en Seine-et-Marne et en Ille-et-Vilaine, départements respectifs de M. Cuyper et de moi-même.

Voici, mes chers collègues, quelques premiers éléments que je souhaitais partager avec vous.

Je serai naturellement à l'écoute de vos suggestions.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Bien sûr, les déplacements ne pourront se faire que si les conditions sanitaires le permettent. Nous verrons s'il est possible de se déplacer, sur une journée, dans le Grand Est également et si c'est utile.

**M. Daniel Gremillet.** – Les Vosges sont le département de France où il y a le plus d'installations de méthanisation.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Il faudra nous donner les coordonnées de correspondants sur place.

**Mme Christine Lavarde.** – Nous pratiquons aussi la méthanisation dans les Hauts-de-Seine avec la valorisation des déchets alimentaires. Ce sont de petites installations diffuses qui s'intègrent dans le paysage urbain. Pour revenir à la liste des auditions, il manque toute la partie réseau. Il faut entendre GRDF et aussi les utilisateurs.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Nous avons également prévu ces intervenants. Au demeurant, la liste figurant dans mon intervention n'est pas exhaustive. Il y a des techniciens et des ingénieurs à entendre : c'est un sujet très technique.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Au cours de cette présentation, je n'ai pas entendu parler d'unité industrielle de production. Nous pourrions auditionner un « cluster », ou grappe d'entreprises, créé dans l'Aube depuis une douzaine d'années, Biogaz Vallée, qui vise à fédérer une filière industrielle de la méthanisation en France. Comment faire émerger dans un pays comme le nôtre des fabricants de méthaniseurs français ? Nous pourrions également évoquer cet aspect.

**Mme Angèle Préville.** – Dans le Lot, il existe un observatoire de la méthanisation qu'il serait intéressant d'auditionner. Avez-vous prévu des auditions de comités ou d'associations de riverains ?

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Nous envisageons effectivement d'entendre des associations environnementales en lien avec l'eau notamment.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Vous parlez de « mix énergétique », mais ne pourrait-on pas plutôt parler de « bouquet énergétique » ?

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Le bouquet, c'est l'ensemble des énergies, le mix est quelque chose qui s'additionne.

**M. Daniel Gremillet.** – Il faudrait se rapprocher des Régions de France, qui sont concernés par les schémas des méthaniseurs. Il conviendrait également d'évaluer l'agriculture aujourd'hui par rapport à la durée de vie des méthaniseurs. N'oublions pas que nous sommes dans un temps long. C'est un investissement très important. Il faut une vision territoriale !

**M. Pierre Cuypers, président.** – C'est vrai qu'une récente audition de la directrice générale d'Engie, en commission des Affaires économique, a abordé cet aspect des choses. Il y a une vraie volonté de la part des énergéticiens de développer le gaz méthane.

**M. Olivier Rietmann.** – Je suis très satisfait de la mise en place de cette mission d'information. Depuis que j'ai communiqué sur le sujet, j'ai été très sollicité sur le terrain. La Haute-Saône, qui est voisine des Vosges, est en pointe sur la production du gaz naturel méthane puisque l'objectif national est de 10 % en 2030, or nous atteindrons les 50 % en 2023. Cela comporte des avantages en termes d'emploi local et d'activités économiques et industrielles. Mais, du coup, cela rend plus difficile l'installation des jeunes agriculteurs. Je vous invite à passer par la Haute-Saône. Nous avons de grosses installations et des financements européens de méthaniseurs !

**M. Patrick Chauvet.** – Quand on parle de méthanisation, en termes d'aménagement du territoire, il faut aussi savoir regarder la petite méthanisation et savoir quels sont les freins qui existent car c'est elle qui permettra de pérenniser le plus l'agriculture dans certains territoires. Il ne faut pas faire abstraction de ce volet.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Nous auditionnerons le président de l'Association des Agriculteurs Méthaniseurs de France. Il faut être en mesure d'entendre tout le monde. Le panel est très large.

**M. Thierry Cozic.** – Dans la Sarthe, il y a un projet innovant monté avec la filière poulets de Loué et une trentaine d'agriculteurs pour s'orienter vers la méthanisation. Il serait intéressant de les entendre.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Notre sujet est très riche. Nous allons commencer avec la méthanisation agricole et la grosse méthanisation car c'est celle qui a le plus d'enjeux et d'impacts. Il y a toutes les tailles dans la méthanisation, la méthanisation de biodéchets, l'utilisation de déchets issus de l'agro-alimentaire... Nous allons essayer de dresser un paysage complet de la méthanisation pour voir quels sont les impacts de ces méthodes.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Comment élaborer un projet de méthanisation ? La complexité administrative de notre pays est telle qu'il faut aujourd'hui deux ans pour monter un projet et le voir se réaliser, alors qu'en Allemagne, en six mois, tout est réglé. Il faut aller vers une simplification et alléger les contraintes liées à ces projets. D'une façon générale, les permis de construire pour ces projets sont sous l'autorité de l'État, donc du préfet.

**M. Daniel Gremillet.** – Je voudrais également aborder un point qui fâche, c'est celui des collectivités, des communes rurales où le matériel roulant traverse les villages avec des charges significatives. Il y a là un vrai sujet complexe, la situation est très tendue. Les collectivités ont le sentiment d'être abandonnées sur la question de la voirie.

**M. Daniel Salmon, rapporteur.** – Tout n'est pas blanc, ni noir ! Si notre groupe a proposé ce sujet, c'est que nous sommes interpellés sur la méthanisation. Les méthaniseurs fleurissent et il y a des impacts que l'on n'a pas encore évalués. Le but de cette mission est de voir toutes les implications, les avantages et les inconvénients, dans un cadre rationnel et scientifique. Il y a beaucoup d'enjeux à croiser.

**M. Olivier Rietmann.** – Il serait peut être intéressant d'avoir le point de vue de l'Allemagne qui a vingt ans d'avance sur nous et donc plus de recul sur cette activité.

**M. Pierre Cuypers, président.** – Je vous remercie. Pour l’instant nous attendons les réponses des intervenants ciblés, vous serez informés prochainement du calendrier.

*La réunion est close à 17 h 10.*



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

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Alain Cazabonne, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

### **Réunion constitutive**

**M. Alain Cazabonne, président d'âge.** – Mes chers collègues, l'honneur me revient de présider l'ouverture de la réunion constitutive de notre mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France.

Cette mission a été créée à la demande du groupe Union Centriste, et plus particulièrement de Laurent Lafon, dans le cadre du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Le Sénat s'honore en s'intéressant à la vie étudiante, et en voulant faire des propositions à ce sujet. Quand on vit dans une ville universitaire, on peut observer la détresse des étudiants face à des cursus et des examens incertains. Leur détresse est aussi mentale, car ils se trouvent isolés – c'est d'autant plus vrai lorsqu'ils vivent dans douze mètres carrés ! Et le couvre-feu n'arrange rien... En outre, les jeunes ne peuvent plus accomplir les « petits boulots » qui leur permettaient de vivre, et ceux qui n'ont pas la chance d'avoir leur famille à proximité et de bénéficier du télé-enseignement se retrouvent dans une situation très difficile...

Heureusement que bon nombre d'associations étudiantes et d'initiatives diverses ont permis des actions solidaires sur le plan alimentaire. Notre mission est donc extrêmement importante pour redonner de l'espoir à nos étudiants !

Il nous revient à présent de désigner le président de la mission. Pour cette fonction, j'ai reçu la candidature de notre collègue Pierre Ouzoulias.

*La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Pierre Ouzoulias.*

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Mes chers collègues, je mesure le témoignage de confiance dont vous m'honorez et je vous en remercie. Je salue l'initiative de notre collègue Laurent Lafon et du groupe Union Centriste. Notre président d'âge a rappelé toute l'importance de notre mission, qui concerne l'avenir de notre Nation.

Nous allons procéder à la désignation des onze autres membres du bureau, à commencer par celle du rapporteur. Le groupe qui a demandé la création d'une mission d'information au titre de l'article 6 *bis* de notre règlement obtient de droit, s'il le demande, que la fonction de rapporteur revienne à l'un de ses membres. Le groupe Union Centriste propose le nom de Laurent Lafon pour être rapporteur.

*La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Laurent Lafon.*

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je félicite notre rapporteur en notre nom à tous et toutes. Nous allons maintenant désigner les vice-présidents et les secrétaires. Compte tenu de la désignation du président et du rapporteur, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : deux vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain, un secrétaire pour le groupe Union centriste, chacun des autres groupes étant représenté au bureau par un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, je suis saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Laure Darcos et M. Stéphane Piednoir ; pour le groupe socialiste, MM. David Assouline et Christian Redon-Sarrazy ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Xavier Iacovelli ; pour le groupe Rassemblement démocratique et social européen, M. Bernard Fialaire ; pour le groupe Les Indépendants – République et territoires, Mme Vanina Paoli Gagin ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et territoires, Mme Monique de Marco.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures de Mme Marie Mercier pour le groupe Les Républicains et de M. Alain Cazabonne pour le groupe Union Centriste.

Il n'y a pas d'opposition ?...

*La mission d'information procède à la désignation de ses vice-présidents : Mme Laure Darcos et M. Stéphane Piednoir, MM. David Assouline et Christian Redon-Sarrazy, MM. Xavier Iacovelli et Bernard Fialaire, Mmes Vanina Paoli Gagin et Monique de Marco. Mme Marie Mercier et M. Alain Cazabonne sont désignés secrétaires.*

**M. Pierre Ouzoulias.** – J'invite donc notre rapporteur à prendre la parole.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Nous avons tous à l'esprit la gravité du malaise étudiant, apparu lors de la crise de manière particulièrement brutale, parfois tragique.

Nous sommes évidemment choqués par les phénomènes qui ont été évoqués, comme la précarité alimentaire. Des questions au Gouvernement et un débat organisé le 10 février dernier à la demande du groupe Écologiste – Solidarité et territoires ont montré une préoccupation partagée, au sein de notre assemblée, sur le malaise étudiant.

Les difficultés auxquelles se heurtent aujourd'hui les étudiants ont été mises en évidence par la crise sanitaire, mais ne nous y trompons pas, elles ne sont pas nées avec le Covid. Une fois la pandémie passée, la détresse perdurera si rien n'est fait. Il revient à notre mission d'information de prendre le temps d'étudier différentes pistes d'amélioration de la condition étudiante et de faire des propositions. Il faudra réinterroger les politiques publiques et voir les points qui peuvent être perfectionnés. J'espère aussi que nous pourrons tirer les enseignements de cette crise... Celle-ci doit être l'occasion de réparer certaines difficultés.

Comme nous parlons de problématiques concrètes, je vous propose de nous pencher sur les ressources économiques et financières des étudiants, sur leur condition de vie – santé et logement –, et sur les échanges internationaux. Nous devons avoir à l'esprit la grande diversité de leurs situations, en fonction du niveau d'études, du type d'établissement fréquenté et de la localisation de celui-ci.

Nous devons aussi nous préoccuper de l'insertion professionnelle et de la capacité de nos filières d'enseignement supérieur à orienter le mieux possible les étudiants qui accèdent au marché du travail. Le décrochage, lié à un enseignement supérieur de masse, doit également nous alerter.

Nous procéderons à des auditions et tables rondes et irons à la rencontre des associations étudiantes. Nous prendrons aussi en compte l'action des collectivités territoriales, qui se sont saisies de la détresse étudiante avant même la survenance de la crise sanitaire, et dont l'action aujourd'hui est très importante.

Nous nous rendrons dans les universités, et pas seulement celles des grandes métropoles, en gardant à l'esprit qu'il existe de grandes disparités entre les établissements en termes de taille, de nombre de formations proposées et de capacité à accompagner. Nous aurons aussi des échanges avec des acteurs institutionnels incontournables : Conférence des présidents d'université, Conférence des grandes écoles, associations des professeurs des classes préparatoires et Fédération des établissements supérieurs d'intérêt collectif (Fesic).

Dès la semaine prochaine, nous entendrons l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE), dont les analyses et les enquêtes très précises permettent une vue d'ensemble de la situation des étudiants, à la fois dans le contexte lié à la crise et dans ses tendances de plus long terme, et de mieux comprendre l'ampleur du malaise étudiant actuel.

Ensuite, nous pourrions organiser des séquences thématiques, sur des sujets tels que la santé, le numérique, le logement ou les échanges internationaux.

Nous effectuerons régulièrement des bilans d'étape, afin de mieux orienter nos propositions.

Les sujets qui nous préoccupent sont également présents à l'esprit d'un certain nombre de nos collègues, comme le montrent la mission d'information sur la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français, la mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, et la mission d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restriction d'activité. Notre mission vise un périmètre relativement précis, ce qui devrait nous permettre d'éviter autant que possible contradictions et chevauchements.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Notre mission d'information devra avoir achevé ses travaux avant la fin de l'année parlementaire. Nous pourrions avoir comme objectif de terminer vers le 14 juillet prochain. Nous devons en tenir compte pour établir notre calendrier d'auditions : nous devons travailler en temps contraint...

Les auditions seront organisées, selon les cas, en réunion plénière et en réunion rapporteur. Les réunions rapporteur seront bien entendu ouvertes à tous les membres de la mission, en présentiel comme en visioconférence. Les réunions plénières auront lieu en principe le jeudi, entre 11 heures et 16 heures 30. Les réunions au format « rapporteur » se tiendront pour leur part le plus souvent le lundi, dans certains cas le vendredi.

**M. Hussein Bourgi.** – En tant que sénateur de l'Hérault, je suis très impliqué depuis le premier confinement auprès des étudiants de la ville de Montpellier. On a parfois tendance à oublier les étudiants originaires des outre-mer, qui se trouvent dans un « angle mort » : ils sont en fait logés à la même enseigne que les étudiants internationaux, ne prenant

pas le risque de rentrer chez eux. En outre, beaucoup d'étudiants partiront en vacances dès la fin des examens. Il faudrait donc se déplacer sur le terrain dès le mois de mars ou d'avril pour rencontrer les étudiants. L'université de Montpellier me semble pouvoir être utilement inscrite au programme de déplacements de la mission d'information.

Enfin, nous savons que nous ne devons pas nous focaliser sur les grandes métropoles. Dans mon département, un étudiant résidant à Béziers – deuxième ville du territoire – n'est pas du tout dans la même situation qu'un étudiant se trouvant à Montpellier ! Les grandes villes possèdent un tissu associatif et des actions de solidarité autour des campus beaucoup plus riches que dans des villes de taille moyenne, où l'on ne trouve parfois aucun restaurant universitaire !

**Mme Évelyne Perrot.** – Je confirme ces propos. Dans mon département, à Troyes, les associations pour encadrer les étudiants manquent, et l'on retrouve aussi ces problèmes de restauration.

**M. Stéphane Piednoir.** – Cette mission sera sans doute l'occasion de tirer profit des enseignements de la crise sanitaire et des mesures mises en place pour répondre aux difficultés des étudiants. Je pense notamment à la mobilisation de la Contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) : les présidents d'université ont pour la plupart témoigné de sa grande utilité en situation d'urgence. Mais quelle utilisation pourra en être faite lors du retour à la normale ?

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je souhaiterais que l'on profite de cette mission pour aborder la question des licences accès santé (LAS) et des parcours accès santé spécifique (PASS), qui sont expérimentés pour remplacer la première année commune aux études de santé (PACES). Les étudiants de ces cursus ont cumulé tous les obstacles, outre les difficultés liées à la situation sanitaire ; leur accès aux études de médecine s'en est trouvé changé. L'installation de ces cursus a été laborieuse, et tous les étudiants, quel que soit le département, témoignent d'une grande détresse, s'étant retrouvés seuls du fait des cours à distance.

La crise a aussi mis en exergue une certaine déconnexion entre le lycée et l'entrée dans l'enseignement supérieur pour les primo-étudiants. Cette mission peut être l'occasion de proposer des moyens plus efficaces pour aider ces jeunes à passer ce cap.

Le logement étudiant est une question en soi ; il est important qu'une séquence de notre travail lui soit consacrée. La situation n'est pas du tout la même d'une ville à l'autre. Nous devons donc être en capacité de mieux accompagner les propositions de logement pour les étudiants.

Nous devrions aussi nous emparer des problèmes d'accès au sport et à la culture. Beaucoup d'universités ne peuvent utiliser leurs équipements sportifs, et le manque d'accès à la culture est vécu de façon extrêmement négative...

La dimension psychologique doit être prise en compte, notamment au niveau des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (Sumpps), qui sont en mis en place dans les universités, mais pas dans les grandes écoles.

Enfin, nous devrions regarder avec attention ce qui différencie l'accueil dans les grandes écoles de l'accueil dans les universités. L'encadrement n'est pas le même, notamment en matière de CVEC.

**Mme Vivette Lopez.** – Je vous adresse mes plus vives félicitations pour cette importante mission d’information. Compte tenu des difficultés rencontrées en ces temps de pandémie pour se déplacer, se loger, se restaurer, nous devrions nous attacher à rencontrer les étudiants, dans nos territoires, dans des conditions adaptées à la situation sanitaire.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je me joins aux félicitations de mes collègues. Je participerai, bien qu’en partie à distance, à ce travail fort utile.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Nous avons évoqué sensiblement les mêmes sujets de préoccupation. Nous sommes face à une difficulté générique à définir la notion d’étudiants, dont la situation diffère en fonction des réalités géographiques – par exemple, les étudiants ultramarins peuvent souffrir davantage de l’éloignement de leur famille – des établissements et du niveau d’études – les primo-étudiants, évoqués par Sonia de La Provôté, ne peuvent être comparés aux doctorants. Il nous faudra donc identifier les spécificités de chaque situation et les réponses à y apporter en termes de politiques publiques. Les étudiants en première année de médecine, où la réforme se met difficilement en place compte tenu de la crise sanitaire, se trouvent ainsi dans une situation particulière.

Les questions liées à la vie sociale, culturelle, sportive et sanitaire des étudiants seront centrales dans notre travail. La CVEC, créée par la loi du 8 mars 2018 relative à l’orientation et à la réussite des étudiants, vise à donner aux universités les moyens de mieux accompagner la vie sociale des étudiants. Un bilan de ce dispositif s’impose en effet.

Des déplacements sur le terrain me semblent effectivement nécessaires. J’espère qu’ils ne seront pas trop contraints par la situation sanitaire.

**M. Bernard Fialaire.** – L’hétérogénéité des situations des étudiants a été évoquée. Elle existe, me semble-t-il, dès la première année. La délégation à la prospective a entendu Olivier Babeau. Selon lui, deux années de propédeutique devraient être imposées aux étudiants à l’entrée dans le supérieur pour renforcer leur autonomie. Ce point pourra-t-il être éclairé par l’observatoire ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Il s’agit d’un organisme institutionnel qui rend régulièrement un rapport sur les conditions de vie des étudiants en analysant, notamment, leur budget et leurs dépenses à partir d’enquêtes très précises. Son dernier rapport aurait dû être publié en 2020, mais il a été retardé par la crise sanitaire. Notre mission disposera de ses chiffres. L’outil me semble d’autant plus utile qu’il utilise des critères statistiques stables dans la durée, ce qui permet d’analyser avec rigueur les évolutions.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Nous entendrons la présidente de l’Observatoire de la vie étudiante le jeudi 11 mars à 14 heures.

*La réunion est close à 17 heures 45.*



**MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE,  
OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES  
AGRICOLES ET ALIMENTAIRES**

**Mercredi 3 mars 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Audition de Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de  
la recherche au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (sera publiée  
ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18 h 30.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 8 MARS ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 9 h 30*

Salle 245 et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Bruno Arcadipane, président d'Action Logement Groupe
- Présentation du rapport d'information de M. Daniel Gremillet sur l'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020)
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 389 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique

*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 étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 9 h 45*

Salle René Monory et en téléconférence

Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

- le projet de loi n° 297 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (M. Gilbert Bouchet, rapporteur)
- le projet de loi n° 298 (2020-2021) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (M. Édouard Courtial, rapporteur).

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

À 10 heures

- Audition de M. Eric Trappier, Président-Directeur général de Dassault Aviation.

### **Commission des affaires sociales**

**Mardi 9 mars 2021**

À 13 h 30

Salle 213 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance au texte de la commission sur la proposition de loi (n° 401, 2020-2021) portant diverses mesures de justice sociale (rapporteur : M. Philippe Mouiller).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 8 mars 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 10 mars 2021**

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Examen, conjointement avec la commission des lois, du rapport d'information de MM. Jean Sol et Jean-Yves Roux sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale.

*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 213 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi (n° 131, 2020-2021) visant à établir le droit de mourir dans la dignité (rapporteuse : Mme Michelle Meunier).

- Examen des amendements de séance au texte de la commission sur la proposition de loi (n° 414, 2020-2021) tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales (rapporteur : M. Jean-Marie Vanlerenberghe).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur ces deux textes : Lundi 8 mars 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.*

- Désignation de rapporteurs sur la proposition de loi (n° 34 rectifié, 2020-2021) d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA).

- Désignation de rapporteurs sur les mineurs non accompagnés.

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 9 mars 2021**

À 17 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Jean-François Monteils, candidat pressenti pour exercer les fonctions de président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris, en application de l'article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

**Mercredi 10 mars 2021**

À 10 heures

Salle des Séances et en téléconférence

Captation

- Table ronde sur le thème : « Aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ? », autour de : M. Denis Dessus, président du Conseil national de l'Ordre des architectes, Mme Valérie Jousseau, géographe, enseignante à l'Université de Nantes, M. Jacques Lévy, géographe, directeur de la chaire Intelligence spatiale à l'Université polytechnique Hauts-de-France, M. Pierre Veltz, ingénieur, sociologue et économiste

- Examen des éventuels motions et amendements de séance sur le texte n° 412 adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 164 (2020-2021) visant à lutter contre le plastique, présentée par Mme Angèle Prévile et plusieurs de ses collègues (Mme Martine Filleul, rapporteure)

- Examen des éventuels motions et amendements de séance sur la proposition de loi n° 174 (2020-2021) visant à la création d'une vignette « collection » pour le maintien de la circulation des véhicules d'époque, présentée par M. Jean-Pierre Moga et plusieurs de ses collègues (Mme Évelyne Perrot, rapporteure)

*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*

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 375 (2020-2021) visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, présentée par Mme Marie-Claude Varailas, M. Gérard Lahellec et plusieurs de leurs collègues

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 9 h 30*

Salle 263 et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'Éducation nationale, auteur du livre « Comment on a laissé l'islamisme pénétrer l'école ».

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 566 (2019-2020) adoptée par l'Assemblée nationale créant la fonction de directrice ou de directeur d'école.

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au lundi 8 mars 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.*

**Jeudi 11 mars 2021**

*À 11 heures*

Salle Monory et par téléconférence

Captation

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale

**Commission des finances**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 9 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers

*À 10 h 30*

Captation

- Audition de MM. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'application de l'article 55 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 404 (2020-2021) de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Lundi 8 mars 2021**

*À 15 h 30*

Salle A216 – 2e étage aile Est et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 419 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 362 (2020-2021) tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, présentée par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues (procédure accélérée) (rapporteur : M. Christophe-André Frassa)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 10 mars 2021**

Salle Médicis et en téléconférence

*À 9 heures*

- Examen, en commun avec la commission des affaires sociales, du rapport d'information sur l'expertise psychiatrique en matière pénale (rapporteurs : MM. Jean-Yves Roux et Jean Sol)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À 10 heures*

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 377 (2020-2021) ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux (procédure accélérée)

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 367 (2020-2021) relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 263 (2018-2019) visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste, présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 395 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 318 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe (rapporteur : Mme Françoise Dumont)

*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*

Captation vidéo.

- Audition de MM. Jean-Louis Bianco, président, et Nicolas Cadène, rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République

*À 12 heures*

Captation vidéo.

- Audition de M. Hakim El Karoui, chef d'entreprise et essayiste, dans le cadre de l'examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République

### **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 11 mars 2021**

*À 8 h 30*

Salle Monory et en téléconférence

- Bilan annuel 2020 de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) : audition de M. Arnaud Danjean et M. Mounir Satouri, députés européens français

- Réserve d'ajustement au Brexit : examen du rapport de M. Jean-François Rapin sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM (2020) 854 final du 25 décembre 2020 (sous réserve de son dépôt

### **Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 18 h 30*

Salle n° 6350 (Commission des finances)

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- Nomination du Bureau ;
- Désignation des Rapporteurs ;
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français**

**Mardi 9 mars 2021**

Salle 67 et en téléconférence

*À 15 h 30*

Captation

Audition commune sur les impayés de loyers et de charges et la prévention des expulsions :

- Mme Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH)
- M. Nicolas Démoulin, député de l'Hérault, ancien parlementaire en mission auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre chargée du logement, auteur du rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire »
- Mme Nathalie Sarrabezolles, présidente, et Mme Roselyne Conan, directrice générale, de l'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) (en visioconférence)
- M. Jean-Marc Torrollion, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

*À 16 h 45*

Captation

Audition commune sur la précarité énergétique :

- Mme Marie Moisan, responsable de projets précarité énergétique au CLER (Comité de Liaison pour les énergies renouvelables devenu Réseau pour la transition énergétique) et animatrice du réseau RAPPEL - Réseau des Acteurs de la Précarité et Pauvreté dans le Logement)
- M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur de l'Institut Jacques Delors

*À 18 heures*

Captation

Audition de M. Christophe Robert, délégué général de la Fondation Abbé Pierre, sur l'état des lieux et la cartographie du mal-logement en France (en visioconférence)

**Mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires**

**Mardi 9 mars 2021**

*À 16 h 30*

Salle 263 et en téléconférence

Captation

- Table ronde sur l'enseignement agricole réunissant les représentants des syndicats agricoles suivants :

. Confédération paysanne : M. Étienne Heulin, ancien porte-parole en région Pays-de-la-Loire, membre du comité régional

. Coordination rurale : M. Joris Miachon, président de la section Jeunes

. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) : Mme Marianne Dutoit, administratrice et présidente de la commission Enseignement-Formation, et M. Jérôme Lachaux, chef du service Enseignement-Formation

. Jeunes agriculteurs : M. Stéphane Cornec, membre du conseil d'administration, et M. Xavier Heinzlé, conseiller chargé du renouvellement des générations en agriculture

. Mouvement de défense des exploitants familiaux (Modéf) : M. Pierre Thomas, président

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 16 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo.

- Table ronde sur l'orientation vers l'enseignement agricole et son attractivité à laquelle participeront :

. Mme Isabelle Leroy, vice-présidente de la Région des Pays de la Loire, représentante de Régions de France

. Mme Sandrine Marcillaud-Authier, cheffe du département des éditions à l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)

. M. Bruno Ricard, inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts, et M. Éric Bardon, inspecteur général de l'agriculture, co-auteurs du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur « l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole et son attractivité »

. M. Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la région Auvergne-Rhône-Alpes

. Un représentant de l'Association nationale des directeurs de centre d'information et d'orientation (sous réserve)

**Mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France**

**Jeudi 11 mars 2021**

*À 14 heures*

Salle Monory et en téléconférence

Captation

Audition de Mme Monique Ronzeau, Présidente de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE)

**Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse**

**Mercredi 10 mars 2021**

*À 17 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Table ronde avec des représentants des organisations de jeunesse, autour de :

. Mme Anaïs Anselme, déléguée générale et M. Victor Viger, membre du bureau du Forum français de la jeunesse (FFJ)

. Mme Lucille Bertaud, vice-présidente « Politique jeunesse » et coprésidente et M. Paul Mayaux, pour le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)

. Mmes Maximilienne Berthelot-Jerez, secrétaire nationale, et Nelly Vallance, présidente du Mouvement rural de la jeunesse chrétienne (MRJC)

. M. Nicolas Bellissimo, président de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)

. M. Bertrand Coly, conseiller du groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

**Le groupe de suivi sur la nouvelle relation euro-britannique**

**Mardi 9 mars 2021**

*À 16 heures*

Salle A261 - 2ème étage Ouest et par visioconférence

Communication de MM. Christian Cambon et Jean-François Rapin sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2020) 254 final établissant la réserve d'ajustement au Brexit